

LA CUESTIÓN DOCENTE

Perú: Carrera Pública Magisterial y el discurso del desarrollo profesional

Ricardo Cuenca
Lars Stojnic

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 27

LA CUESTIÓN DOCENTE

PERÚ: CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL Y EL DISCURSO DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Ricardo Cuenca
Lars Stojnic



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

MANUEL IGUIÑEZ, Perú *

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

* Durante el período de elaboración de los estudios la Coordinación Nacional de FLAPE Perú estuvo a cargo de Fanny Muñoz.

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN
LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS - OCIEPE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS
- OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN
EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Cuenca, Ricardo

La cuestión docente: Perú, carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional / Ricardo Cuenca y Lars Stojnic

1a ed. - Buenos Aires: Fund. Laboratorio de Políticas Públicas, 2008

E-Book (Libros Flape / Flape)

ISBN 978-987-1396-14-6

1. Capacitación Docente. I. Stojnic, Lars II. Título

CDD 371.1

Fecha de catalogación: 02/09/2008

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Corrección: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

Primera edición: agosto de 2008

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumbe exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
Las políticas educativas como procesos participativos de toma de decisiones	8
Nuevos docentes para una profesión de calidad y una mejor educación	9
El magisterio peruano en la agenda política actual	11
CAPÍTULO 1. SER DOCENTE EN EL PERÚ. EL MARCO GENERAL	17
El magisterio peruano en números	17
Las remuneraciones docentes	19
Titulación	19
Formación docente	21
CAPÍTULO 2. LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL Y EL CONTEXTO JURÍDICO	33
El caso emblemático y su contexto jurídico	36
CAPÍTULO 3. ENTRE LO TÉCNICO, LO POLÍTICO Y LO SOCIAL. CRÓNICA DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO	43
El momento técnico	46
El momento técnico-consultivo	50
El momento político	54
Recapitulación del proceso	58
CAPÍTULO 4. EL DISCURSO DEL DESARROLLO PROFESIONAL EN LA LEY. UN ANÁLISIS DEL CONTENIDO	61
¿Sabe el docente para qué o para quién trabaja? Sobre el trabajo y la profesión en la Ley de Carrera Pública Magisterial	61
La Carrera Magisterial: ¿dispositivo regulatorio o instrumento de desarrollo profesional?	68

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
La educación como estrategia de réditos políticos	73
La culpabilización del docente	74
La negación del docente como sujeto social	75
El problema de la participación	76
BIBLIOGRAFÍA	79

PRESENTACIÓN

Sin duda, los países de América Latina y, particularmente el Perú, están incluyendo entre los temas más importantes de la agenda de discusión a aquellos relacionados con las políticas educativas y el mejoramiento del desempeño de los docentes, en el marco de una educación de calidad para todos (OREALC-UNESCO, 2007).

En el Perú, el debate sobre la Carrera Pública Magisterial, iniciado hacia finales de 2001, ha sido un claro ejemplo de la transición por la que pasan los países en la decisión de construir políticas públicas como procesos de movilidad social; pero es también un ejemplo de la renovada importancia que se le da al tema docente.

La elección del proceso de formulación y promulgación de la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM) y del análisis de su contenido como caso emblemático de estudio responde fundamentalmente a tres razones. En primer lugar, en el marco de las actuales discusiones con respecto al planteamiento de políticas educativas, ese proceso es un ejercicio cuyo estudio se torna imprescindible. En segundo lugar, un análisis del contenido de dicha Ley nos permite revisar el estado actual de la discusión sobre la profesión docente. Finalmente, es importante considerar cómo se entiende desde un punto de vista político este tema que ocupa un lugar prioritario en la agenda actual del gobierno.

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO PROCESOS PARTICIPATIVOS DE TOMA DE DECISIONES

La discusión en torno a las características que deben tener las políticas educativas y, en especial, en lo que se refiere a la manera de formularlas, implementarlas y evaluarlas es una polémica que sobrepasa la consideración de los documentos o las normas y que se inicia en el establecimiento de las agendas públicas. Ello es así porque, ante todo, se está transitando desde las concepciones tecnocráticas que han acompañado las reformas educativas de las últimas décadas hacia los modelos dialógicos y participativos de gestión de políticas públicas que incluyen como punto de partida lo que Majone (1997) denomina procesos decisionales.

