

¿Por qué el PELA no ha logrado impactar en el aprendizaje de los(as) niños(as) durante el año escolar 2011?

Documento de Trabajo

Daniel Jesús

Antonio Suárez

Julio 2012

¿Por qué el PELA no ha logrado impactar en el aprendizaje de los(as) niños(as) durante al año escolar 2011?

En el presente acápite se ensaya 3 hipótesis para explicar el bajo o casi nulo impacto del PELA en el logro de aprendizajes de los(as) niños y niñas del III ciclo de la EBR durante el año escolar 2011.

Hipótesis 1: Ley de los rendimientos decrecientes y la combinación óptima de los factores de producción de un servicio.

En términos generales, se dice que, cuando se agrega un factor al proceso productivo de un bien o servicio, este agregado genera en el corto plazo una mayor productividad o mejores resultados, pero en el mediano y largo plazo genera rendimientos decrecientes, es pues entonces (en mediano plazo) en que se debe trabajar sobre los otros factores o condiciones de producción para seguir mejorando la productividad o los resultados, a esta última se le conoce también como combinación óptima de los factores de producción de un bien o servicio.

Si aplicamos esta sencilla y a veces, “pensada”, sobrentendida teoría al PELA (donde los factores de producción vendrían a ser las finalidades del PELA), diríamos entonces que el principal factor de producción agregado con relativo cuidado ha sido el “Acompañamiento Pedagógico”¹. Pues entonces este agregado del factor (finalidad) “Acompañamiento” al proceso ha permitido en el corto plazo incrementar el logro de aprendizaje de los estudiantes (resultados 2009 y 2010 del PELA), pero en el mediano y largo plazo, ya viene visualizándose rendimientos decrecientes (resultados 2012, según la ECE), esta última tendencia (bajo o nulo impacto del acompañamiento pedagógico en el logro de aprendizaje) podría acentuarse (rendimiento negativo por saturación) sino se incrementan (intervienen) los otros factores (finalidades) y/o factores indirectos y/o asociados al proceso de producción del servicio educativo, de modo tal se trabaje la “combinación óptima” de los factores y condiciones de la prestación de un servicio, en este caso del servicio educativo.

Recomendación:

- ✓ Es necesario revisar, ajustar e implementar con mayor intensidad y claridad (en la cadena causal o cadena de cambio) las otras finalidades (ahora llamados productos) como por ejemplo; “Materiales, adecuados, pertinentes, oportunos y suficientes”, “Infraestructura, equipos y mobiliarios adecuados, suficientes y pertinentes” y otros factores asociados como por ejemplo “Niños y niñas con vacuna completa”, “Niños y niñas asistidos con programas de nutrición”, etc., de modo tal que se genere una articulación sinérgica con la finalidad de acompañamiento que ya se viene desarrollando.

¹ Si bien no es el único que se ha venido trabajando desde que se inició el PELA, las otras finalidades han carecido de claridad, intensidad y articulación sinérgica hacia el resultado final de la intervención.

Hipótesis 2: La implementación del PELA no solo requiere cambios en la normatividad sino también en la habilidad y actitud de los operadores de la cadena de la prestación de un servicio.

Si consideramos que el PELA es parte del enfoque de gestión por resultados, y esta lógica de gestión más que una teoría o norma presupuestal es una actitud que todos los operadores de la cadena de la prestación de un servicio deben tener, nos preguntamos: ¿Está el PELA abordando la actitud de los operadores del servicio?, ¿Cómo el PELA está trabajando el cambio de actitud de los operadores del servicio?

Creemos que si bien se ha avanzado, con enormes limitaciones aún, en desarrollar habilidades para operar el PELA, el trabajo sobre la actitud de los actores es aún mucho más incipiente. Las experiencias de mayor éxito en el campo social (en otros también; empresarial, deportivo, etc.) se han dado donde se ha desarrollado o construido una actitud positiva o favorable a la intervención, ya sea a través de estrategias de motivación, políticas de incentivos o sanciones (especialmente incentivos) y/o estrategias de marketing social.

