

Logros y temas pendientes de la Jornada Escolar Completa

La Jornada Escolar Completa es una reforma educativa en la Secundaria pública que logró aumentar los aprendizajes y cerrar hasta un tercio de la brecha con la escuela privada en su primer año de implementación. Jorge Agüero resume sus alcances, cómo se realizó la evaluación y las tareas pendientes.

PALABRAS CLAVE:

Educación Secundaria,
Tiempo en la escuela,
Evaluación de impacto.

All-day schooling: achievements and pending issues

All-day schooling is part of the educational reform of state secondary schooling which in its first year has led to an increase in learning and to a narrowing by one third the gap between public and private schools. Jorge Agüero summarizes its reach, how the evaluation was conducted and the tasks pending.

KEYWORDS:

Secondary education,
Time at school,
Impact evaluation.

JORGE M. AGÜERO

Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, magíster por la Universidad Pompeu Fabra (España) y doctor por la Universidad de Wisconsin-Madison (EE.UU.). Actualmente es profesor de Economía y del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Connecticut (EE.UU.), donde también es cofundador del Laboratorio de Economía de la Salud. jorge.aguero@uconn.edu

La baja calidad de la Educación Secundaria pública es un hecho ya claramente establecido. Solo el 10 % de las y los estudiantes del segundo año de Secundaria en colegios públicos ha demostrado conocimientos en Matemáticas o Comunicación equivalentes al grado que estudian, mientras que 75 % están rezagados por lo menos dos años en sus aprendizajes (Evaluación Censal de Estudiantes, 2016). Cuando estos jóvenes fueron evaluados en Primaria, sus desempeños eran mejores. Si consideramos que aquellos que logran tomar la prueba en Secundaria son los sobrevivientes del sistema, la caída en las tasas de rendimiento es aún mayor de lo reportado. Tener adolescentes con tan pobre desempeño escolar implica tener una fuerza laboral futura con muy baja productividad, lo que afecta el crecimiento económico de mediano y largo plazo.

La Jornada Escolar Completa (JEC), una reforma educativa implementada desde el 2015 en colegios secundarios del país, busca mejorar la calidad de la educación pública. En este trabajo se describen brevemente los objetivos y rasgos generales de la JEC. Se resumen los impactos que ésta ha tenido sobre los aprendizajes en su primer año de implementación y se señala la agenda pendiente dados los impactos.

LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA

El modelo de servicio educativo JEC es una intervención del Minedu que busca mejorar la calidad del servicio de manera integral. La JEC pretende ampliar tanto las oportunidades de aprendizaje de las y los estudiantes como el cierre de brechas. Para lograr estos objetivos, la JEC tiene tres componentes: pedagógico, gestión y soporte. Una descripción detallada de cada uno de los componentes se puede encontrar en la legislación que genera y define la JEC (RM N° 451-2014-MINEDU, RM N° 2378-2014-MINEDU, RSG N° 008-2015-MINEDU), así como la página web sobre ella (<http://jec.perueduca.pe/>) y el estudio de Agüero (2016).

A modo de resumen, el componente pedagógico extiende el horario de 35 a 45 horas pedagógicas semanales. Las horas adicionales se asignan sobre todo a las áreas curriculares de Comunicación, Matemática, Inglés y Educación para el Trabajo, además de un acompañamiento a estudiantes mediante una tutoría integral. En gestión, se desarrolla un nuevo organigrama con coordinadores pedagógicos y de tutoría, además de apoyo educativo y tecnológico. El componente de soporte busca fortalecer las capacidades de todos los actores involucrados y brinda acompañamiento permanente al

docente, directores y personal de apoyo pedagógico, que incluye plataformas virtuales y presenciales. Adicionalmente, hay una expansión de la infraestructura con laboratorios de inglés (incluyendo computadoras y software), internet, bibliotecas, servicios higiénicos, entre otros. La JEC es entonces un programa ambicioso con múltiples aristas y, como se muestra líneas abajo, es bastante costoso, por lo que hay que preguntarse si ha logrado sus objetivos.

EFFECTOS SOBRE LOS APRENDIZAJES

Los detalles de la evaluación del impacto¹ del primer año de la JEC sobre los rendimientos escolares se describen en un trabajo anterior (Agüero 2016). Aquí me limito a resaltar los puntos más importantes.

El principal obstáculo para establecer los efectos de la JEC es la dificultad de aislarla de cualquier otra característica que compartan los colegios participantes en el 2015, razón por la cual no se puede comparar los colegios públicos que son JEC con sus pares que no lo son. Pero la comparación se puede refinar utilizando las reglas de implementación. Para ser parte de la JEC, los colegios públicos de Secundaria debían tener solo turno de mañana, contar con espacio disponible (para la biblioteca y el laboratorio de inglés, por ejemplo) y tener al menos ocho secciones usando los datos del Censo Escolar del 2013. Esta última regla es central para el diseño de la evaluación.

Esta regla arbitraria permite crear un grupo de tratamiento (aquellos colegios con ocho secciones y más) y otro de control (aquellos con siete y menos). Como se muestra en Agüero (2016), alrededor de este corte los colegios son virtualmente similares. Pero tener ocho secciones aumenta en más de 50 puntos porcentuales la probabilidad de ser colegio JEC. Esta comparación sí permite aislar los efectos de la JEC de las otras características de los colegios de participantes.

