



PROGRAMA “LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL III CICLO DE EBR” – PPELA

Reporte de seguimiento concertado: evaluación del año 2009

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa “Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de EBR” (PPELA) forma parte de los Programas Presupuestales Estratégicos orientados a la protección de la infancia y busca mejorar los logros de aprendizaje en comunicación y cálculo matemático de los niños en el 2º año de primaria.

Estos logros son sumamente bajos en el país. En el 2007, el año previo al inicio del Programa, solo el 15.9% de los niños en todo el país lograban los aprendizajes esperados en lecto-escritura y sólo el 7.2% los lograban en cálculo matemático. El PPELA tiene como meta para el 2011 lograr que el 35% de los niños logren los aprendizajes esperados en lecto-escritura y el 30% en cálculo matemático. Este programa entre otros factores está contribuyendo a esa mejora. El diseño del PPELA se basa en el Enfoque de Gestión por Resultados y supone una programación presupuestal basada en la planificación estratégica.

El presente REPORTE da cuenta del balance realizado a la ejecución del PPELA durante el año 2009. El objetivo es presentar una aproximación evaluativa de la marcha de este programa. Ha sido elaborado con base al trabajo de seguimiento concertado, entre representantes de instituciones del Estado y de la sociedad civil, que realiza la MCLCP.



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO CONCERTADO DEL PELA

Está conformada por representantes de las siguientes instituciones:

Ministerio de Educación,
Consejo Nacional de Educación,
Defensoría del Pueblo,
FONDEP,
Grupo Impulsor de la Educación en Áreas Rurales,
FORO EDUCATIVO,
UNICEF,
Save the Children,
PROMEB
PRISMA,
Tarea,
USAID - AED – Proyecto SUMA,
CARE
Miembros del equipo técnico nacional de la MCLCP

I. EL REDISEÑO DEL PROGRAMA: UN DESAFÍO PENDIENTE.

Si bien se han dado ajustes importantes para mejorar la estructura del programa: se redujeron las finalidades (de 59 a 29) y se les dio más consistencia, ésta continuó adoleciendo de vacíos importantes. Los principales identificados son:

1. No se ha logrado incorporar la especificidad de las escuelas públicas rurales y de pueblos indígenas.
2. Hay una falta de consistencia en la cadena de acciones establecidas para lograr el incremento del acceso a la educación inicial. En ella se consigna todo el pago actual de planillas en este nivel y no hay acciones del peso suficiente para lograr el incremento.
3. Está pendiente un mayor desarrollo en la definición operativa de las finalidades (las acciones específicas a implementar).

II. EVOLUCIÓN EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL AL PROGRAMA.

1. Después de un crecimiento sustantivo la inversión total en el PPELA se estanca entre el 2008 y el 2009.

2009 S/.928'196,898 (1.1% del total del presupuesto público)

2008 S/.1,225'886,101 (1.44% del total del Presupuesto público)

Si consideramos S/. 288 millones que fueron destinados a mantenimiento preventivo en infraestructura escolar rubro que en el 2008 estuvo en el PPELA, las cifras se mantienen similares.

2. La asignación presupuestal prioriza componentes claves del programa quedando pendiente aún la ampliación de cobertura en educación inicial.

Se priorizaron componentes como: capacitación docente, dotación de materiales educativos y el sistema de evaluación de logros de aprendizaje.

