

RESUMEN EJECUTIVO

Entidad: Ministerio de Educación

Referencia: Supervisión al Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien – Sector Educación 2016 -2020.

Informe N°: SP/GP44/N17-G1

1. Objetivo

Emitir una opinión independiente sobre la articulación y concordancia del Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020 con el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), emitido por el Ministerio de Educación, en su calidad de Ministerio Cabeza de sector; generando recomendaciones tendientes a mejorar el PSDI del Sector Educación

1.2. Objeto

El Objeto de la presente Supervisión es, el “Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020”, formulado y aprobado por el Ministerio de Educación en su calidad de Ministerio Cabeza de Sector.

Adicionalmente, forma parte del Objeto de Supervisión: la Estructura Organizacional, Personal e Instrumentos Técnicos con los que cuenta la Dirección General de Planificación del Ministerio de Educación.

2. **Alcance:** 9 de marzo de 2016 al 23 de febrero de 2017

3. Observaciones y recomendaciones emergentes de la Supervisión

Como resultado de la supervisión en relación a los objetivos descritos precedentemente, se han establecido las siguientes observaciones y recomendaciones:

3.1. Identificación legal del Sector Educación

La existencia de diversos denominativos como: *Sistema Educativo*, *Sistema de Educación*, *Sistema Educativo Plurinacional* y *Sector Educación*, causa confusión en la identificación legal del sector; con excepción del Clasificador Presupuestario que establece a Educación como Sector, asimismo conforme la nota remitida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo la cual señala la existencia del Sector Educación; sin embargo, tanto el Clasificador Económico como la nota emitida por el Órgano Rector, son sustentos frágiles para establecer una base legal explícita, que

permita el reconocimiento legal del mismo, para fines de la operativización de la Planificación Sectorial.

Se recomienda al Ministro de Educación instruir al área/unidad pertinente, previa coordinación con el Órgano Rector, gestionar ante las instancias correspondientes un instrumento normativo que clarifique o establezca de manera explícita la existencia legal del “Sector Educación”, o en su caso que determine expresamente que el “Sistema Educativo Plurinacional” sea un equivalente o sinónimo del Sector Educación.

3.2. Denominación del PSDI

De la revisión efectuada, se constató que el Ministerio de Educación formuló y aprobó por Resolución Ministerial N° 092/2017 de fecha 23 de febrero de 2017 el Plan con el denominativo: “Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016 - 2020”; asimismo fue compatibilizado mediante dictamen de compatibilidad y concordancia emitido por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, sin ningún denominativo específico.

Se recomienda al Ministro de Educación, instruya al Director General de Planificación, y al Director General de Asuntos Jurídicos, que al momento de realizar el ajuste y aprobación del PSDI, consigne la denominación de “Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien – Sector Educación 2016-2020”, permitiendo que el mismo, cuente con una precisión técnica y legal imprescindibles para su adecuada identificación y difusión.

3.3. Articulación del PSDI con las entidades y/o empresas públicas bajo tuición, sujeción y/o dependencia del Ministerio de Educación

La articulación parcial del PSDIE con el total de las entidades públicas que se encuentra bajo tuición, sujeción y/o dependencia, se debe que al momento de elaboración del PSDIE, las tres entidades descentralizadas (Conservatorio Plurinacional de Música, Escuela de Gestión Pública Plurinacional y Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa) no tenían elaborado sus PEI's, por lo que técnicamente influyó tomarlos en cuenta en la formulación.

Se recomienda al Ministro de Educación, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, incluir al total de entidades públicas bajo tuición, sujeción y/o dependencia en base al marco legal de creación de las mismas, garantizando la articulación conforme al ordenamiento legal vigente.

3.4. Lineamientos Sectoriales para las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS)

Del análisis efectuado a la información presentada en los cuadros correspondientes a acápite: 7. Identificación de Pilares, Metas, Resultados y Acciones, en los Anexos: N°4 Territorialización y Definiciones Competenciales para la Ejecución de Acciones y Anexo N° 5 Entidades Ejecutoras / Responsables y Actores Principales por Proyecto/Producto presentados en el PSDIE; se concluye que los mismos no son suficientes para el establecimiento de lineamientos sectoriales claros para las entidades territoriales; situación que es ratificada con las encuestas efectuadas por la comisión de supervisión, donde se evidenció que el 100% de los 9 Gobiernos Autónomos Departamentales cuentan con área/unidad organizacional vinculado al Sector Educación, de los cuales 5 no conocen el PSDIE; consecuentemente, desconocen la existencia de los lineamientos sectoriales para su territorio. Respecto al personal del Gobierno Autónomo Departamental de Pando que afirma conocer el PSDIE, con la respuesta a los lineamientos sectoriales del Sector Educación confirma el desconocimiento del mencionado Plan.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, establecer claros Lineamientos Sectoriales para las ETAS, de tal forma que las mismas orienten sus acciones y recursos para el logro de los Resultados Sectoriales establecidos en el PDES vinculados al Sector Educación.

