

COMUNICACIÓN EFECTIVA PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

El envío de SMS a responsables de la ejecución del presupuesto para el mantenimiento preventivo de locales escolares del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) incrementó la probabilidad de que éstos ejecuten los recursos y rindan cuentas oportunamente.¹

A pesar de los avances educativos de los últimos años, el Perú se encuentra aún rezagado y la calidad de la educación pública dista de la que los niños, niñas y adolescentes se merecen. Frente a ello, el Ministerio de Educación ha emprendido una reforma educativa que ha venido acompañada de mayores recursos para el sector, lo que impone retos importantes en la ejecución de los mismos.

Una intervención importante de la reforma educativa orientada al cierre de la brecha de infraestructura es el Programa de Mantenimiento² de Locales Escolares del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) que transfirió S/. 571 millones (US\$ 197 millones), en el 2014, y S/. 350 millones (US\$ 100 millones) en el 2015, a más de 50 mil locales educativos de todo el país. Sin embargo, sólo cerca del 90% del monto transferido se retiraba y aproximadamente el 85% se declaraba oportunamente.



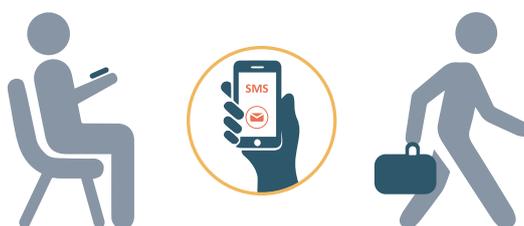
¹ Los investigadores Stanislao Maldonado (Universidad del Rosario), Andrew Dustan (Universidad de Vanderbilt) y Juan M. Hernández-Agramonte (Innovations for Poverty Action) diseñaron y evaluaron esta innovación en coordinación con el equipo de MineduLAB. El equipo de investigación agradece al equipo de la Unidad Gerencial de Mantenimiento de PRONIED por su valiosa colaboración en el diseño e implementación de la innovación.

² Las actividades que se permiten con este presupuesto son: 1) Reparación de techos, 2) Reparación de pisos, 3) Reparación de instalaciones sanitarias, 4) Reparación de muros, 5) Reparación de puertas, 6) Reparación de ventanas, 7) Reparación de instalaciones eléctricas, 8) Reparación de mobiliario escolar, 9) Reposición de mobiliario escolar, 10) Pintado, 11) Compra de útiles escolares y de escritorio, materiales para uso pedagógico y equipamiento menor.

LA INNOVACIÓN: MENSAJES DE TEXTO APELANDO A DIFERENTES PRINCIPIOS DE COMPORTAMIENTO

El Programa de Mantenimiento de PRONIED trabaja directamente con el responsable de mantenimiento de cada Local Escolar, quien tiene diversas tareas que cumplir para que su presupuesto sea gastado en forma adecuada y en los plazos definidos. Así, el responsable está encargado de constituir un comité de ejecución y uno de veeduría, planificar las actividades de mantenimiento, retirar y ejecutar el presupuesto asignado, y declarar todo el gasto realizado. En tal sentido, con el fin de mejorar el nivel de ejecución del programa, durante el 2014, PRONIED implementó una campaña de mensajería de texto usando recordatorios para incentivar la realización de las actividades por parte de los responsables de infraestructura. No es posible determinar si dicha campaña consiguió o no incrementar el cumplimiento de las actividades por parte de los responsables de infraestructura que recibieron el SMS ya que la misma no fue diseñada para su evaluación.

Figura 1. Hipótesis de la Innovación



A inicios del 2015, MineduLAB identificó en esta campaña de SMS una oportunidad para innovar y mejorar la ejecución del programa. Así, se decidió modificar la campaña de SMS de forma tal que se pudiera medir la eficacia de los mismos y analizar qué mensajes permitían potenciar su efectividad. Frente a ello y considerando la evidencia producida por intervenciones similares (ver: **Karlan, 2010, 2012, Fink et al., 2014, Chong et al., 2015**) se diseñó la campaña de SMS para el 2015.

La campaña consistió en diseñar SMS personalizados como recordatorios a las actividades que el responsable de mantenimiento debía realizar. Los SMS se componían de una sección informativa (por ejemplo, la fecha límite para realizar una actividad) y otra que hacía referencia a un principio de economía del comportamiento.⁴

DISEÑO Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Con el fin de evaluar el impacto de los nuevos mensajes se utilizó una metodología de evaluación experimental, en la cual los responsables de mantenimiento fueron asignados aleatoriamente a diferentes grupos.⁵ Para evaluar el impacto del SMS se observa si la probabilidad de declarar los gastos de manera oportuna es mayor entre los que reciben SMS y, adicionalmente, el tipo de SMS que tiene mayor efectividad.