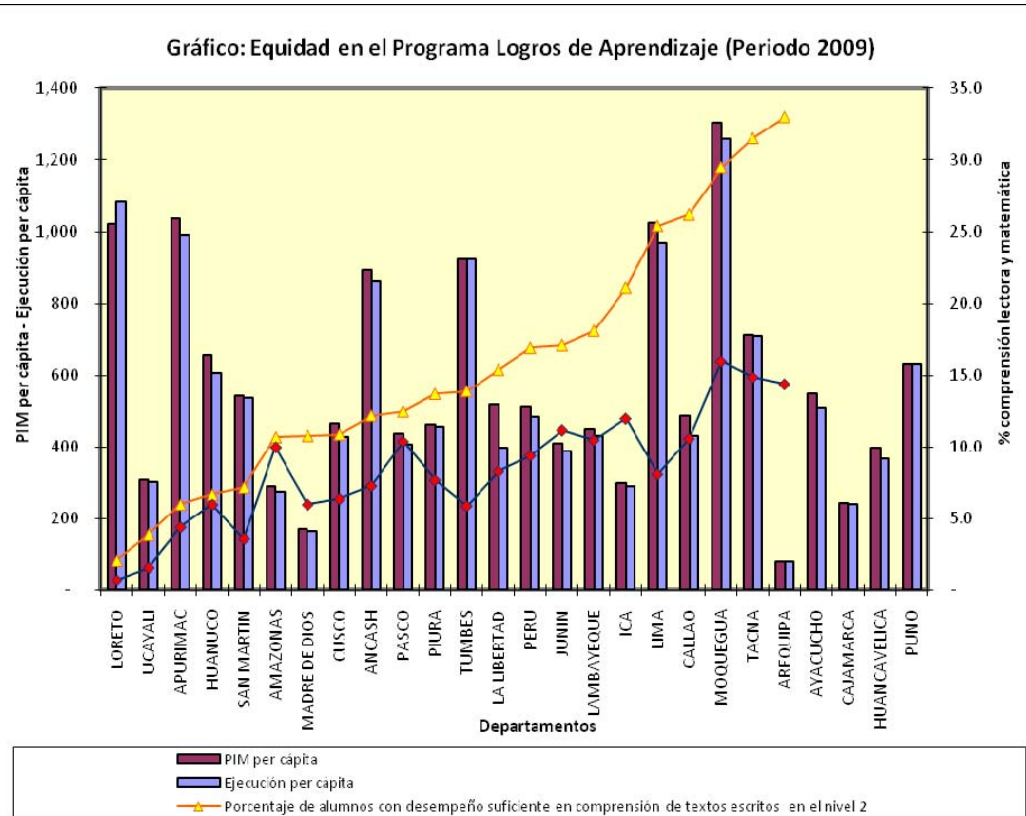
Se iniciaron experiencias piloto para el componente de acompañamiento pedagógico al docente en aula, de importancia clave en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Si bien sólo recibió el 1.2% del presupuesto la perspectiva ha sido su ampliación en el 2010.

Luego de un esfuerzo concertado entre el MED y Gobiernos Regionales para una adecuada elaboración de expedientes técnicos para la ampliación de la cobertura de educación inicial en 7 regiones no se asignaron recursos a estas ampliaciones.

3. Se dieron pasos orientados a la equidad, pero aún se está muy lejos de ella en la asignación presupuestal a las regiones.

El Gobierno Nacional continuó priorizando las asignaciones presupuestales a las cuatro regiones con mayores niveles de pobreza (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huanuco) y se incrementó sustantivamente la asignación a Loreto, departamento que tiene los más altos déficit en logros de aprendizaje. No obstante continúa:

- Una fuerte heterogeneidad en la asignación per cápita por departamento. Mientras Lima y Moquegua tienen una asignación de S/.1,000 o más por niño, Huancavelica y Amazonas están por debajo de los S/. 400.
- Los departamentos amazónicos, con los más altos déficit en aprendizajes tienen asignaciones presupuestales per-cápita entre los S/.500 y S/.200, salvo Loreto.



4. Se redujo la asignación de recursos al MED consignados en el PPELA y los Gobiernos regionales concentraron la mayor proporción del presupuesto, aunque el 91% de ellos correspondió al pago de planillas.

Años	Ministerio Educación	%	Gobiernos Regionales	%
2008	607'914,068	50.2	602'994,471	49.8
2009	331'669,294	35.0	606'938,743	65.0

Si consideramos los S/.288 millones destinados a mantenimiento preventivo de la infraestructura escolar que ejecutó el nivel nacional, las proporciones vuelven a ser similares a las del 2008.

III. AVANCES Y DIFICULTADES EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA.

1. Avances en el conocimiento y manejo del PPELA por los funcionarios públicos (nacionales y regionales) a la vez que vacíos importantes en asistencia técnica para su implementación regional.
2. Avances en la articulación al interior del Ministerio de Educación para la implementación del PPELA y aún debilidades importantes en las articulaciones en el nivel regional.
3. Avances en las regiones en iniciativas para la implementación del PPELA (acompañamiento pedagógico y cobertura en educación inicial) y primacía de una gestión centralizada del Programa.
4. Dificultades en la elaboración de líneas de base y definición de metas regionales.
5. Avances significativos en el desarrollo de instrumentos de gestión.
 - Orientaciones y protocolo de costeo para implementar el acompañamiento pedagógico al docente.
 - Modelo de ampliación de la cobertura de educación inicial.
 - Reportes para devolver los resultados de la evaluación censal de estudiantes del 2008 sobre logros de aprendizaje.

