



CIES
consorcio de investigación
económica y social



La política educativa durante el primer año del gobierno aprista

José Rodríguez - PUCP¹

Introducción

Las consecuencias de las políticas educativas sobre los principales objetivos del sistema educativo escolar, es decir, la cobertura y los aprendizajes, suelen ser muy lentas, más aún si se trata de observarlas a través de indicadores como los años de escolaridad y los puntajes de las pruebas de rendimiento escolar. Esto se debe, en buena parte, a que el proceso educativo requiere largos períodos de ejecución. Solo la educación básica, incluyendo un año de inicial, requiere doce años de escolaridad. Obviamente, no se puede esperar que la proporción de personas que culminan la educación escolar básica cambie en un año (salvo que se tomen medidas como la promoción automática y el bachillerato automático que se implementaron durante el gobierno de Fujimori). Por ello, los años de escolaridad, aun de la población más joven, tampoco se modifican rápidamente. Tampoco parece razonable esperar que el rendimiento escolar mejore de tal manera que la proporción de estudiantes que domina las áreas curriculares se incremente en un año o dos.

Por otra parte, para poder calcular indicadores educativos como los arriba mencionados se requiere información adecuada y oportuna. Las tasas de culminación y, en general, las tasas relativas al acceso a la educación solo se pueden obtener a partir de las encuestas de hogares del INEI que demoran algunos meses en estar disponibles². En el caso de rendimiento escolar, las evaluaciones nacionales que ha venido realizando el MED se hacen cada tres años³. Es decir, al cabo del primer año de la actual gestión no habrá manera de mostrar qué ha sucedido con la cobertura (salvo los volúmenes de matriculados que registra el MED pero no las tasas de matrícula) ni con los aprendizajes.

Considerando estas limitaciones en la información para hacer evaluaciones sobre los aspectos centrales de la educación, lo que resta por hacer, que también es importante, es evaluar la política educativa a través de las definiciones y decisiones anunciadas y de las acciones puestas en práctica. Para empezar y como punto de referencia es conveniente revisar las propuestas desde el Plan de Gobierno y los anuncios oficiales. Luego analizaremos algunas de las medidas tomadas y finalmente presentamos unos comentarios sobre las propuestas de ley de carrera pública magisterial.

Planes y propuestas

El Plan de Gobierno del Partido Aprista (PG) para las elecciones presidenciales de 2006 contempla 29 objetivos relativos a la educación. Posteriormente, en el Plan de Acción Inmediata (PAI) para los

¹ Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

² Hace poco se publicó en el portal del INEI el boletín electrónico con datos hasta marzo de 2007 pero marzo no es un mes típico para medir la matrícula o asistencia. Sin embargo, las bases de datos aún no están disponibles en el portal del INEI. Con suerte al final del tercer trimestre de este año tendremos información del primer trimestre relevante para observar las tasas de matrícula.

³ Las Evaluaciones Nacionales del Rendimiento Escolar (EN) llevadas adelante por la UMC se han producido en ciclos de tres años, desde que se diseñan hasta que se publican sus resultados. Eventualmente, este tiempo puede ir acortándose a medida que se acumula experiencia e información (i.e. banco de ítems). Sin embargo, dada la juventud del sistema de evaluación, cada operativo todavía es, en gran medida, de aprendizaje y de acumulación de información. Por ello, la longitud del ciclo aún no es fácil de reducir. Es más, habría que preguntarse si las demandas adicionales sobre la UMC, a propósito de las evaluaciones censales de estudiantes y de profesores del año pasado, no están entre las razones por las que en 2007 no habrá una EN alargando el ciclo entre evaluaciones.

primeros 180 días de gobierno se mencionan tres actividades, las que, de una u otra manera, están en el PG. Pero ninguno de los dos documentos representa realmente una propuesta bien elaborada de política educativa. No presentan un diagnóstico de la situación del sistema educativo y la educación en general; por tanto, no se identifican los principales problemas educativos y sus posibles causas. No representan un conjunto articulado de programas diseñados para enfrentar las causas de los problemas. Tampoco hay un plan de trabajo con metas y menos un ejercicio de identificación de necesidades financieras.

