

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.

Foto CIES



El proceso educativo requiere largos períodos de ejecución. Solo la educación básica, incluyendo un año de inicial, requiere doce años de escolaridad.

* Este documento fue entregado dos semanas antes de la aprobación de la Ley de Carrera Magisterial N° 29062.

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.

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

«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»

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 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 volvió a mover el tema de la nueva 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



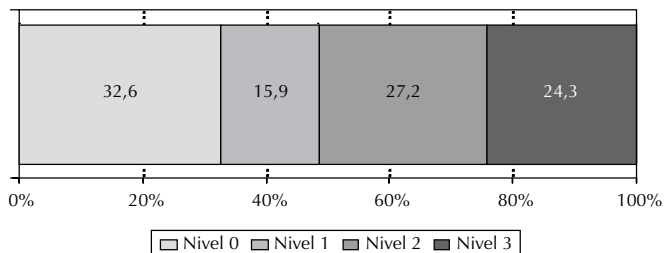
El Ministerio de Educación ha llevado adelante algunas acciones como la realización de pruebas a estudiantes de segundo grado de primaria y la evaluación de los docentes de la educación básica.

Foto CIES

Gráfico 1

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 de 2007.

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.

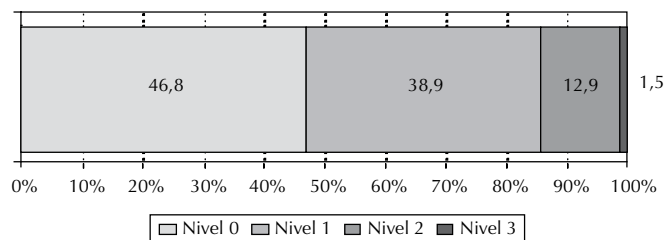
Desde el punto de vista técnico, lo que ha sucedido con estas pruebas es que, a diferencia de cómo se ha venido procediendo habitualmente con las evaluaciones estandarizadas a escolares que hace la UMC, la evaluación a los maestros no ha sido acompañada de una explicación más precisa de lo que se está evaluando (no solo grandes áreas, por ejemplo, sino capacidades específicas, si las hay) y

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

Gráfico 2

Resultados por niveles de logro Comprensión de textos

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 de 2007.

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 de 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 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»

«... no queda claro cómo la información que brindan ambas evaluaciones ayudarán en el diseño de los programas que forman parte de las políticas educativas»

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 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 para 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 matemáticas (tres y dos horas



El programa de la hora adicional no establece claramente cómo se supervisará el cumplimiento del tiempo ni de los contenidos.

de cada semana, respectivamente) y la norma específica 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, ¡se 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 midiera la asistencia de los docentes. El programa de la hora adicional establece una 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 del tiempo ni de los contenidos pues delega a las UGEL esa responsabilidad y a lo sumo establece que debe-

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



La Comisión de Educación del Congreso de la República emitió dictamen en mayoría en el que se propone la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM).

rá hacerse supervisión de al menos tres días (¡Tres días de los 150 que encontró META se dictan al año representan 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 de 2007 es relativamente más alta que en marzo de 2006.

Carrera pública magisterial

A mediados de junio de este año, la Comisión de Educación del Congreso de la República⁶ emitió dictamen en mayoría en el que se propone la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM). El dictamen tiene cuatro secciones. En la primera, que es la introducción, se mencionan las nueve iniciativas legislativas relativas a esta materia durante el período de sesiones anual 2006-2007. De las nueve, cinco iniciativas son propuestas de Ley de CPM y las restantes son propuestas de modificación de la Ley del Profesorado vigente. En la segunda sección (denominada “parte

6/ El nombre completo de la misma es Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte.

7/ Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Estudio comparativo entre 50 países de América y de Europa. (<http://www.oei.es/linea6/informe.pdf>).