El regreso al régimen democrático en el Perú trajo consigo una corriente que propugnaba la participación como elemento fundamental para diseñar políticas educativas. Con ello, el espacio antes reservado únicamente para el conocimiento técnico empieza a ser compartido por un conjunto de actores sociales. En efecto, durante el gobierno de transición (2000-20001), el Ministerio de Educación impulsa un ambicioso proceso de consulta nacional con el objetivo de relevar la opinión de la sociedad con respecto a la educación que el país necesita, entendiendo que los cambios educativos eran poco sostenibles debido a la poca participación de la sociedad civil en las decisiones educativas.

La fragilidad de los cambios educativos se debe a la fragilidad de las relaciones Estado-sociedad civil que tiñen nuestra historia, y que lamentablemente traza brechas entre las familias y los planes educativos, entre los estudiantes y las definiciones del currículo, entre la ciudadanía y las autoridades educativas (Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, 2002, p. 42).

El país elabora documentos orientadores que marcan (o pretenden marcar) el camino que deberíamos seguir para alcanzar los logros educativos que queremos. Aparecen, entonces, el *Acuerdo Nacional*

(2002) y su decimosegunda política de Estado en materia educativa, el *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006* (2004) con sus cuatro propuestas de atención: aprendizajes de calidad, desarrollo profesional docente, moralización del sector y financiamiento de la educación, un conjunto de *lineamientos de política educativa* impulsado por el Ministerio de Educación; y, finalmente, se viabiliza el plan de trabajo del compromiso internacional de *Educación para Todos* (2005).

Asimismo, por primera vez en el sector y probablemente en el país, se redacta una *Ley General de Educación* (2003) sobre la base de un proceso participativo; y, en el marco del proceso de descentralización, se inicia una campaña en todos los departamentos del país para elaborar políticas educativas regionales. Por su lado, el Consejo Nacional de Educación (CNE), en franca apuesta por la construcción consensuada de políticas educativas, presenta una propuesta de *Proyecto Educativo Nacional* convencido de que “desde el principio quedó claro que se requería abrir muchos espacios de diálogo y debate con actores de los diversos sectores de la vida nacional y que ello debería hacerse también en todas las regiones del país” (CNE, 2005, p. 7).

En 2006, el Foro Educativo realiza la Primera Encuesta Nacional de Educación con la finalidad de recoger la opinión de la población para entregarla a la clase política en medio de la campaña electoral para las elecciones generales de ese año; y durante el año 2007 el Proyecto Educativo Nacional se reconoce como política de Estado.

NUEVOS DOCENTES PARA UNA PROFESIÓN DE CALIDAD Y UNA MEJOR EDUCACIÓN

No existen actualmente en el país ni en la región documentos orientadores de políticas educativas o plataformas legales que no expresen directa y enfáticamente la importancia del trabajo de los docentes en el éxito educativo. Luego de reformas educativas que en las décadas anteriores ubicaron a los docentes como insumos fundamentales del sistema, las discusiones actuales se orientan a

considerarlos como los agentes protagonistas de la educación. Pero, ¿qué significa este nuevo protagonismo? Según Robalino (2005), significa que los docentes sean profesionales provistos de un capital social y cultural que los convierta en sujetos sociales deliberantes y capaces de participar, reflexionando y dialogando, en los procesos de toma de decisiones tanto educativos como sociales.

Esta situación ha polarizado las opiniones respecto de cómo se debe entender el desempeño docente y cuáles son las dimensiones de su trabajo. En los últimos años, se han propuesto nuevos elementos relacionados con la definición del rol de los docentes y se ha sumado lo que parecería ser otro polo de discusión que vuelve más complejo el esfuerzo por definir la función y el desempeño docentes. Esta discusión llegó incluso a polarizarse entre quienes sostienen que la función del docente es fundamentalmente pedagógico-didáctica y quienes plantean que el rol del docente está asociado a una labor educativa más amplia que la de la escuela.