Instalado el gobierno y habiendo transcurrido casi la mitad de su primer año, no se había presentado un verdadero *plan* de gobierno para la educación y, en ese contexto, el presidente García anunció a principios de este año la adopción del Programa Educativo Nacional (PEN), elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Han pasado ya varios meses desde aquel anuncio y aún no queda claro cómo es que se hará efectiva tal adopción y, en particular, cómo se empezarán a ejecutar las recomendaciones contenidas en el PEN.

Por otro lado, el Ministerio de Educación ha llevado adelante algunas acciones de gran impacto en la opinión pública, como la realización de pruebas a estudiantes de segundo grado de primaria (pruebas “censales”) y la evaluación de los docentes de la educación básica (evaluaciones “censales”). También se dispuso la extensión en una hora de la jornada educativa, el inicio de la transferencia de funciones por parte de la educación básica a las municipalidades y en el Congreso se aprobó la ley de carrera pública magisterial. A continuación pasaremos revista a algunas de las acciones anunciadas o llevadas adelante en lo que va de la presente administración.

Pruebas y evaluaciones censales

No tenemos duda de la conveniencia de que las decisiones de política deben ser hechas de manera bien informada y ello requiere disponer de buena información. Además se necesita una buena capacidad de análisis y cierta dosis de creatividad. Sin embargo, la información, además de servir para identificar políticas y diseño de programas, también puede ser empleada para tener informadas a las partes interesadas (que en el caso de la educación es prácticamente todo el país) y a la opinión pública en general.

El gobierno optó por llevar adelante una evaluación censal de los docentes para “(...) proveer información de la línea de base a partir de la cual se diseñen las próximas acciones de capacitación para los docentes...”, según se manifiesta en el documento empleado en la presentación de los resultados. Como era de esperarse, esta decisión generó la reacción del SUTEP, lo que la llevó a un terreno mucho más político. Desde una perspectiva más técnica, el anuncio de llevar adelante una evaluación censal antes de fines del año pasado (con lo que eran unos pocos meses los que se disponían para prepararla) preocupó, al menos, por dos razones: su viabilidad operativa en tan corto tiempo y su viabilidad técnica, es decir, la capacidad de diseñar adecuadamente una evaluación acerca de los principales aspectos relativos al desempeño de los docentes.

Los resultados sugieren que, operativamente, la evaluación sí se podía realizar en un corto período de tiempo a pesar de los requerimientos administrativos. Sin duda fue clave que el presidente García hiciera suya la evaluación para hacer que la burocracia hiciera viable el proceso. La resistencia del sindicato y las acciones que emprendieron contra la evaluación de diciembre obligaron a postergar para principios de enero su aplicación y, como subsistieron los problemas, tuvo que contemplarse una nueva fecha a fines del mismo mes para acoger a un importante grupo que no fue evaluado en la primera fecha.

Respecto a las características técnicas de la evaluación, a juzgar por la presentación de los resultados, lo central fueron las pruebas de comprensión de textos y de razonamiento lógico matemático. Otros aspectos habrían sido incluidos (relativos al currículo), pero no queda claro a través de la presentación de los resultados a qué se refieren exactamente y menos para qué fueron considerados. Los resultados de las pruebas muestran que tanto en comprensión de textos como en razonamiento matemático los niveles de más alto desempeño (que se espera tengan los maestros) son logrados por la menor proporción de estos: 24% en comprensión y 2% en razonamiento matemático.