«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 mejorado»

evaluativa”), se dice que se hace un análisis de las nueve iniciativas, donde se identifican para los “temas esenciales” (sic) los puntos comunes y las diferencias. Es interesante mencionar que esta sección empieza con seis cuadros tomados de un informe reciente de UNESCO⁷. Sin embargo, no hay siquiera un párrafo en el que se comente estos cuadros. La mera descripción de los sistemas de evaluación del desempeño docente y de la carrera pública magisterial en diferentes países no brinda necesariamente información sobre los aspectos positivos y negativos de tales experiencias. En consecuencia, no queda claro cuáles son las lecciones que la Comisión de Educación obtuvo del mencionado informe.

En la tercera sección sobre las opiniones solicitadas se indican dos cosas importantes. Por un lado, que la propuesta que el Ejecutivo presentó en febrero de este año incluyó el análisis costo-beneficio de la misma. Si ambas propuestas fueran iguales respecto a sus aspectos económicos y financieros podría decirse que ese aspecto ya había sido analizado. Sin embargo, como veremos más adelante, la propuesta del dictamen es distinta a la del Ejecutivo en aspectos, a nuestro juicio, sustantivos y con importantes impactos económicos y financieros. Por otro lado, se dice en esta sección que los otros proyectos de Ley fueron remitidos para recabar la opinión de diferentes instituciones públicas y privadas, con lo que se insinúa que para emitir el dictamen no era necesario volver a poner a consideración de la opinión pública la propuesta de la comisión. Sin embargo, como veremos a continuación, y a diferencia de lo que se sugiere en la sección de “análisis de las propuestas”, hay diferencias importantes entre las propuestas y no queda claro cómo estas se han resuelto y menos cómo han aparecido temas o aspectos que no estaban en las propuestas anteriores. Todo esto sugiere más bien

que existe la intención de aprobar en el más breve plazo y sin mayor discusión la propuesta contenida en el dictamen de la Comisión de Educación.

¿Qué dice la propuesta de Ley de CPM?

- Sobre los alcances o a quiénes afecta (artículo 2):

Se dice que la Ley de CPM comprende a los profesores que prestan servicios en instituciones educativas de la educación básica, de la educación técnico-productiva y de las instancias de gestión educativa descentralizada. Si el espíritu de esta propuesta es que solo los profesores puedan prestar servicios en estas instituciones e instancias educativas, es preocupante que las labores educativas en instituciones que brindan formación técnico-productiva y en las instancias de gestión educativa solo puedan ser brindadas por ellos. Por el nivel de especialización de estas, parece más conveniente que se enfatizen las competencias particulares al puesto, de manera tan o más importante que las habilidades pedagógicas. Lo que esta disposición implica es que, por ejemplo, un especialista en soldadura debe obtener el título de profesor o una licenciatura en educación para poder enseñar técnicas de soldadura. O que el especialista en estadísticas educativas de una Dirección Regional de Educación o de una UGEL debe ser docente titulado para poder acopiar, procesar y analizar información estadística. Con toda claridad, no parece tener mucho sentido que se adscriban a la carrera docente actividades que pueden requerir otras habilidades desde otras profesiones.

- Sobre la estructura de la carrera (artículo 7):

Se contemplan cinco niveles y sus respectivos tiempos mínimos de permanencia y se mencionan los criterios de excepción aplicables para los profesores que brindan servicios en escuelas unidocentes y multigrado ubicadas en áreas rurales y de frontera. El uso del

«Todo esto sugiere más bien que existe la intención de aprobar en el más breve plazo y sin mayor discusión la propuesta contenida en el dictamen de la Comisión de Educación»

tiempo como uno de los criterios recuerda el rol de la antigüedad en el modelo vigente, donde la idea es que la antigüedad brinda información sobre la experiencia y esta sobre el desempeño. Si el desempeño va a ser evaluado y se hace bien, no sería necesario especificar como criterio la antigüedad. De otro lado, nos preguntamos si debería incluirse como requisito para alcanzar ciertos niveles los grados académicos de postgrado. Así, por ejemplo, podría ser que el nivel IV sea reservado solamente para aquellos que tienen maestría y el nivel V para los que tienen doctorado⁸.