IV. AVANCES Y LIMITACIONES EN LA GESTIÓN PEDAGÓGICA DEL PPELA.

Uno de los elementos ausentes en el análisis del PPELA ha sido la propuesta pedagógica sobre la que se basa su diseño y que, a la vez, promueve, por ello se resalta un breve balance de los aspectos pedagógicos de dos componentes del programa.

1. El Acompañamiento Pedagógico al Docente

Consideramos que uno de los avances más importantes del PPELA en el 2009 ha sido el inicio de la implementación y ejecución del acompañamiento pedagógico, estrategia que mejora las condiciones de desempeño del docente, apoyándolo en el análisis y resolución de los problemas pedagógicos específicos que este enfrenta en el aula y en el

contexto concreto en que se desempeña. A partir de este avance identificamos los siguientes desafíos principales:

- Difundir los lineamientos pedagógicos que ayuden a contextualizar la intervención de los acompañantes.
- Orientar y supervisar la selección y capacitación continua de los acompañantes pedagógicos.
- Articular el acompañamiento pedagógico a las iniciativas de formación y especialización docente.

2. Los Materiales Educativos.

- Hay mejoras en la distribución de los materiales educativos llegando a la mayor parte de escuelas, sin embargo no siempre con oportunidad (al inicio del período escolar)
- En cuanto a su pertinencia muestran una fuerte alineación con el Diseño Curricular Nacional y cubren las diversas áreas del currículo, pero no así las demandas de capacidades específicas de los contextos regionales.
- Los textos se usan de forma limitada, lo que estaría vinculado a su débil articulación específica con el contexto regional y a que los docentes no son capacitados para su uso.

V. AVANCES EN LOS RESULTADOS ESPERADOS DEL PROGRAMA.

1. Mejoraron los logros de aprendizaje a nivel nacional.

Del 2008 al 2009 se tuvo un mayor incremento en los logros que entre el 2007 y 2008 en el que la mejora fue mínima. Se avanzó en 6.2 puntos porcentuales en comprensión lectora y 4.1 en cálculo matemático. Este impulso ha sido importante aunque los niveles de logro en los que nos situamos son aún excesivamente bajos.

Progreso en indicadores de resultado final del PPELA¹

Descripción	Nombre del indicador	Estimado 2007	Estimado 2008	Estimado 2009	Diferencia 2007/2008	Diferencia 2007/2009	Mejoras
RESULTADO FINAL							
Los estudiantes del III Ciclo de EBR obtienen los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático	Desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos que concluyen el III Ciclo de Educación Primaria.	15.9%	16.9%	23.1%	1.1%	7.2%	Progresó
	Desempeño suficiente en matemáticas de los alumnos que concluyen el III Ciclo de Educación Primaria.	7.2%	9.4%	13.5%	2.2%	6.3%	Progresó
	Porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial	96.6%	97.1%	n.d.	0.5%	n.d.	Progresó
1/ Todos los indicadores provienen de la Evaluación Censal de Estudiantes, salvo el porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial, cuya fuente es el censo escolar.							

2. Se mantienen y profundizan las brechas entre las zonas urbanas y rurales.

Tanto en comprensión lectora como en matemáticas el ritmo de mejora en las zonas urbanas es mayor que en las zonas rurales, ampliándose las brechas entre ambas, particularmente en cuanto a los logros en matemáticas. A la vez, es necesario señalar que en el tramo 2008-2009 el ritmo de progreso en las zonas rurales mejora, particularmente en comprensión lectora.

Evolución de los logros de aprendizaje según área rural y urbana.

Resultados	ECE -2007		ECE -2008		ECE -2009		Diferencia 2008-2007		Diferencia 2009-2008	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos de segundo grado de primaria	20,9	5,6	22,5	5,5	28,9	11,6	1,54	-0,1	6,4	6,1
Desempeño suficiente en matemáticas de los alumnos de segundo grado de primaria	8,6	4,6	10,9	6,2	16,8	7,1	2,4	1,7	5,9	0,9

1/Todos los resultados provienen de la Evaluación Censal de Estudiantes, y corresponden al "nivel 2" donde se ubican los estudiantes que logran los aprendizajes del grado

Esta ampliación de la brecha rural urbana se puede ver también en las estadísticas a nivel departamental. Son principalmente los departamentos ubicados en la costa y con mayor nivel de logros los que dan saltos mayores de progreso, como es el caso de Tacna, Moquegua, Arequipa, Ica Lima y La Libertad. Destacan también Junín, Lambayeque y Pasco.