La importancia de trabajar no solo habilidades sino también actitudes del docente en una lógica de resultados viene siendo demostrada en las IIEE de los distritos laboratorios de San Martín (apoyadas por el proyecto USAID/PERU/SUMA), donde se viene desarrollando con los actores de la comunidad y escuela el “Plan de Metas”, que se basa en el diagnóstico de aprendizajes de los(as) niños(as), todos los actores definen en forma concertada sus metas, para mejorar los aprendizajes, y generan compromisos viables, medibles y motivadores que luego son sometidos (metas y compromisos) a un proceso de rendición social de cuentas llamado también “Día de logros”, esta estrategia acompañada de un plan de incentivos y mercadeo social está retroalimentando una actitud favorable en los actores a la intervención y experiencia.

A continuación, algunas recomendaciones puntuales:

Recomendación:

- ✓ Es necesario incorporar al programa una estrategia de mercadeo social, que permita atender el cambio de actitud de los actores de la cadena de prestación del servicio educativo, incluyendo a la comunidad y a la familia.
- ✓ Es necesario diseñar y desarrollar un plan de incentivos (no de sanciones, por ahora) para todos los actores de la cadena de servicios (docentes, acompañantes, especialistas, directivos, e incluso comunidad y familia).

Hipótesis 3: La cultura organizativa y operativa de los procesos administrativos están empobreciendo la calidad del paquete tecnológico del PELA y por lo tanto su efectividad.

Si bien, a partir del 2007 las normas presupuestales (el sistema presupuestario) ha entrado en una lógica de gestión por resultado, para ser más puntual, presupuesto por resultados, los otros sistemas de gestión (sistema administrativo, de control, etc.) no han sufrido cambios sustanciales en la misma lógica (gestión por resultados), este desbalance de la modernización de los sistemas de gestión bajo un enfoque común, está limitando la efectividad de los programas presupuestales

con enfoque de resultados, tal es así, que en el caso del PELA la cultura organizacional y operativa del sistema administrativo vigente en las instancias de gestión educativa y niveles de gobierno, responsables de la ejecución, están limitando enormemente la gestión del programa, visualizándose así:

- Contratación de los acompañantes y equipo técnico en forma inoportuna y sin ajustarse al perfil para el cargo (los acompañantes no son seleccionados por meritocracia).
- Existencia de filtración de los recursos del PELA, se financian actividades que no contribuyen para alcanzar las metas del PELA o no están consideradas en el paquete tecnológico de la intervención.
- La programación presupuestal no responde a las metas previstas en el PELA, prevalece la opinión de los funcionarios administrativos y no de los técnicos pedagógicos.
- Adquisición inoportuna y deficiente calidad de los insumos (bienes y servicios) para el desarrollo de las actividades del PELA, los procesos de compra de bienes y contratación de servicios, demora mínimo dos meses y prevalece la opinión de los funcionarios administrativos y no de los técnicos pedagógicos.

Los aspectos descritos, se observan con mucha frecuencia en la mayor parte de las regiones y están limitando enormemente la efectividad de la intervención.

A continuación, algunas recomendaciones puntuales, sobre la tercera hipótesis de trabajo:

Recomendación:

- ✓ Es necesario que en el corto plazo, se trabaje al menos en:
 - Capacitar a las unidades de control interno, de las instancias y unidades operadoras del PELA (GR, DRE, UGEL, etc.) en la importancia de salvaguardar los fondos del PELA para actividades exclusivamente del paquete tecnológico del programa.
 - Empoderar a los especialistas técnicos pedagógicos en el rol y decisión que deben tener en el proceso de compra de bienes y contratación de los servicios necesarios para la implementación del PELA.
 - Activar mecanismos simples, prácticos y concertados de aseguramiento de la calidad del proceso de implementación del programa (una aproximación a un tablero de gestión estratégica).
- ✓ En el mediano plazo, es necesario implementar en las UGEL, DRE, GR, MINEDU procesos de modernización de los sistemas administrativos, control, personal, etc.