Respecto al tratamiento de los profesores en las escuelas rurales y de frontera, se contempla un menor número mínimo de años en cada nivel. En la práctica esto representa un incentivo económico, pues permitiría a los profesores de estas escuelas ascender más rápidamente a lo largo de los niveles. Otra posibilidad es que en función de su desempeño, en particular respecto al aprendizaje de los estudiantes, se contemple la posibilidad de tener un ascenso más rápido. Esto requiere, evidentemente, una mejor precisión de lo que se espera logren los profesores en términos del aprendizaje de los niños y de la definición de estándares de desempeño profesional para cada nivel de la carrera.



Respecto al tratamiento de los profesores en las escuelas rurales y de frontera, se contempla un menor número mínimo de años en cada nivel.

8/ Sin embargo, antes de implementar un criterio académico como este deberían acreditarse los programas de postgrado, que sí califican para este fin.

- Sobre las áreas de desempeño (artículo 8):

Se contemplan tres áreas de desempeño: pedagógica, de gestión institucional y de investigación. No queda claro si la ley solo permitiría que docentes titulados puedan ejercer cargos de gestión institucional e investigación. Nos parece, como lo comentamos arriba, que las funciones asociadas a estos cargos pueden requerir otras habilidades diferentes a las de la docencia y habría que garantizar que estas las tiene quien ejercerá la función. Quizá ser o no docente de formación resulta menos relevante y no tiene sentido adscribir estas funciones a la carrera magisterial.

Entre los cargos que están contemplados en el área de gestión institucional están la dirección y la subdirección de las instituciones educativas, además de los encargados de planificación, de supervisión y de evaluación. Para ejercer un cargo en esta área se especifica que deben estar en el nivel magisterial II. Esto implica tener al menos los tres años de mínima permanencia en el nivel I. Nos parece que para un cargo de conducción de la importancia de un director o subdirector este requisito es un poco bajo. Se esperaría que estos cargos sean ejercidos por profesionales con experiencia, alto desempeño y con las capacidades de gestión y de administración necesarias. Resulta poco probable que estos aspectos se ganen en tan solo tres años de ejercicio.

- Sobre el ingreso a la carrera magisterial (capítulo IV):

Uno de los cambios importantes introducidos en la reciente propuesta de Ley de la Comisión de Edu-



Foto CIES

En el concurso se incluye la capacidad didáctica acreditada según evaluación diseñada por el MED y exigible a nivel nacional.

«Entre los requisitos que deben cumplir los postulantes a la CPM se incluye ser miembro del Colegio de Profesores del Perú. ¿Qué garantiza ser miembro de este colegio?»

cación es haber eliminado el período de acompañamiento inicial (igual a un año escolar) y previo al ingreso efectivo a la CPM. Se contemplaba en las propuestas anteriores que el primer año era para acompañar y supervisar el trabajo del nuevo profesor (que sería contratado, pero todavía no nombrado durante este período). Esto, que se encontraba en la propuesta del Ejecutivo presentada en febrero, lamentablemente no contemplaba que al final de este período pudiese haber un informe no favorable por parte de los asesores ni las medidas que deberían tomarse en ese caso. Al parecer, la Comisión de Educación prefirió no resolver el tema y simplemente lo eliminó de la propuesta de Ley del dictamen.

Entre los requisitos que deben cumplir los postulantes a la CPM se incluye ser miembro del Colegio de Profesores del Perú. ¿Qué garantiza ser miembro de este colegio? ¿Algún aspecto no contemplado explícitamente en la propuesta de Ley? Si así fuera, ¿no sería mejor hacerlo explícito en vez de dejar en manos del Colegio de Profesores los criterios que dicha institución considerará para aceptar miembros?

Según la propuesta, el concurso público para el ingreso a la CPM debe ser objetivo, transparente, imparcial y confiable. Siendo todos criterios igualmente importantes, nos parece pertinente recomendar que la transparencia del concurso implique que los actos de la instancia encargada del concurso y de la evaluación se hagan públicos, así como los resultados de cada etapa de la evaluación. Es decir, que sean conocidos los criterios que se tomarán en cuenta en la evaluación y una vez hecha y resuelta la misma, sean de conocimiento público los resultados parciales y totales.