3.5. Articulación de demandas de los principales Actores del Sector Privado, Organizaciones Comunitarias, Social Cooperativas y Actores Sociales, y Establecimiento de Orientaciones

Del análisis realizado al PSDIE, donde se establece que el acápite 7. “Anexo N°5. Entidades Ejecutoras/ Responsables y Actores Principales por Proyecto/Producto” es el más relacionado a establecer las orientaciones para los actores privados y sociales; se evidenció que el Plan, si menciona actores para los resultados vinculados al Sector Educación y recoge las demandas de los actores privados, organizaciones sociales, Gobernaciones Departamentales y Municipales y Universidades; sin embargo, no establece las orientaciones para los principales actores del Sector Educación, que permitan coadyuvar a las acciones definidas en el PSDIE.

Se recomienda al Ministro de Educación, instruir al Director General de Planificación que al momento de ajustar su PSDI, establecer claras orientaciones sectoriales para los actores del sector privado, organizaciones comunitarias, social cooperativas así como para el conjunto de los actores sociales del Sector, para una contribución efectiva de estos al PSDI del Sector Educación.

3.6. Integración del PSDIE con otros Sectores

Revisado el PSDIE, se pudo evidenciar que el mismo, no presenta la participación de otros sectores imprescindibles para el desarrollo del Sector Educación, contrariamente se hace referencia a; Ministerios, Viceministerios, y entidades dependientes del Ministerio de Educación; y dentro de los cuadros relacionados, exponiendo de forma genérica y ambigua información relacionada a la intersectorialidad como el término “Indicador Multisectorial”; por tanto, no establece la participación de otros sectores imprescindibles para el Sector Educación, no permitiendo definir la oportunidad, temporalidad y calidad en la provisión de los productos y/o las acciones de otros Sectores para el Sector Educación.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, establecer la participación de sectores imprescindibles, permitiendo la adecuada coordinación e integración con el Sector Educación, considerando el marco legal correspondiente.

3.7. Identificación del objeto de planificación en el PSDI

Del análisis realizado al “Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020”, se verificó que el objeto de la planificación, no se encuentra definido de manera integral en los diferentes acápite, de acuerdo a lo descrito en el cuadro precedente. Asimismo, como se mencionó en los acápite de Diagnostico, Evaluación del Estado de Situación del Sector Educativo, Políticas y Lineamientos Estratégicos; e Identificación de Pilares, Metas, Resultados y Acciones del presente informe, no se cuenta con una participación del total de las entidades y empresas públicas bajo tuición, así tampoco, con las orientaciones, de las demandas del sector privado, organizaciones comunitarias, social cooperativas y otros actores sectoriales, ni con los lineamientos para las ETAs en relación a su contribución efectiva a los Resultados del PDES vinculados al Sector Educación, consiguientemente el objeto de planificación del PSDIE, consideró de manera parcial al Sector Educación.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, considerar como objeto de planificación a todas las entidades y empresas públicas, incluyendo a las ETAs, sectores directamente relacionados, actores privados y sociales vinculados al Sector Educación, según corresponde, de conformidad al ordenamiento legal vigente.

3.8. Diagnóstico Sectorial

Del análisis realizado, al acápite “4. Diagnóstico” del PSDIE elaborado por el Ministerio de Educación, se verificó que el mismo cuenta parcialmente con un Diagnóstico del Sector Educación, ya que el mismo, presenta información histórica

de los avances logrados en los últimos años en base al Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Educación y de algunos Financiadores, la referida información expone el estado de situación, problemas y desafíos futuros, con un enfoque al Modelo Educativo Socio Comunitario y el acceso Universal a la Educación; Asimismo, se pudo evidenciar la exclusión de 3 de 18 entidades públicas descentralizadas del Sector Educación. Por lo referido precedentemente, el Diagnóstico del Sector Educación logró establecer una línea base para 19 Resultados, y 6 no tienen línea base, ya que estos, tienen un carácter multisectorial respecto a los Resultados vinculados al PDES del Sector Educación, correspondiente a la gestión 2015 de los referidos Resultados.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento del ajuste y/o formulación su PSDI, complementar en el diagnóstico la información histórica de los avances logrados en los últimos años, estado de situación, problemas y desafíos futuros, generando una adecuada Línea Base para los Resultados del PDES vinculados al Sector Educación.