Agüero (2016) muestra que los efectos en el primer año de implementación son altos, principalmente en Matemáticas. Los estudiantes de colegios JEC mejoran su puntaje entre 15 y 23 desvíos estándar medidos en la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 para el segundo de Secundaria. La probabilidad de tener los conocimientos necesarios en Matemáticas para el grado

¹ Dicha evaluación se realizó gracias al apoyo del Proyecto FORGE, que implementó el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) con apoyo del Gobierno de Canadá.

que estudian aumenta en 77 % y se reduce la posibilidad de estar rezagado dos o más grados. A modo de comparación, los estimados más bajos reportados en Agüero (2016) son más altos que todos los estudios de América Latina usados por el Minedu para motivar la implementación de la JEC. Comparados con las mejores prácticas educativas evaluadas a nivel mundial, los impactos de la JEC están por encima del 80 % de tales intervenciones. Los efectos en Comunicación son también positivos, pero de menor magnitud y menos robustos estadísticamente. El autor muestra que la JEC ayuda, además, a cerrar un tercio de la brecha entre las escuelas públicas y privadas.

TAREAS PENDIENTES

A pesar de estos resultados, en el 2018 ningún colegio fue añadido a la JEC. Luego de los mil colegios del 2015, 604 colegios fueron incluidos en el 2016 y solo 400 en el 2017. Esto hace imposible la universalización de la JEC para el 2021 como se planteó originalmente. ¿Qué explica el estancamiento de un programa exitoso?

La principal explicación es el costo. Éste es el factor que el actual ministro subraya en una reciente entrevista.² El presupuesto para el 2015 fue de S/689,4 millones y casi la mitad fue gasto corriente. Pero, a diferencia de otros, este gasto corriente ha pasado de ser un flujo y se ha convertido en capital (humano), ya que se mejoraron los aprendizajes. De esta manera, los recursos destinados a la JEC, más que gasto, se deberían clasificar como inversión.

Se desconoce además qué partes de la JEC han sido las más costo-efectivas. Como se mostró en la descripción del modelo JEC, éste tiene varios componentes y por ahora no ha sido posible separarlos para calcular su efecto individual. Agüero (2016) intenta una separación y muestra que la existencia de una subdirección, así como el acceso a coordinadores pedagógicos, tiene efectos positivos sobre los rendimientos. Sin embargo, no sabemos cómo se compara ese efecto *vis-a-vis* las coordinaciones de tutoría, innovación y soporte tecnológico. Identificar los componentes con mayores impactos sobre los rendimientos escolares facilitaría la universalización de la JEC hacia el 2021.

Por otro lado, la ganancia social de la JEC puede ser mucho más amplia que lo actualmente medido en materia de aprendizajes. En Chile, donde la expansión de la

jornada escolar tuvo impactos menores a los encontrados para el Perú, se han observado importantes efectos sociales. Así, Berthelon y Kruger (2011) muestran que, en el vecino sureño, la expansión redujo las tasas de crimen y los embarazos adolescentes. Es posible que efectos similares hayan ocurrido en el Perú, pero aún no han sido evaluados. Tampoco conocemos cómo la JEC afecta la asignación de tiempo en el hogar. Por un lado, un mayor tiempo en la escuela puede facilitar la participación de las madres en el mercado laboral. Por otro lado, hogares con una hija en Secundaria JEC y otra en Primaria (que sale del colegio antes que su hermana mayor) puede reducir el empleo de la madre, en la medida en que sea ella quien tenga la responsabilidad del cuidado del menor hijo. Solo a través del conocimiento de estos impactos podemos tener una idea completa del costo-beneficio de la JEC.

Si bien se puede entender que el Minedu tenga poco interés en estos efectos “sociales”, sí sorprende que tampoco se haya evaluado si la JEC incrementó la postulación a la universidad o a institutos superiores, o si incrementó la postulación hacia los Colegios de Alto Rendimiento. No tenemos tampoco información de los efectos posteriores al primer año de implementación.

Agüero (2016) muestra que la JEC ayuda a cerrar algunas brechas (mayores impactos en distritos urbanos más pobres) pero amplía otras (estudiantes con mejores aprendizajes originalmente se benefician más con este programa). Se desconoce si la JEC puede amortiguar choques adversos. Por ejemplo, la lamentable decisión del entonces ministro Idel Vexler de suspender la aplicación de las pruebas ECE 2017 nos impide saber si la JEC amortiguó parcialmente los efectos negativos de la prolongada huelga de maestros de ese año.

Son pocas las experiencias en las que las reformas en la educación pública a escala son evaluadas rigurosamente y muestran resultados tan elevados como la JEC. Dejar de apoyarla es dejar de invertir en un programa exitoso que ha logrado la mayoría de sus objetivos inmediatos. **T**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÜERO, Jorge M. (2016). Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa. Proyecto FORGE. Documento Técnico.

BERTHELON, Matias E. y Diana I. KRUGER (2011). Risky behavior among youth: incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile”. *Journal of Public Economics* 95.1-2: 41-53.

2 “A Zancos Aprendí” *El Comercio*, 29/4/2018. <https://elcomercio.pe/politica/zancos-aprendi-perfil-ministro-daniel-alfaro-noticia-515676>