



INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR



INFORME N° 53

Lima, octubre 2006

SEGUNDO TIEMPO DEL APRA EN EDUCACIÓN

Sigfredo Chiroque Chunga*

Después de 21 años el Partido Aprista ha retomado el gobierno del país, por segunda vez. En el primer tiempo no tuvo mucho éxito que digamos en el campo social y mucho menos en la esfera económica. Recordemos que no solamente estuvo ausente un cambio en el modelo de sociedad, sino que se impuso el caos en las diversas esferas de la sociedad peruana.

La educación del país tampoco tuvo modificaciones sustantivas en el primer quinquenio aprista de 1985 a 1990. La crisis educacional se fue profundizando, a pesar que se hizo un esbozo de “Proyecto Educativo Nacional” (en 4 versiones) y se elaboró -en coordinación con el SUTEP- la vigente Ley del Profesorado (gestión de Mercedes Cabanillas en el MED).

Han pasado unos dos meses desde que el APRA nuevamente se hizo cargo del Poder Ejecutivo y asumió la presidencia del Poder Legislativo. Creo que este lapso de tiempo es suficiente para poder analizar los dichos y los hechos del Partido de Gobierno.

DE PROPUESTAS AISLADAS, A PROPUESTAS ESTRUCTURADAS

Antes de analizar los hechos, veamos inicialmente “los dichos”, expresados por el APRA como propuestas para el Sector Educación.

Campaña

Dentro de Plan de Gobierno que enarbó el Partido de Gobierno durante la campaña electoral, se postularon algunas políticas educativas:

- En la “Visión de país” al 2011 se establecen dos situaciones: “un promedio de escolaridad básica que llegue a los 12 años; una reducción sensible del analfabetismo”;
- En el capítulo referido al “acceso universal a la educación y promoción de la cultura y deporte”, se señalan 29 medidas de política sobre educación, 15 sobre cultura y 5 sobre deporte;
- Al priorizarse la atención a los niños para mejorar en nutrición y salud, se están sentando bases materiales de educabilidad.

* E-mail: <pedagogia@ipp-ae.edu.pe>

¿Qué podríamos decir de estas promesas?

De acuerdo a varios estudios¹, el promedio de años de escolaridad bordea actualmente los 9 años. La propuesta aprista es incrementarlo en 3 años dentro del próximo quinquenio. Para lograr este sueño en el corto plazo, se necesitaría mejorar drásticamente los niveles de retiro² de estudiantes, principalmente en los últimos años de secundaria; en el mediano plazo, se requiere mejorar la cobertura y el retiro en todos los niveles de la Educación Básica. En un quinquenio, se puede avanzar hacia la “visión”, pero no lograrla.

La reducción del analfabetismo es posible; sin embargo, esta medida -si no va acompañada de un programa de post-alfabetización y en el marco de cambios más profundos y amplios- no tiene mayor sentido estratégico.

En el Cuadro N° 1, hemos resumido las principales propuestas del APRA sobre la educación nacional que aparecen en su Plan de Gobierno. Dentro de estas medidas, se establece que se buscaría consensuar un Proyecto Educativo Nacional, así como precisar el rol del Consejo Nacional de Educación.

Como se podrá notar, en campaña, el APRA presentó un conjunto inorgánico de medidas. Éstas no tenían prioridades, ni un hilván que les diese coherencia. Se establecieron medidas, sin discriminar cuando se referían a los efectos o las causas de los problemas educativos del país.

Discursos del Presidente y del Premier

Al asumir el mando como Presidente de la República del Perú, el Dr. Alan García señaló 14 medidas específicas de política relacionadas directamente al Sector Educación. Sin embargo, al priorizar la atención a 13 millones y medio de pobres como eje de su Gobierno, estaba generando condiciones de educabilidad en esta población. El enfoque de promover condiciones para plasmar equidad educativa se puso de manera latente.