3.9. Impactos Sectoriales

Del análisis realizado al acápite 7. Anexo N°2 Identificación de Pilares, Metas, Resultados, Acciones Estratégicas, Táctico-Operativas e Indicadores, elaborado por el Ministerio de Educación, se cuenta con impactos sectoriales, por ejemplo podemos considerar como impacto sectorial el Resultado 94, sin embargo, toda vez que los 26 Resultados del PDES vinculados al Sector Educación incluido el 94, son presentados bajo un orden correlativo de menor a mayor, no permite definir una priorización de los mismos, de tal forma que permita ordenar y sincronizar los Resultados y Acciones de todos sus actores en el Sector, consiguientemente el PSDIE no considera una priorización de impactos sectoriales de mediano plazo (efectos sectoriales).

Se recomienda al Ministro de Educación en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, establecer técnicamente la priorización al o los impactos sectoriales, consistentes con las metas y resultados del PDES constituyéndose en orientadores de las acciones sectoriales en cuanto a orden y sincronización para los actores del Sector Educación, de tal forma que permita a las instancias correspondientes realizar el seguimiento, evaluación y control (efectividad) del mismo.

3.10. Curso de Acción Sectorial

Del análisis realizado al acápite de 7. Anexo N°2 Identificación de Pilares, Metas, Resultados, Acciones Estratégicas, Táctico-Operativas e Indicadores” del PSDIE elaborado por el Ministerio de Educación, se establece la inexistencia del curso de acción sectorial, puesto que las acciones y los 25 Resultados del PDES vinculados al

Sector Educación son presentados bajo un orden correlativo de menor a mayor, es decir a un mismo nivel sin diferenciar o establecer al insumo, actividad, operación y producto de manera lógica, causal, sincronizada y medible; asimismo, en la participación de los actores, se limita a considerar a las 15 Entidades Públicas, dejando al margen de la programación las acciones correspondientes a la participación de los actores privados y sociales.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad de Cabeza de Sector, instruir al Director General de Planificación, al momento de ajustar su PSDI, incluir técnicamente un curso de acción sectorial claramente definido, diferenciando insumo, actividad, operación y producto de manera lógica, causal, sincronizada y medible, permitiendo a las instancias correspondientes realizar el seguimiento, evaluación y control (eficacia, eficiencia y economía) de estas acciones.

3.11. Presupuesto Quinquenal y Programación Presupuestaria Anual

a) Incompleto Presupuesto Quinquenal del PSARDI

Producto del análisis efectuado al acápite 7. en el Anexo N°3 Estructura Presupuestaria Plurianual por Acción Estratégica y Proyecto/Producto del PSDIE, elaborado por el Ministerio de Educación, se constató que el mismo no considera a tres entidades públicas bajo tuición del Ministerio Cabeza de Sector: Conservatorio Plurinacional de Música, Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa, dejando al margen del plan las atribuciones, competencias y el presupuesto correspondiente a las mismas.

Se recomienda al Ministerio de Educación en su calidad de Cabeza de Sector, instruir al Director General de Planificación, que al momento de ajustar su PSDI, incluir en el presupuesto quinquenal del PSDI el presupuesto (inversión y funcionamiento) de todas las entidades y/o empresas públicas que intervengan en el ámbito de sus competencias y atribuciones, con acciones identificadas en el Sector Educación.

b) Programación presupuestaria anual inconsistente con el Presupuesto Quinquenal del PSARDI

Del análisis efectuado, a la programación del presupuesto quinquenal efectuada al PSDIE, en relación a la asignación de recursos y gastos anuales correspondientes a las gestiones 2016 y 2017 realizados por las entidades públicas consideradas en el PSDIE, se establece un incremento de 1.193% y 776% relación entre ambas.

Se recomienda al Ministro de Educación en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación que una vez ajustado el presupuesto de su

PSDI, coordinar con las todas las entidades públicas del Sector Educación la programación de sus recursos y gastos anuales en el Presupuesto General del Estado, considerando la programación del presupuesto quinquenal establecida en el PSDIE, a fin de alcanzar los Resultados y Metas definidas en la planificación de mediano plazo, vinculados al Sector Educación.