Lo cierto es que este grado de incertidumbre y ambigüedad ha ocasionado que los profesionales docentes tengan que enfrentar permanentemente dos obstáculos: demostrar a la sociedad el valor de su trabajo y demostrar a la ciencia que su profesión es académica e intelectual. Esto ha conducido a un agravamiento de la crisis de identidad profesional docente.

En este escenario, la cuestión docente y la participación de actores sociales de distintos sectores constituyen factores fundamentales para revertir esta situación. Tanto a nivel nacional como internacional, existe consenso en cuanto a la relevancia de este tema en la cuestión docente. Así en los documentos de política educativa producidos en las últimas década se reconoce este hecho (OREALC-UNESCO, 2007; CNE y MED, 2007). También a través del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), aprobado por los ministros de Educación en 2003, se definió el fortalecimiento del protagonismo de los docentes en la atención a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes como uno de los cinco focos estratégicos donde se tenía que actuar.

EL MAGISTERIO PERUANO EN LA AGENDA POLÍTICA ACTUAL

La actual agenda gubernamental tuvo como uno de sus puntos prioritarios la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial. Esta prioridad aparece desde las propuestas electorales del Partido Aprista Peruano relativas a la educación (APRA, 2006). Particularmente, el plan de gobierno aprista hace referencia a la Carrera Pública Magisterial afirmando la necesidad de contar con una moderna carrera pública en el marco de la Ley del Profesorado vigente.

Impulsaremos la modernización de la Carrera Magisterial, que es pública porque así lo define la Ley del profesorado. Se ingresa a la Carrera Magisterial por concurso público de conocimientos y de méritos. Los ascensos tienen que darse de la misma manera. En el caso de los directores ya hemos legislado. El período de desempeño es de tres años; se ingresa por concurso público; quienes desean quedarse por tres años más se someterán a evaluaciones de su desempeño laboral (Cabanillas, 2006).

Instalado el gobierno del presidente Alan García, la cuestión docente se inscribió en la agenda de trabajo a partir de tres elementos: la evaluación censal de los docentes, la capacitación docente y la aprobación de una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial (Tovar, 2007).

Asimismo, el actual gobierno colocó como unas de las prioridades educativas la capacitación docente (Tovar, 2007; APRA, 2006; Cabanillas, 2006). La apuesta del gobierno es la relevancia de los centros amauta y la ejecución de un programa nacional de capacitación a partir de los resultados de la evaluación censal de los docentes en tres áreas: Lenguaje, Matemática y Manejo curricular. En efecto, durante el mes de enero de 2007, alrededor del 70% de los docentes peruanos de las escuelas públicas pasaron por una evaluación, luego de dos intentos fallidos a causa de los enfrentamientos entre el Ministerio de Educación (MED) y el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP). Los resultados, presentados a la

opinión pública luego de la evaluación, demostraron un panorama profundamente alarmante. Por ejemplo, sólo el 23,4% de los docentes alcanzaron el nivel de logro esperado en Comprensión de textos (DESP-MED, 2007).

En este marco de cambios en la manera de “hacer” políticas públicas y de un renovado interés por los docentes, se inserta un tema que, aunque fundamental, responde a coyunturas internacionales y nacionales: la carrera docente. Este tema, además de su importancia en el mejoramiento de la calidad del trabajo de los docentes, es un asunto en el que confluyen los puntos de agenda antes mencionados, constituyéndose en un ejemplo concreto de política docente, como proceso y como contenido. Es por ello que este estudio busca entender cómo ha sido el proceso de formulación de la política de Carrera Pública Magisterial y en qué se ha modificado desde sus inicios hasta el momento de su aprobación. Además, se pretende reconocer si la Ley de Carrera Pública Magisterial peruana es un instrumento de desarrollo profesional –y no sólo un dispositivo legal regulatorio– y cuáles son los ejes que la articulan. Es decir, en este trabajo se busca reconstruir ese proceso, analizar el contenido de la propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial y proponer recomendaciones de políticas educativas. La comprensión de la discusión peruana sobre este permitirá aprender tanto sobre la cuestión docente como sobre el proceso de diseño de políticas públicas educativas.