Salvo los temas de “municipalización de la educación primaria” y de mayores atribuciones a los directores de las instituciones educativas, todos los anuncios del flamante Presidente estaban en las propuestas de campaña. Y -como era de esperarse- los anuncios presidenciales solamente daban cuenta de menos de la tercera parte de las propuestas de campaña.

El discurso presidencial no tuvo ninguna referencia directa o indirecta al Proyecto Educativo Nacional ni al Consejo Nacional de Educación.

El 24 de agosto del año en curso, el Premier Jorge del Castillo expuso el Plan de Gobierno a ser ejecutado en el próximo quinquenio. En referencia al Sector, señaló un importante criterio: la educación en función a la lucha contra pobreza y exclusión de más de 13 millones y medio de peruanos; pero al mismo tiempo precisó 8 medidas de política. De estas medidas sectoriales señaladas por el

¹ Ver MED-UE (2006). **Estadísticas básicas**. En base a datos INEI e Instituto *Cuanto*.

² Al retiro de estudiantes, muchos llaman “deserción”. Desde nuestro enfoque nuestros niños y niñas no son desertores, sino expulsados del sistema.

Premier, solamente 4 guardaban correspondencia con los anuncios del Presidente García al asumir el mando, aunque evidentemente no se oponían. Solamente 3 medidas anunciadas por el Premier iban más allá de las propuestas de campaña. Tampoco el discurso del Premier Jorge del Castillo hizo referencia directa o indirecta al Proyecto Educativo Nacional ni al Consejo Nacional de Educación.

Analizando las cuatro medidas en el Sector, postuladas tanto por el Presidente y el Premier, podríamos decir lo siguiente:

- a) **Municipalización de la educación primaria.-** En los discursos del Presidente y del Premier, la medida se redujo a un simple “anuncio académico, desde lo político”. Es decir, de manera precisó que se haría una validación de la propuesta (se supone, con la rigurosidad académica de todo estudio, caracterizado como “piloto”), en municipalidades “distritales y provinciales” (Alan García) ó en 50 municipalidades “distritales” (Jorge del Castillo). De todas maneras, la difusión genérica de la medida –desde el espacio político y en el marco de la descentralización- generó de inmediato respuestas que fueron más allá de lo académico. Por ejemplo, en algunas bases del SUTEP reaccionaron en contra toda forma de “municipalización de la educación”, al asociarse la medida con propuestas privatizadoras.
- b) **Infraestructura educativa.-** En realidad, se proseguiría con un programa muy activo en la década del 90 y que se desaceleró en el último quinquenio. El necesario mejoramiento de la infraestructura educativa ha sido componente de medidas solicitadas por el Consejo Nacional de Educación, en sus campañas del 2004 y 2005. Para este objetivo, en lo inmediato, el Ejecutivo derivaría parte de los recursos que conseguiría de las donaciones de las empresas mineras, aunque importa garantizar que esos recursos no tengan pasajera fuente filantrópica, sino de ingresos permanentes del Estado.
- c) **Analfabetismo.-** Como hemos dicho, la medida en sí resulta interesante. Pero su planteamiento aislado, le resta eficacia y sentido de permanencia.
- d) **Una hora de clase adicional.-** Esta propuesta es factible de ser llevada a cabo, aunque con formas diferentes según lugares donde se aplique (como sesiones de aprendizaje en las mismas instituciones educativas que tengan condiciones, como asesoría o tutoría de estudiantes en locales de familiares y de la comunidad, como sesiones en fin de semana, etc.). Sin embargo, hay tres prerequisites que deberían zanjarse: Garantizar calidad y enfoque adecuados en la ampliación de la jornada de estudios (para no seguir en más de lo mismo) / Prever los costos en ampliación de docentes o de la jornada de trabajo de los maestros y / Precisar los espacios, tiempo y condiciones de estudio para no interferir a otros grupos de estudiantes o las dinámicas socio-culturales de los estudiantes.