Entre los aspectos que se incluirán en el concurso (seis en total) se incluye la "(...) capacidad didáctica acreditada según evaluación diseñada por el MED y exigible a nivel nacional...". Nos preguntamos si una adecuada evaluación no pasa por observar en la práctica a los profesores en ejercicio, cosa que podría hacerse en el período de acompañamiento eliminado en la propuesta de la Comisión de Educación. Seguramente se puede elaborar alguna evaluación de "lápiz



Para postular a una plaza de director de una escuela se requiere haber permanecido al menos dos años en el nivel II.

y papel” para cubrir este aspecto, pero parece más razonable que sea en el propio ejercicio docente en donde –además– podría evaluarse mejor.

En el comité de evaluación para el concurso participan con voz y voto cuatro personas (al menos en las escuelas que las tienen): director, subdirector, coordinador de área y un representante de los profesores de la escuela. El representante de los padres de familia en el CONEI participa pero sin voto. Sorprende de este último que, siendo miembro del CONEI, no tenga una participación mayor con voz y voto. Es más, podría considerarse la participación de otros miembros de la sociedad civil involucrados o no directamente en las actividades de la institución educativa (por ejemplo, la iglesia y las universidades).

• Posición relativa o estándares mínimos en los concursos:

En varias partes del texto de la ley se alude a que algunos aspectos serán especificados en el reglamento o en concordancia con el SINEACE. Sin embargo, hay otras partes de la ley que van más allá y establecen aspectos o criterios que delimitan lo que el reglamento o el SINEACE podrían especificar después. Un aspecto muy importante relacionado con esto es lo que se dice en el artículo 14: “(...) el profesor que haya obtenido la más alta calificación en el concurso (...) es declarado ganador e ingresa a la CPM (...)”⁹. Es decir, no se asegura que existan ciertos estándares mínimos de, por ejemplo, capacidad didáctica o de conocimientos pedagógicos y de contenidos. Esto sugiere que toda la explicación y discusión desarrollada sobre el uso de modelos de evaluación en base a *criterios* en vez de los modelos basados en *normas* (que marcó la evolución de las evaluaciones de la Unidad de Medición de la Calidad del MED)

no ha sido considerada para las evaluaciones de los profesores¹⁰.

Esta manera de concebir la evaluación debe ser corregida en la ley puesto que sería mucho más conveniente especificar estándares deseables y evaluar que las competencias para ello las tengan los profesores, en lugar de solo considerar el orden en el que terminan según los puntajes de la evaluación. En todo caso, este es un tema que el SINEACE podría ayudar a definir bien en el reglamento una vez que se apruebe la ley.

• Sobre los requisitos para ser director y la permanencia en el cargo:

Para postular a una plaza de director de una escuela se requiere haber permanecido al menos dos años en el nivel II. Es decir, tres años en el nivel I (tiempo de mínima permanencia en él), más dos en el II, lo que totaliza cinco años de experiencia. Si esa es toda la experiencia, parece poca para hacerse cargo de la dirección de una institución educativa. Tal vez habría que pensar que para ser director se debe estar en niveles más altos, como el IV y el V, que, según lo propuesto antes, deberían exigir postgrado y especialización en temas de gestión pedagógica e institucional. Tampoco se contempla si un profesor del régimen privado puede postular para director (o incluso para profesor de la Carrera Pública Magisterial), reconociéndosele su experiencia previa en el ejercicio de la profesión en el sector privado.

De otro lado, en el artículo 21 sobre la evaluación del desempeño se dice que estas evaluaciones serán cada

«... el cargo de director es a perpetuidad, si es que se aprueban las evaluaciones. Como aquí no se concursa ni se compite con otros candidatos, habrá que suponer que se establecerán estándares mínimos y, en consecuencia, puntajes mínimos, para esta evaluación»

9/ Algo parecido se dice respecto a los resultados de la evaluación para el ascenso de los profesores en el artículo 27.