3.12. Articulación del PSDIE

Del análisis realizado al acápite 7. Anexo N°2 Identificación de Pilares, Metas, Resultados, Acciones Estratégicas, Táctico-Operativas en Indicadores, Anexo N°3 Estructura Presupuestaria Plurianual por Acción Estratégica y Proyecto/Producto, se constató la parcial articulación del Plan, puesto que el mismo no considera al total de sus entidades públicas bajo tuición, si bien incluye las demandas de los actores privados y sociales, no establece claras orientaciones sectoriales para los mismos que contribuyan efectivamente a los resultados vinculados al Sector Educación.

Se recomienda al Ministro de Educación, en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director General de Planificación, que al momento de ajustar su PSDI, realizar acciones de coordinación para considerar en el PSDI al conjunto de los Planes Estratégicos Institucionales, de las entidades públicas descentralizadas bajo tuición del Ministerio de Educación, de tal forma que permita la articulación correspondiente.

3.13. Concordancia del PSDI

Del análisis realizado a los acápites: 3. Enfoque Político del Sector Educación, 6. Políticas y Lineamientos Estratégicos, 6.2.3 Resultados esperados y 7. Identificación de pilares, metas, resultados y acciones, del Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020 elaborado por el Ministerio de Educación, en éstos dos últimos acápites, se verificaron la existencia de 17 de 26 Resultados del PDES vinculados al Sector Educación; sin embargo, las acciones presentadas en el PSDIE no diferencia insumos, operaciones y productos, ni considera la temporalidad y causalidad respectiva, situación que no permite verificar la Concordancia en el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020.

Se recomienda al Ministro de Educación en su calidad de Cabeza de Sector, instruya al Director de Planificación al momento de ajustar su PSDI, incorporar acciones clasificadas en: Insumos, Actividades, Operaciones y Productos, coherentemente organizadas bajo una causalidad lógica, considerando el tiempo y recursos necesarios para el logro de los Resultados, Metas y Pilares del PDES vinculados al Sector Educación.

3.14. Reclutamiento de Personal

Del análisis realizado a la Nómina de Personal de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Educación, se constató que el personal asignado a la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de mediano plazo, alcanza a 3 Servidores Públicos (incluyendo al Director General de Planificación); concluyendo que la Dirección General de Planificación cuenta con personal insuficiente para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley N° 777.

Se recomienda al Ministro de Educación, instruir al Director General de Asuntos Administrativos:

- a) Gestionar y asignar un mayor número de ítems para la Dirección General de Planificación, de tal forma que puedan cumplir las actividades y funciones de la Dirección, con la calidad y oportunidad requeridas en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de la Planificación de mediano plazo, vinculados al Sector Educación.
- b) Institucionalizar al personal de la Dirección General de Planificación, que se encuentre dentro los alcances establecidos en la Ley N° 2027, de tal forma que permita la continuidad, calidad, oportunidad, eficacia y eficiencia en la implementación de políticas sectoriales.

4. Requisitos y aspectos técnicos del PSDI cumplidos

En base al análisis realizado a la supervisión en relación a los antecedentes y resultados descritos precedentemente, se han establecido el cumplimiento de los siguientes criterios:

- 4.1. Representación del Sector Educación
- 4.2. Temporalidad del Plan Sectorial
- 4.3. Instrumentos técnicos para la Implementación, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del PSDI
- 4.4. Estructura Organizacional de la Dirección General de Planificación

5. Criterios de la Supervisión

En base a las observaciones y recomendaciones realizadas a la supervisión en relación a los antecedentes y resultados descritos precedentemente, se han identificado los siguientes criterios:

5.1. Identificación, representación y denominación legal del Sector

- 5.1.1. Identificación legal del nombre del Sector*
- 5.1.2. Marco legal de la representación del Sector*
- 5.1.3. Identificación del Sector en la denominación del PSDI*

5.2. Principales Actores del Sector

- 5.2.1. Articulación de Entidades y/o Empresas Públicas*
- 5.2.2. Establecimiento de lineamientos sectoriales para las Entidades Autónomas Territoriales*
- 5.2.3. Orientaciones para los principales Actores Privados y Sociales*
- 5.2.4. Integración de los diferentes Sectores*