Hay otras medidas anunciada por el Presidente Alan García y no contempladas por el Premier; y viceversa. Por ejemplo:

- La propuesta de formación continua del magisterio, aunque deberíamos hacer precisiones en ello: sobre el contenido y enfoque de la formación continua, sobre las estrategias a seguir y sobre la terciarización de esta actividad o programa. Esto supone asumir una posición sobre la modalidad seguida en la década pasada que ha sido satanizada.

- En lo referente al inicio de clases el 1° de marzo a partir del 2007, creo que esto es inviable por razones legales y sociales. Legalmente los docentes tienen derecho a 2 meses de vacaciones y aplicar la medida significa que los maestros retornen a trabajar la segunda quincena de febrero (para hacer la programación curricular). Socialmente, la medida tal como se anuncia sin un contexto más amplio, encresparía la situación sindical;
- La injustificable medida de “impulso a educación premilitar”.

Una vez más, se puede advertir que las medidas señaladas por el Presidente y el Premier pueden ser buenas, pero ciertamente restan su eficacia al ser aisladas, ya que atacan a efectos de la crisis educativa y no a sus raíces. No guardan proporción al estado de la crisis educativa, ni conllevan una política de Estado. En este sentido, se ubican al margen del Proyecto Educativo Nacional.

Chang: Medidas que se organizan

El 6 de setiembre el Ing. José Antonio Chang Escobedo presentó los *Lineamientos de Política Educativa*. Lo hizo ante la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República. Estas medidas -para el Quinquenio 2006-2011- se presentan estructuradas, superando la yuxtaposición de medidas aisladas.

Los *Lineamientos* expuestos por el Ministro Chang explícitamente asumen que estarían implementando la Ley General de Educación vigente y que ésta estaría concordada con:

- El Acuerdo Nacional;
- El Plan Nacional de Educación para Todos;
- El Proyecto Educativo Nacional;
- El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia;
- El Plan Nacional de Superación de la pobreza;
- El Plan Nacional de Ciencia y Tecnología;
- El Plan de Igualdad de Oportunidades;
- Las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; y
- El Plan Nacional de Competitividad.

Hacemos notar la alusión que se hace al *Proyecto Nacional de Educación*. Por un lado, se le ubica como una propuesta más; y por otro lado –cuando su versión final todavía se encuentra en fase final, a setiembre 2006- se le asume como si hubiese inspirado la vigente Ley General de Educación promulgada en julio del 2003.

Más allá de los deslices anteriores, es loable que los *Lineamientos* superen la atomización de medidas, al organizarse alrededor de los objetivos de **equidad y calidad**, acorde con los postulados que se hacen en los foros internacionales y con el *Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*.

Para alcanzar *equidad*, se establecen 4 objetivos; mientras que para avanzar en *calidad*, se postulan 9 objetivos, Para cada uno de estos 13 objetivos, se establecen un conjunto de estrategias, como acciones de política (ver Cuadro N° 2).

Más allá de la positiva organización

En realidad, debemos reconocer que la propuesta del Ministro Chang resulta estructurada, aunque pueda discutirse sus contenidos y teleología. En este sentido -analizando los objetivos de equidad y calidad, así como sus estrategias- podemos advertir algunos vacíos y deslices importantes:

- Indefinición del cómo se zanja la crisis educativa como totalidad (ver Informe N° 52). En este sentido, se minimiza el *Proyecto Educativo Nacional*;
- Imprecisión de cómo se prioriza la educación de los 12 millones y medio de pobres con criterio de equidad (la “equidad en el acceso y calidad en los ámbitos rurales” no es suficiente);
- El silencio sobre la puesta en marcha de una educación con *pertinencia*. Es decir, una educación que guarde relación con los procesos culturales y productivos presentes y futuros del país;
- La concentración de evaluaciones de docentes y estudiantes, en tiempos que hacen dudar de su consistencia técnica;
- La nula referencia a los problemas de “enfoque educativo y pedagógico”, como si la confusión vigente no fuese una de las raíces de la pésima calidad, equidad y pertinencia educativas;
- El señalamiento de metas presupuestales sin asumir el acuerdo de llegar a *no menos del 6% del Producto Bruto Interno para educación*.