Se explora también el impacto del SMS en otras actividades del programa, tales como la presentación de la ficha técnica o el retiro de los fondos asignados. Más adelante, se evaluará si el envío de SMS genera algún impacto en la calidad de la infraestructura (usando Semáforo Escuela)⁶ y los logros de aprendizaje de los estudiantes (usando la Evaluación Censal de Estudiantes).⁷

⁴ La evaluación de impacto busca determinar el efecto de una innovación o intervención en las variables de resultado de interés, de tal forma que se pueda atribuir la diferencia a la intervención misma. Así, el método experimental es la regla de oro en la evaluación de impacto, pues el que mejor permite determinar si existe o no un impacto de la intervención. Actualmente su uso en ciencias sociales es lo más recomendado para la evaluación de políticas pública, cuando es viable.

⁵ Esta innovación se nutre en otra similar que se realizó unos 3 meses antes en la que se experimentó con recordatorios, probando si la personalización tenía efectos. Los resultados fueron positivos y por eso se incluyó como aprendizaje que todos los SMS fueran personalizados.

⁶ Semáforo Escuela es un levantamiento a gran escala de información en el colegio, donde se recoge información de la calidad de la infraestructura del local educativo por observación directa.

⁷ La Evaluación Censal de Estudiantes consiste en una prueba estandarizada que mide los aprendizajes de los niños de segundo de primaria y segundo de secundaria en razonamiento matemático y comprensión lectora.

En suma, la evaluación compara los promedios de los grupos que reciben uno u otro tratamiento respecto a un grupo que no recibió SMS (grupo de control) y también entre sí. De esta forma, es posible saber si los tratamientos tienen un impacto (es decir, si en general logran modificar el comportamiento) y, adicionalmente, es posible saber cuál de los distintos tratamientos es el más efectivo.

Recuadro 1. Detalle de la intervención SMS-PRONIED

La innovación tuvo una duración de un mes y medio, durante la cual el responsable debía realizar las siguientes actividades:

- Retirar el monto registrado y aprobado en la ficha técnica.
- Ejecutar el monto retirado en las actividades previstas de mantenimiento.
- Registrar la declaración de gastos en el sistema Wasichay.

Se contó con 24,000 responsables de mantenimiento con número de celular registrado que fueron asignados de forma aleatoria a 6 grupos. A continuación se presentan los cinco tipos de mensajes que se enviaron. El sexto grupo correspondió al grupo de control, es decir, aquellos que no recibieron SMS:

Grupo 1 Alerta	Grupo 2 Norma social	Grupo 3 Información de monitoreo	Grupo 4 Aviso de publicación de omisos	Grupo 5 Aviso de visitas de auditoría
<p>JUAN: ¡ALERTA! Declare los gastos de mantenimiento hasta el 30 de setiembre. Para mayor detalle consulte www.pronied.edu.pe Atte., MINEDU.</p>	<p>ROSIE: Declare los gastos de mantenimiento hasta el 30 de setiembre. El resto de los locales de su UGEL avanzan. Falta usted. Atte., MINEDU.</p>	<p>MILAGROS: Declare los gastos de mantenimiento hasta el 30 de setiembre. Tiene S/.3507 sin declarar en el sistema Wasichay. Atte., MINEDU.</p>	<p>STAN: Declare los gastos de mantenimiento hasta el 30 de setiembre. Publicaremos los nombres de los locales responsables omisos. Atte., MINEDU.</p>	<p>LUIS: Declare los gastos de mantenimiento hasta el 30 de setiembre. Visitaremos el local escolar para supervisar sus actividades. Atte., MINEDU.</p>

Se programaron 5 rondas de mensajes, las dos primeras con una frecuencia quincenal y las 3 últimas con una frecuencia semanal. Todos los SMS fueron personalizados.

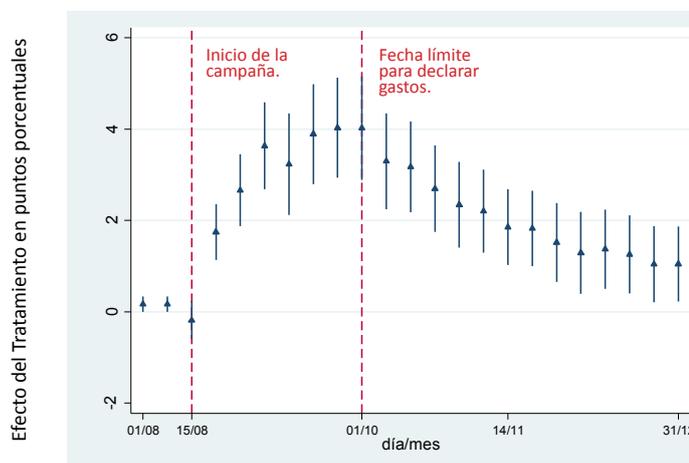
LOS RESULTADOS

El SMS funciona para mejorar la gestión de los recursos de mantenimiento.