10/ Mientras los *criteriales* sí permiten identificar qué capacidades son dominadas adecuadamente, los *normativos* solo ordenan de mayor a menor dominio, pero sin hacer explícitas las capacidades dominadas.

tres años. En caso las aprueben serán ratificados en el cargo, si no, se dará por concluida la designación como director (o subdirector). Es decir, el cargo de director es a perpetuidad, si es que se aprueban las evaluaciones. Como aquí no se concursa ni se compete con otros candidatos, habrá que suponer que se establecerán estándares mínimos y, en consecuencia, puntajes mínimos, para esta evaluación.

Nuestra sugerencia es, más bien, que se abra a concurso público cada cierto número de años (cinco o seis, por ejemplo) el cargo de director. Es decir, que la designación de director sea por un período de tiempo establecido al cabo de cual debe realizarse un nuevo concurso en el que, eventualmente, pueda volver a participar el director cuyo período está terminando. Esto permitiría, por un lado, tener a los directores particularmente motivados a hacer las cosas bien y, al mismo tiempo, abrir la posibilidad de que otros profesores con mejores perfiles ocupen la dirección de la escuela.

- **Sobre las remuneraciones, incentivos y estímulos:**

El capítulo IX, correspondiente a las remuneraciones, incentivos y estímulos, ha resultado ser el más desfigurado respecto a las iniciativas anteriores. Primero, porque se empieza mencionando cuatro grandes conceptos (remuneraciones, gratificaciones, asignaciones e incentivos) y, sin embargo, luego se desarrollan algunos de ellos y se emplean otros, sin dejar en claro cuáles son finalmente los conceptos relevantes. Segundo, se introduce una distinción entre asignaciones temporales y asignaciones permanentes, pero luego, al detallar las diferentes asignaciones, no se especifica cuál es permanente y cuál temporal. Tercero, en el artículo 44 se especifican las asignaciones, pero luego en los artículos 46 a 54 se incluyen más asignaciones.

Las remuneraciones, que son la base de la estructura de los ingresos, se establecen inicialmente para cada nivel de la carrera según una gradiente creciente entre niveles: en los niveles 2 y 3 el incremento es de 15% y 30% respecto al del nivel 1, y de 50% y 100% en los niveles 4 y 5, respectivamente, con relación al 1. Esta estructura de ingresos introduce una mayor diferenciación en las remuneraciones entre niveles con relación a la actual estructura pero cabe preguntarse si esta estructura es la más adecuada. Dependiendo de qué reflejan los niveles en términos de trayectoria profesional, en esta estructura salarial puede ser poca o mucha la diferenciación relativa entre niveles. Esto nos remite una vez más a preguntar por los estándares mínimos de calificación y de desempeño para cada nivel y no solo por el tiempo mínimo de permanencia,



Foto CIES

El capítulo correspondiente a las remuneraciones, incentivos y estímulos, ha resultado ser el más desfigurado respecto a las iniciativas anteriores.

que es lo único que se ha especificado de manera precisa en la propuesta de Ley (como en la mayor parte de las anteriores).

Las asignaciones son seis (artículo 44) y son relativas al ejercicio de cargos directivos en instituciones en áreas rurales y de frontera, por asesoría, por excelencia profesional, por postgrados y por desempeño. Por cargos directivos se establecen criterios diferentes para las escuelas polidocentes completas, por un lado, y para las unidocentes y multigrado, por el otro. En estos dos últimos casos se establece que el profesor de una escuela unidocente en área rural percibe un 30% sobre su remuneración y 10% en una multigrado (por alguna extraña razón se incluye a las polidocentes en el artículo 47 cuando estas son contempladas en el artículo 46). Sin embargo, no se contempla que el grado de heterogeneidad entre las multigrado es muy grande, puesto que las instituciones multigrado incluyen desde aquellas escuelas que tiene un aula -y solo una- con dos grados y todo el resto con un solo grado, hasta las que tienen dos profesores atendiendo a los seis grados de primaria. Por todo esto, no queda claro si la asignación es una forma de compensación por el área en donde trabajan (rurales y zonas de frontera), por el grado de complejidad que implica trabajar en aulas multigrado, o por ambas razones. En todo caso, en algunas situaciones pueden verse como dos aspectos distintos.