En el primer Gobierno aprista solamente hubo tres ministros de educación (Pango, Cabanillas y Orbegozo). Es de esperar que la mayor permanencia de los titulares del Sector se repita de nuevo. Por ello, es probable que las limitaciones anteriores y otras sean parte de una propuesta partidaria y no de un ministro. Siendo así, estaríamos ante una Propuesta de Política Educativa coherente en sí misma, pero sin un nexo con una visión estratégica de país y de Proyecto Educativo Nacional. Se estarían sentando bases para relativizar problemas aislados del Sector, pero sin enfoque holístico, sin Política de Estado en educación.

HECHOS Y GESTOS

Más allá de las propuestas formales ¿qué prácticas significativas se vienen dando en el Ministerio de Educación (MED)?

En la Sede Central, unos 344 contratados por Servicios No Personales no han tenido renovación de contrato y algunos directivos han sido cambiados (Planificación Estratégica, Proyectos y Presupuesto).

La permanencia del Vice-Ministro de Gestión Pedagógica hace respirar un aire de continuidad en la orientación pedagógica general, solamente interrumpida por un mayor énfasis en el trabajo de alfabetización. El impulso de esta medida es grande y se hace con celeridad, aunque se nota que no hubo preparación anterior y pueden generarse conflictos no tanto sobre el contenido y enfoque del método a ser usado, sino sobre los alfabetizadores. Mientras el SUTEP recomienda con justicia que los alfabetizadores sean profesores desocupados, fuerzas internas al partido gobernante buscan movilizar estudiantes (¿de qué

universidades?) y hasta se solicita incluir a militares y policías en las acciones alfabetizadoras³.

Otro eje del trabajo ministerial es el referido a la “municipalización de la educación”. Un equipo está diseñando el “*Modelo del Plan Piloto de mejoramiento de la gestión educativa descentralizada con la participación de municipalidades distritales*”. Importa anotar que de la “municipalización” entendida como tránsito de la gestión educativa a las municipalidades, se ha llegado al planteamiento de “participación de las municipalidades” en la gestión educativa. El “piloto” se realizaría en 50 distritos de los departamentos de: La Libertad, Lima, Tacna (costa), Puno, Junín, Cajamarca (sierra) y Ucayali (selva).

Una entrevista formal entre el Ministro Chang y la dirigencia del SUTEP ha generado una suerte de distensión en las dos partes. Por un lado, el gremio ha sido recibido oficialmente y ha entregado su pliego de reclamos; y por otro lado, el titular del Sector ha sido visto como dialogante por la dirigencia sindical.

En este contexto, se ha anunciado formalmente un proceso de *evaluación de docentes y estudiantes* a realizarse en este año. Se trata de poner en marcha una medida necesaria sobre la que existe un relativo consenso, siempre y cuando sea parte de una actividad inserta en procesos más amplios. ¿Será posible concretizar esta medida en los dos meses y medio que restan en el año lectivo? Parece que se está confundiendo necesidad con apresuramiento y esto es dañino para acciones serias y sostenidas en la educación peruana.

Existe la sensación de un Partido de Gobierno que administra muy bien la agenda social y también educativa. En el Sector, primero se hizo noticia con la “municipalización educativa”; posteriormente, se puso en el tapete, la cuestión de la alfabetización; y últimamente el tema de la evaluación docente. Desde nuestro punto de vista, la crisis educativa de las mayorías nacionales exige algo más que respuestas aisladas y de “marketing”.