Los mensajes de texto incrementaron la probabilidad de que los responsables de mantenimiento realizaran sus actividades de manera oportuna.

Para los responsables que recibieron mensajes de texto la probabilidad de declarar el gasto se incrementó hasta en 4 puntos porcentuales (ver gráfico 1). Adicionalmente, algunos tipos particulares de SMS, incrementaron otros indicadores como la probabilidad de retirar el presupuesto asignado, de presentar ficha técnica, entre otros. Es de resaltar que el efecto se diluye con el paso del tiempo, es decir, es un efecto de corto plazo pero que sirve para acelerar el cumplimiento oportuno de las tareas asignadas.

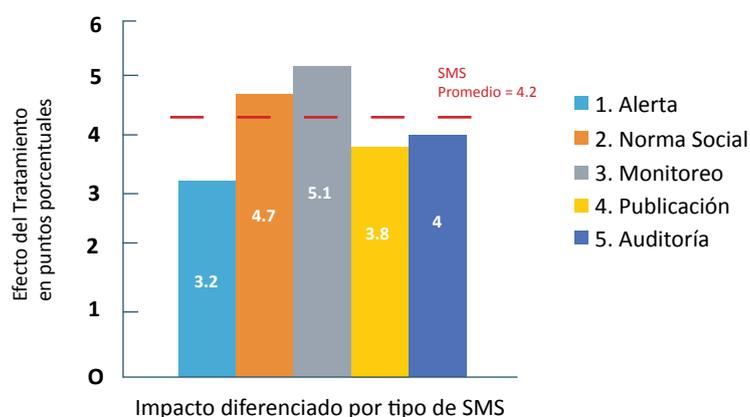
Gráfico 1.
Evolución del impacto del SMS en la probabilidad de presentar declaración de gastos entre el inicio del experimento y el fin de año



El lenguaje usado en el mensaje importa.

El contenido del mensaje de texto y cómo se enmarca tiene efectos diferenciados en el cumplimiento de las actividades. Los mensajes que usan un lenguaje de “monitoreo” (por ejemplo: “sabemos que tienes S/. 1000 de presupuesto sin declarar”) o los de “norma social” (p.e. “Todos en tu zona han cumplido con las actividades, faltas tú”) son los más efectivos pues tienen un impacto entre 55% y 65% mayor que el SMS tradicional de alerta.

Gráfico 2.
Diferencia en el impacto diferenciado por tipo de SMS



La costo-efectividad del SMS es muy alta. Al analizar cuánto se declara oportunamente gracias a los SMS, se encuentra que, por cada sol invertido en SMS, se consigue, en promedio, incrementar en S/ 880 las declaraciones oportunas. Es decir, que de no enviarse el SMS se tendría, a nivel nacional, 8 millones de soles menos declarados en forma oportuna.

El SMS ayuda a reducir la brecha de responsables que no declaran. Se pudo comprobar que 1 de cada 5 responsables que no solían hacer su declaración a tiempo lo hacen gracias a la campaña de envío de SMS. Es decir, se redujo en casi 20% el problema de declaración tardía observado en 2014.

LECCIONES DE POLÍTICA

- El envío de mensajes de texto tiene un impacto en la probabilidad de que los responsables de mantenimiento realicen sus actividades a tiempo.
- El uso de mensajes de texto tiene la capacidad no sólo de ayudar a PRONIED en la ejecución de su presupuesto, sino que, además, representa un mecanismo costo-efectivo de comunicación directa entre el Ministerio y los actores a cargo de la implementación de las intervenciones.
- El impacto de SMS es distinto dependiendo del contenido, y la efectividad del mismo es mayor si se recurre a principios de la economía del comportamiento, como la norma social.

SOBRE MINEDULAB

MineduLAB es un laboratorio de innovación para la política educativa que trabaja en la identificación de innovaciones de bajo costo que pueden ser piloteadas y evaluadas recurriendo a datos administrativos existentes. Constituye una herramienta para la innovación y el aprendizaje continuo en la política educativa. MineduLAB se encuentra ubicado en la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) que forma parte de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE).

www.minedu.gob.pe/minedulab

Figura 2.
Ciclo de Innovación MineduLAB