«El balance de lo anunciado y hecho hasta ahora por el Ejecutivo y por el Legislativo en materia educativa no es muy halagador. Mucho ruido, pocas nueces (...) y poca claridad de qué se va a hacer para remontar los graves problemas del sistema educativo»

La asignación por excelencia profesional (artículo 48) contiene diversos criterios, pero no queda muy claro hacia dónde apunta ni si es temporal o permanente. Sí queda claro que es equivalente a una remuneración mensual por año. Las asignaciones por asesoría establecen 10% sobre la remuneración mensual durante nueve meses lectivos, independientemente del número de asesorados. Nos parece que debería ser mejor precisado qué se espera de esta actividad y ver si es adecuado establecer el 10% como compensación. En todo caso, tal vez sea mejor dejarlo en términos generales e indicar que en el reglamento se precisará. Esto es lo que se hace con un aspecto central como el de la asignación por desempeño destacado.

Hasta aquí las asignaciones contempladas en el artículo 44. Las que no están aquí pero se introducen en los artículos 51 a 54 son las siguientes: por tiempo de servicios (para las mujeres a los 20 y 25 años de servicio y para los hombres a los 25 y 30 años, dos y tres remuneraciones, respectivamente), por preparación de clase y evaluación (30% de la remuneración total), por subsidio por luto y sepelio y por compensación por tiempo de servicios (una por cada año de servicio al momento del cese) y 2% de su remuneración personal (sic) por cada año de servicio cumplido. Ninguna de

estas asignaciones estaba contemplada en la propuesta del Ejecutivo de febrero de este año y, por tanto, no se puede aducir que el análisis costo-beneficio ya se hizo. ¡Solo por preparar clase y la evaluación, la totalidad de la planilla docente se está incrementando en 30%!

• Sobre la jornada de trabajo y las vacaciones:

Treinta horas de trabajo cronológicas a la semana y 60 días de vacaciones al año. El promedio de horas de trabajo por semana de la fuerza laboral en el Perú está en poco más de 48 horas por semana, y solo para unos pocos que son asalariados formales las vacaciones remuneradas son de 30 días al año. No queda para nada claro por qué los profesores requieren este tratamiento preferencial en la longitud de la jornada semanal y de las vacaciones.

En síntesis, la propuesta de Ley de CPM elevada al pleno del congreso el 12 de junio pasado más parece un retroceso en relación a otras iniciativas que ya fueron presentadas en el Parlamento. Lejos de consolidar o buscar consolidar un sistema meritocrático, relevante para empezar a sacar al sistema educativo escolar de la nada satisfactoria situación actual, ha buscado disminuir su importancia relativa a través de la introducción de mecanismos de remuneraciones independientes de las labores y de las responsabilidades profesionales y del desempeño docente.

En conclusión

El balance de lo anunciado y hecho hasta ahora por el Ejecutivo y por el Legislativo en materia educativa no es muy halagador. Mucho ruido, pocas nueces (en parte, pues no hay como mostrarlas) y poca claridad de qué se va a hacer para remontar los graves problemas del sistema educativo. Ni el déficit de cobertura ni el de aprendizaje parecen haber sido hasta el momento debidamente abordados salvo, tal vez, la decisión política de asumir el PEN. Pero eso no basta. Es fundamental definir la forma cómo las recomendaciones del PEN, u otras, se implementarán.

Es muy preocupante observar cómo se está empezando a “resolver” la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Preocupante, pues la propuesta suscrita por la mayoría de la Comisión de Educación ha eliminado elementos importantes de anteriores propuestas (por ejemplo, el período de acompañamiento) y ha disminuido la importancia relativa del vínculo entre los méritos y las remuneraciones (incluyendo las asignaciones y los incentivos).

Foto CIES



Lo anunciado y hecho hasta ahora por el Ejecutivo y por el Legislativo en materia educativa no es muy halagador.