Para alcanzar nuestros objetivos, hemos empleado una metodología cualitativa y un enfoque de *estudio intrínseco de caso*. Elegimos una metodología cualitativa porque permite profundizar la comprensión del caso emblemático seleccionado.

La investigación cualitativa trata de identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento (Martínez Miguélez, 2004, p. 66).

Consideramos que el enfoque propuesto es el más adecuado para entender el proceso de discusión sobre la Carrera Pública Magisterial que se llevó a cabo en el país, porque este enfoque busca aprender

sobre una situación en particular, dada la importancia del caso en sí mismo, y no se propone entender una situación general a partir de “lo particular” (Stake, 1999). Para reconstruir el proceso de formulación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, se trabajó un *mapa de actores* que permitió entender la posición desde donde actuaron dichos actores y sus intereses sobre el tema.

Por otro lado, se abordó el contenido de la propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial desde una aproximación al análisis del discurso. Para ello, se elaboró una *matriz de análisis* organizada en ejes, tales como: desarrollo profesional, sentido del trabajo y nivel de relación con la formación docente y la evaluación del desempeño. El levantamiento de información, tanto para el mapa de actores como para la matriz de análisis, se realizó a través de entrevistas semiestructuradas y de la revisión de las principales fuentes documentales relacionadas con el tema.

El documento está organizado en 5 secciones. La primera corresponde al desarrollo del marco general sobre la cuestión docente con la finalidad de comprender la situación y las características del magisterio peruano. La segunda sección aborda el tema de la Ley en relación con el marco normativo mayor asociado al tema de la carrera docente. En la tercera y cuarta sección se recogen la reconstrucción del proceso de formulación de la Ley y el análisis del contenido de la misma. Finalmente, el último capítulo registra las conclusiones del estudio y una propuesta de recomendaciones.

El análisis de la información obtenida nos permite concluir que la educación sigue siendo una estrategia que da réditos políticos. Los tres momentos identificados en el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial presentan un elemento común: los gobiernos se han hecho eco del tema docente y del tema de carrera en circunstancias en las que se necesitaba “subir” la imagen gubernamental o buscar consensos en la agenda social del país.

Por otro lado, un hallazgo del estudio relacionado con el contenido de la Ley es la concepción restringida del desempeño docente. El tema del desempeño es una manera directa de aproximarnos a

la reflexión sobre la función y la naturaleza de esta profesión. En todos los aspectos relevados observamos que la discusión sobre el docente como sujeto social no está presente en la Ley ni tampoco en la educación peruana. La Ley reconoce un tipo de docente en su trabajo tradicional: el ámbito del aula, los aprendizajes y lo pedagógico-didáctico. Su función en las prácticas sociales y en los procesos políticos no existe y, por lo tanto, en la Ley se le quita la categoría de sujeto social y se lo considera en la concepción más tradicional: la de un profesional que funciona fundamentalmente como un agente tecnocrático, como instrumento para lograr que los estudiantes aprendan. Es decir, no se lo reconoce como alguien que, a través de su profesión, puede alcanzar un desarrollo personal. De tal forma, toda la dimensión de desarrollo profesional se pierde y sólo se da peso a su formación como un medio para lograr un fin “mayor”.

Quizás es por ello que la formación docente y la evaluación del desempeño propuestas en la Ley tienen una función sustancialmente utilitaria. En realidad, aunque esa haya sido históricamente la perspectiva dominante, la construcción de la Ley pudo haber sido un buen espacio de reflexión, sobre todo si consideramos que la investigación realizada en los últimos años muestra que, como consecuencia de las nuevas exigencias sociales, los fines y los principios de la educación transitan hacia cambios profundos.