Desde el punto de vista técnico, lo que ha sucedido con estas pruebas es que, a diferencia de cómo se ha venido procediendo habitualmente con las evaluaciones estandarizadas a escolares que hace la UMC, la evaluación a los maestros no ha sido acompañada de una explicación más precisa de lo que se está evaluando (no solo grandes áreas, por ejemplo, sino capacidades específicas, si las hay) y cómo se está evaluando. Es muy importante que tanto el diseño como las características de las pruebas den las garantías de que técnicamente son instrumentos confiables y adecuados para medir lo que realmente se quiere medir. Esto puede ser muy importante para luego poder definir bien las intervenciones, por ejemplo, contenidos y extensión de las capacitaciones en servicio de los docentes⁴.

Según los anuncios oficiales desde antes que se realizaran las pruebas, de acuerdo con los resultados de las mismas se diseñarían programas de capacitación para cubrir las deficiencias encontradas. Lo curioso es que aun antes de saber los resultados se anunció que serían cursos de capacitación de 220 horas, con lo que la longitud del curso no parece depender de los resultados de las pruebas ni de metas establecidas de antemano. Según lo manifestado recientemente por el MED, ya se inició la capacitación a aproximadamente 32 mil maestros en algunas regiones del país. No queda claro, sin embargo, cuál es el plan completo de capacitación, dado que los resultados de las pruebas anunciados sugieren que es un número más grande de maestros el que está por debajo del nivel deseable.

Respecto a las pruebas censales a los niños de segundo grado de primaria, no se sabe mucho. Se hicieron poco antes de culminar el año escolar de 2006 y, según el propio MED, no abarcaron a toda la población estudiantil que tenían como objetivo. En Lima, el 20% de las instituciones educativas no participó y en el resto del país 49% tampoco lo hizo. El ministro anunció los resultados a través de los medios (resultados que no están en el portal del ministerio), pero, a diferencia de la evaluación de los docentes, no se ha sabido luego qué uso han tenido o de qué manera se emplearán una vez que se tengan los resultados definitivos.

En síntesis, sobre las evaluaciones censales llevadas a cabo hasta ahora por la actual administración, solo los resultados globales se han hecho públicos pero poco se sabe sobre sus características técnicas. Tampoco se sabe cómo los resultados de estas evaluaciones se articulan con la implementación de las políticas y programas educativos (salvo las capacitaciones iniciadas hace poco). Es decir no queda claro cómo la información que brindan ambas evaluaciones ayudarán en el diseño de los programas que forman parte de las políticas educativas

Una hora más e inicio de las clases en marzo

La hora adicional de clase se anunció inicialmente durante el primer discurso presidencial sin precisar para qué, cómo y dónde se implementaría. Luego (en febrero), a través de una resolución ministerial, se indicó los aspectos curriculares que serían priorizados en esa extensión de la jornada y se circunscribió para la educación secundaria y en instituciones que operan en centros educativos en donde solo hay un turno (puesto que, se presume, allí en donde hay más de un turno, la extensión implica un traslape). Sesenta por ciento del tiempo adicional se asigna a comunicación y 40% a matemática (tres y dos horas de cada semana, respectivamente) y la norma especifica los aspectos que se desarrollarán de cada área. No se brindan más elementos pedagógicos para llevar adelante la norma, pero sí se especifica que habrá supervisión y monitoreo. Se indica que las UGEL deberán hacerlo al menos tres veces al año.

En una evaluación relativamente reciente del programa META (Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula), se encontró que el programa había conseguido ser efectivo para incrementar la asistencia de los docentes en poco menos de 20% en el número de días. Sin embargo, no se halló ninguna evidencia significativa de que el rendimiento escolar de los alumnos hubiera mejorado⁵. META no tenía establecidos objetivos respecto a lo que se debería hacer con el tiempo “adicional” (es decir, con el tiempo que se recuperaba de la jornada normal de trabajo) pero sí tenía claras las metas respecto a la asistencia de los docentes. El incentivo fue un bono monetario por cumplir la meta (es decir, premió a los que asistieron a la mayor parte de su jornada normal de trabajo!) y para ello se montó un sistema de supervisión que mediera la asistencia de los docentes. El programa de la hora adicional, establece una

⁴ Bajo el supuesto que las deficiencias pueden ser subsanadas con ese esquema de formación.