El consenso sobre la necesidad de un *Proyecto Educativo Nacional* no se ve ni en las propuestas últimas del APRA ni en su práctica. Si bien el Ministro Chang ha tenido palabras públicas de elogio sobre la formulación del PEN; sin embargo, esto todavía no se traduce en gestos y hechos. Más bien, existe la sensación de que seguimos con prácticas aisladas. Si esto es así, la crisis sistémica de la educación peruana lejos de resolverse, se profundizará, aunque exista buena intención en los actores y en el Partido de Gobierno.

Finalmente, los cambios que el APRA pueda implementar en el sector deben guardar coherencia con las modificaciones en el modelo de sociedad que construye. Siendo así, aparentemente no se perfilan mayores alteraciones. Es decir, estaríamos asistiendo a mejoras educativas, pero dentro del mismo modelo: sin cambios sustantivos en el enfoque, en la teleología y en los resultados cualitativos.

³ Pedido del congresista aprista Luis Gonzáles Posada (Fuente, Andina del 07-08-06).

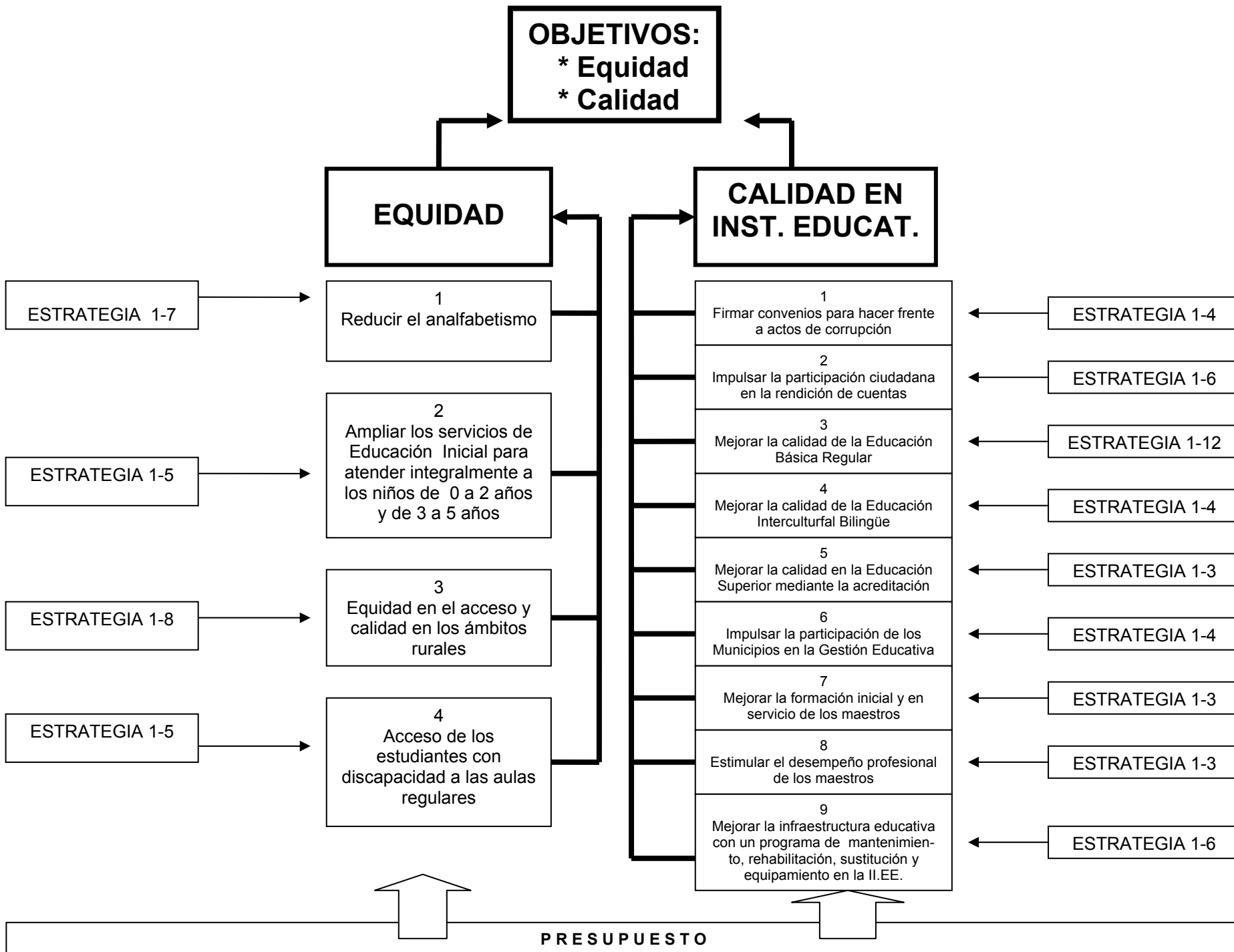
Cuadro N° 1

PROPUESTAS ESPECÍFICAS DEL PARTIDO APRISTA PERUANO

MEDIDAS DE POLÍTICA (Criterios)		CAM-PA-ÑA	DISC. PRE-SID.	PRE-MIER	MINIS-TRO EDUC.
1	"Histórico quinquenio en que erradiquemos el analfabetismo". Programa innovador y prioridad en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac donde reducción debe llegar a menor 4%	X	X	X	X
2	Vigoroso programa de inversión en infraestructura educativa (en próximos 17 meses). "Campaña para mejorar la infraestructura educativa" – INFES al MED. Mejoramiento y equipamiento de Instituciones Educativas (1501 y 1014 respectivamente)	X	X	X	X
3	"Añadiremos una hora de clase adicional por día" (desde el próximo año 2007). Finalidad: Calidad educativa y sólo en educación secundaria.	X	X	X	X
4	Descentralización de la educación: Piloto de municipalización en 50 instituciones educativas de Educación Primaria / Impulso de la participación de los municipios en la gestión educativa		X	X	X
5	Ampliación de programas y servicios de educación inicial: Atención integral a niños 0-2años y 3-5 años: cobertura al 69% niños de 3-5 años. Para ello: movilización intersectorial / Participación familiar / Wawa Pukllana / Fortalecimiento de PRONEIs	X		X	X
6	Formación de los educandos en valores, comunicación integral y pensamiento lógico matemático. Mejorar calidad.	X	X		X
7	"Impulso a la educación física": ampliación de plazas para profesores en educación física – Primaria / Con IPD: Impulso de centros especializados para promover rendimiento deportivo de alta competitividad	X	X		X
8	Incrementar el porcentaje de estudiantes con "desempeño suficiente" en Comprensión de textos escritos y Matemática. Uso de indicadores (de velocidad lectora, por ejemplo).	X	X		X