Estos resultados ratifican la ruta emprendida de articulación de intervenciones en función a los logros de aprendizaje, a la vez que nos exigen mayores análisis y reajustes en las estrategias de intervención.

VI. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES.

1º LECCIÓN: Un programa presupuestal estratégico bien diseñado es una condición necesaria para su buena gestión.

RECOMENDACIONES:

- 1.1. Concluir El proceso de rediseño del PPELA incorporando, de manera específica, la situación de las escuelas públicas, rurales y de poblaciones indígenas. Asimismo corregir la cadena de resultados e intervenciones en el incremento al acceso a educación inicial.
- 1.2. Presentar y analizar los ajustes con representantes de los equipos técnicos regionales y en coordinación con la Asamblea de Gobiernos Regionales.

- 1.3. Avanzar en el desarrollo de un modelo descentralizado de la gestión del PPELA de manera coordinada y compartiendo la toma de decisiones con los Gobiernos Regionales.

2º LECCIÓN: Establecer prioridades en la implementación del PPELA contribuye a un proceso progresivo que viabiliza su ejecución, validación y legitimación en las autoridades y la población.

RECOMENDACIONES:

- 2.1. Priorizar las siguientes intervenciones en el PPELA por su alta incidencia en los logros de aprendizaje.
 - 1) El incremento efectivo en la cobertura en educación inicial.
 - 2) Los programas de capacitación docente en servicio.
 - 3) El acompañamiento pedagógico al docente en aula.
 - 4) Materiales educativos que se articulen con la diversificación curricular regional.
 - 5) La promoción de la participación de las familias.
 - 6) La ampliación de las escuelas de educación intercultural y bilingüe.

3º LECCIÓN: Es necesario que la propuesta pedagógica se vea reflejada en el diseño e implementación del PPELA.

RECOMENDACIONES:

- 3.1 Elaborar, consensuar y difundir los principales lineamientos pedagógicos que sustentan el diseño del PPELA.
- 3.2 Ampliar el modelo actual de incremento de cobertura en educación inicial, incluyendo los aspectos pedagógicos sobre la calidad del servicio y orientaciones en su implementación.
- 3.3 Incluir en el diseño de las finalidades del PPELA los estándares de calidad pedagógica.

4º LECCIÓN: Es necesaria la generación de condiciones institucionales para una adecuada ejecución del PPELA.

RECOMENDACIONES:

- 4.1. Garantizar que la conducción regional del PPELA esté a cargo de un equipo técnico que de direccionalidad pedagógica y administrativa a su implementación.
- 4.2. Sensibilizar a la alta dirección de cada Gobierno Regional sobre la gestión por resultados y la alta prioridad del Programa.

5º LECCIÓN: Para lograr resultados se requiere una asignación presupuestal suficiente.

RECOMENDACIONES:

- 5.1. Establecer y difundir ampliamente los criterios y procedimientos para la programación y asignación presupuestal por resultados.

- 5.2. Seguir avanzando en la identificación de líneas de base de las finalidades y en el desarrollo de instrumentos para establecer metas y costearlas.

6º LECCIÓN: La gestión por resultados en educación requiere un trabajo sostenido de fortalecimiento de capacidades.

RECOMENDACIÓN:

- 6.1. Mantener y fortalecer ampliamente la línea de asistencia técnica desde el MED a las regiones y desde éstas a sus unidades de ejecución local.

7º LECCIÓN: Es necesario que la gestión del PPELA sea concertada.

RECOMENDACIONES:

- 7.1. Realizar una amplia campaña de difusión sobre el PPELA y los roles de los diversos actores e instancias.
- 7.2. Desarrollar estrategias para fortalecer la identificación del magisterio con el sentido de la gestión por resultados y con los objetivos del PPELA.

8º LECCIÓN: La preocupación por el logro de las metas físicas debe ser tan importante como la ejecución presupuestal.

RECOMENDACIÓN:

- 8.1. Mejorar la formulación de metas físicas y unidades de medida y el sistema de recojo oportuno de información sobre ellas.

9º LECCIÓN: Es necesaria una información de calidad para una buena ejecución y un buen seguimiento y rendición de cuentas.

RECOMENDACIÓN:

- 9.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema integrado de monitoreo y evaluación de la gestión del PPELA.