⁵ Cueto, Santiago et al (2005): Evaluación de impacto de la asistencia docente sobre el rendimiento de los estudiantes. Mimeo. Lima: GRADE

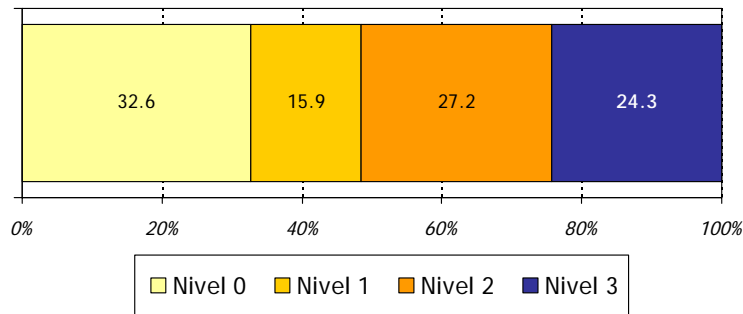
extensión de la jornada (sin compensación adicional), define las áreas y los contenidos de lo que se debe hacer durante ese tiempo adicional pero no establece claramente cómo se supervisará el cumplimiento ni del tiempo ni de los contenidos pues delega a las UGEL esa responsabilidad y a lo sumo establece que deberá hacerse supervisión de al menos 3 días (tres días de los 150 que encontró META se dictan al año representa el 2% del tiempo!).

Al final del año poco sabremos si efectivamente se extendió en una hora efectiva las clases todos los días en este subconjunto de colegios y menos sabremos si se habrá logrado alguna mejora en los aprendizajes. Felizmente, la medida no implica mayores gastos en el presupuesto público.

Respecto al inicio del año escolar en marzo, efectivamente los resultados recientemente publicados por el INEI, muestran que la proporción de asistencia en marzo del 2007 es relativamente más alta que en marzo del 2006.

Resultados por niveles de logro Comprensión de Textos

Nivel 1	▪ Ubica datos concretos y evidentes e Identifica el tema central del texto
Nivel 2	▪ Realiza inferencias sencillas a partir de las ideas del texto
Nivel 3	▪ Logra contrastar e integrar las ideas del texto, realiza inferencias más complejas

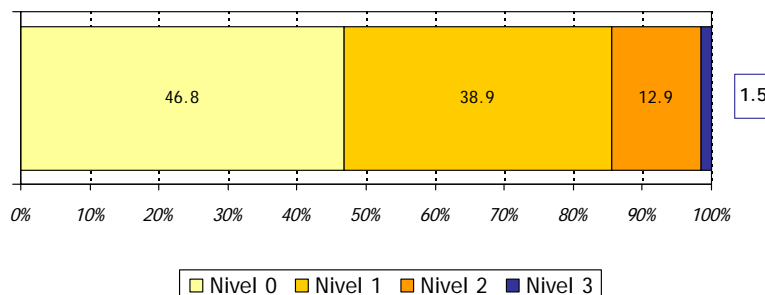


(*) Nivel 0: Solo resuelve algunas preguntas del nivel 1

Fuente: MED. Presentación de los resultados de las pruebas de docentes del 2007.

Resultados por niveles de logro Razonamiento Lógico Matemático

Nivel 1	▪ Realiza cálculos aritméticos simples, reproduce procedimientos rutinarios cortos.
Nivel 2	▪ Establece relaciones matemáticas, adapta procedimientos rutinarios y estrategias sencillas.
Nivel 3	▪ Resuelve problemas de varias etapas elaborando estrategias adecuadas.



(*) Nivel 0: Solo resuelve algunas preguntas del nivel 1

Fuente: MED. Presentación de los resultados de las pruebas de docentes del 2007.