9	Continuar y perfeccionar con las evaluaciones nacionales e internacionales de los logros de aprendizaje		X		X
10	Fortalecer el aprovechamiento educativo de las TIC en estudiantes y profesores. Rediseñar el Programa Huascarán	X			X
11	Estimular el desempeño profesional de los maestros: Ley de CPM / Sistema Nacional de Evaluación Docente / Sistema de Información de la Evaluación del Desempeño Docente	X			X
12	Equidad en el acceso y calidad en ámbitos rurales	X			X
13	Medidas de moralización y transparencia. Hacer frente a la corrupción.	X			X
14	Textos escolares por alumno y área. Especiales para estudiantes con discapacidad visual. Distribución gratuita.	X			X
15	Participación ciudadana en rendición de cuentas para calidad educativa: CONEIs y COPAREs				X
16	1100 horas efectivas de clase en Primaria y 1200 horas en secundaria. Incremento de una hora adicional de trabajo educativo en IIEE de Ed. Secundaria con un solo turno				X
17	Bibliotecas de aula por grado y sección.				X
18	Materiales didácticos en general y para atención de necesidades educativas especiales				X
19	Orientaciones para la diversificación y evaluación de los aprendizajes				X
20	Implementación del sistema nacional de acompañamiento y monitoreo descentralizado				X
21	Formación docente en servicio				
22	Movilizaciones nacionales para mejorar los aprendizajes fundamentales: Plan lector, Olimpiadas de matemática, juegos florales, Juegos nacionales deportivos, concursos de argumentación, redacción y cuento				X
23	Mejorar la formación inicial y en servicios de los maestros: Continúa suspensión de creación de ISPs públicos y privados / Culminar diseño de Programa de Formación y Capacitación Permanentes / Evaluación docente / Cambios en currículo de ISPs y Facultades Educación.				X
24	Acceso de los estudiantes con discapacidad a las aulas regulares				X
25	Impulso de la educación intercultural en todo el sistema educativo				X
26	Mejorar la calidad de la Educación Superior mediante acreditación: Reglamento SINEACE				X
27	"Formación permanente de los maestros en convenio con las facultades de educación " (acreditadas y de manera presencial)	X	X		
28	"Impulso a la instrucción premilitar"	X	X		
29	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – Aplicada a Educación Superior	X		X	
30	Estado invierte en ciencia, tecnología, creación artística, cultura física y deportes. Programas de Ciencia y Tecnología invertirán 36 millones de dólares. 116 becas de doctorado y capacitación especializada	X		X	
31	Escuela como centro y mayores atribuciones a directores, buscando calidad educativa y participación social		X		