5.3. Calidad del Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI).

- 5.3.1. Objeto del Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien*
- 5.3.2. Diagnóstico Sectorial*
- 5.3.3. Impactos Sectoriales de Mediano Plazo (Efectos)*
- 5.3.4. Curso de Acción Sectorial*
- 5.3.5. Temporalidad del Plan Sectorial*
- 5.3.6. Presupuesto Quinquenal del PSDI*

5.4. Articulación y Concordancia del PSDI

- 5.4.1. Articulación del PSDI*
- 5.4.2. Concordancia del PSDI*

5.5. Instrumentos Técnicos para la Implementación, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del PSDI

5.6. Estructura y Personal de la Dirección General de Planificación

- 5.6.1. Estructura de la Dirección General de Planificación*
- 5.6.2. Personal de la Dirección General de Planificación*

6. OPINIÓN SOBRE LA ARTICULACIÓN Y CONCORDANCIA DEL OBJETO DEL EXAMEN DE SUPERVISIÓN

La Contraloría General del Estado en el marco de sus atribuciones en particular a lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 777 tiene la responsabilidad de verificar la articulación y concordancia de los diferentes Planes Públicos con el Plan de

Desarrollo Económico y Social 2016 – 2020 en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES).

En este contexto, la Contraloría General del Estado efectuó la Supervisión al Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020, aprobado a través de Resolución Ministerial N° 0092/2017 de fecha 23 de febrero de 2017, mismo que fue compatibilizado por el Ministerio de Planificación de Desarrollo mediante Dictamen de Compatibilidad y Concordancia con código MPD/VPC/DGSPiE N° 0004/2017 de fecha 12 de enero de 2017. La elaboración y posterior aprobación del referido plan es responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Ministerio de Educación en su calidad de Cabeza de Sector. Nuestra responsabilidad en esta Supervisión, es expresar una opinión sobre la Articulación y Concordancia del Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020 con el PDES, basados en nuestro trabajo de Supervisión.

Nuestra opinión se basa en evidencia suficiente y competente, recopilada técnica y metódicamente conforme se describe en el punto 1.5 del presente informe, la misma permite establecer si el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020, fue elaborado considerando la prelación del ordenamiento legal vigente, el mismo establece las siguientes condiciones:

Un PSDI se considera Articulado cuando:

- Incorpora a todos los Planes Estratégicos Institucionales, Planes Estratégicos Empresariales y Planes Corporativos, de las entidades y empresas públicas bajo tuición, sujeción y/o dependencia del Ministerio Cabeza de Sector.
- Recoge las demandas del sector privado, organizaciones comunitarias, social cooperativas, así para el conjunto de los actores sociales.

Un PSDI es Concordante cuando:

- Existe una coherencia entre las diferentes acciones (Insumos, Actividades, Operaciones y Productos), tiempo, recursos y resultados, definidos en los planes de mediano plazo; de tal forma que permita el logro de los Resultados, Metas y Pilares del PDES.

Consideramos que nuestro trabajo proporciona una base razonable para emitir nuestra opinión.

El Ministerio de Educación elaboró el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020; el cual no incluyó dentro del mismo al 100% de entidades y empresas públicas bajo tuición, sujeción y/o dependencia del

Ministerio, excluyendo a tres Instituciones Públicas Descentralizadas según se detalla en el punto 3.3. del presente informe; por otra parte, si recopiló las demandas de los actores privados y sociales, pero no estableció orientaciones sectoriales para los mismos como expone el punto 3.5.

Por otro lado, el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020, elaborado y aprobado por el Ministerio de Educación presenta debilidades técnicas entre las que se encuentran vinculadas a la Concordancia: inexistencia de priorización de impactos sectoriales detallado en el punto 3.9, ausencia de cursos de acción sectorial expuesto en el punto 3.10 y presupuesto quinquenal incompleto referido en el punto 3.11 del presente informe, situación que no permite verificar la coherencia de la relación entre las diferentes acciones (Insumos, Actividades, Operaciones y Productos), tiempo, recursos y resultados, definidos en el Plan de referencia, vinculados a los Resultados, Metas y Pilares del PDES correspondientes al Sector Educación.

Consiguientemente, en nuestra Opinión, debido a las observaciones anteriormente señaladas, el Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020, se encuentra parcialmente articulado con los planes de mediano plazo de menor nivel y con los actores privados y sociales del Sector. Asimismo, debido a las limitaciones técnicas que presenta el Plan, no nos permite emitir una opinión sobre la Concordancia del Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020, respecto al Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 – 2020 en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien.

-----0-----