32	"Las clases comenzarán el primero de marzo" (desde el próximo año 2007)		X		
33	("Desarrollo de capacidades humanas" como estrategia para "superar pobreza y reducir brechas de inequidad y exclusión de más de 13 millones y medio de peruanos")			X	
34	Incentivo a mejorar cobertura escolar en zonas pobres, vía Programa Juntos			X	
35	Programa de matrícula oportuna	X			
36	Atención preferente a educación de fronteras	X			
37	Atención particular a escuelas unidocentes	X			
38	Aprendizaje de lenguas extranjeras, respetando educación pluricultural	X			
39	Formación artística de estudiantes	X			
40	Revaloración de la profesión docente: Aumentos salariales / Créditos preferenciales para adquirir computadora / Programa vivienda para docente	X			
41	Estado coordina con Universidades y empresa privada para una educación p/ desarrollo productivo	X			
42	Conservación de patrimonio cultural	X			
43	Potenciar Biblioteca Nacional: Nexo virtual con bibliotecas municipales, universitarias e instituciones tecnológicas	X			
44	Ministerio de educación y Cultura, como paso previo a crear Ministerio de Cultura	X			
45	Educ. superior no universitaria sirve de soporte investigativo para programa "Sierra Exportadora"	X			
46	Creación del Consejo Nacional de Educación Superior	X			
47	Incremento anual de 0.25% del PBI para presupuesto de educación, según Acuerdo Nacional	X			
48	Canje de deuda por educación	X			
49	Facilidades para aumento de ingresos propios en universidades	X			
50	Impulso a innovaciones: sirven de espacio de pasantía	X			
51	Precisar rol del Consejo Nacional de Educación	X			
52	Consensuar un Proyecto Educativo Nacional por 15 años	X			
53	Transferencia del INFES a las regiones	X			
54	Concluir proceso de transferencia de competencias educativas a regiones	X			

FUENTES.- Plan de Gobierno del APRA usado en campaña electoral / Discurso del Dr. Alan García al asumir el mando, el 28 de Julio 2006 / Discurso del Dr. Jorge del Castillo, ante el Congreso de la República..., el 24 de agosto del 2006 / Ing. José Antonio Chang Escobedo, Ministro de Educación: "**Lineamientos de Política Educativa**". Presentación ante la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Juventud y Deportes del Congreso de la República del Perú., el día 6 de setiembre 2006.



Cuadro N° 2. Lineamientos de Política Educativa 2006-2011. según Ministro Chana