Finalmente, la relación entre Estado y sociedad civil –que se caracteriza por altos niveles de confrontación y débiles prácticas de consenso y diálogo– demuestra que lo sucedido en el caso de la Ley de Carrera Magisterial es un reflejo de lo que son las prácticas de participación en nuestra sociedad actual. Particularmente, muestra que las tensiones tradicionales en las relaciones entre los gobiernos y los gremios en los últimos meses se han hecho más evidentes, lo que ha dejado en claro que las prácticas desplegadas reflejan una concepción instrumental de la participación y bajos niveles de institucionalidad, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a Hugo Díaz, Sigfredo Chiroque, Carlos Malpica y José Rivero por la disposición para las entrevistas realizadas. Asimismo, agradecemos a Marta López de Castilla y Nery Escobar por sus aportes a la primera versión del docu-

mento, y a Soledad Lozano por las conversaciones que hemos mantenido sobre el tema en diversos foros. Los colegas del IEP Natalia González y Martín Tanaka nos ayudaron a entender el proceso político del país durante el período del estudio. Finalmente, queremos agradecer especialmente a Fanni Muñoz, coordinadora nacional de FLAPE por el acompañamiento constante en la investigación.

Es importante destacar que las ideas vertidas en este informe son una parte del complejísimo proceso de formulación de la Ley de Carrera Pública peruana. Queda pendiente continuar con la discusión. Esperamos que estas reflexiones aporten a ella.

CAPÍTULO 1. SER DOCENTE EN EL PERÚ. EL MARCO GENERAL

Los datos que se presentan a continuación fueron extraídos de distintos documentos que en los últimos años intentaron presentar la situación docente desde sus distintas dimensiones. El propósito de esta sección es ubicar al lector frente a la realidad actual del magisterio peruano, con el fin de identificar los aspectos críticos que se debería enfrentar para mejorar el desempeño de estos actores, reconociendo que son fundamentales para la transformación educativa que necesitamos en el país.

EL MAGISTERIO PERUANO EN NÚMEROS

Según datos del Ministerio de Educación del Perú (MED), en el año 2006 el sistema educativo contaba con 468.823 docentes, el 65% de los cuales enseñaba en escuelas públicas, mientras que el 35% lo hacía en escuelas privadas. Como se muestra en el Cuadro 1, la principal concentración de docentes está en zonas urbanas, el 79%, cifra que sube a 84% y 83% en los casos del nivel inicial y secundario, respectivamente.

Cuadro 1. Distribución de docentes según nivel educativo y zona

Nivel educativo	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total	468.823	100	371.617	79	97.834	21
Inicial	52.510	100	44.258	84	8.880	16
Primaria	192.182	100	132.690	69	59.492	31
Polidocente completa	117.264	100	109.023	93	8.241	7
Polidocente multigrado	65.228	100	23.293	36	41.935	64
Unidocente	9.690	100	374	4	9.316	96
Secundaria	161.121	100	133.978	83	27.143	17

Fuente: Ministerio de Educación, Censo Escolar 2006. Elaboración: Ministerio de Educación- Unidad de Estadística Educativa, en <http://escale.minedu.gob.pe>

En el caso del nivel primario, el 69% de los docentes enseñan en zonas urbanas; pero la distribución geográfica muestra diferencias considerables si es que se analiza según el tipo de escuela de dicho nivel. Así, en el caso de las escuelas multigrado y unidocentes, el mayor porcentaje de docentes (64% en el primer caso y 96% en el segundo) enseña en zonas rurales. Esto se debe principalmente a que la mayor concentración de este tipo de escuelas está en esas zonas. Por otra parte, en cuanto a la distribución de docentes en zonas rurales y urbanas según el tipo de gestión de las escuelas, los porcentajes son los siguientes: se desempeña en zonas urbanas el 70% de los docentes de escuelas públicas y el 97% de docentes de escuelas privadas, Así como las escuelas multigrado y unidocentes están casi en su totalidad ubicadas en zonas rurales, las escuelas privadas están casi todas en zonas urbanas.

Los datos presentados en el Cuadro 1 nos muestran que la mayor concentración de docentes está en el nivel primario (el 41%), mientras que en el nivel inicial enseña el 11% y en el nivel secundario el 34 por ciento.

Adicionalmente, es importante señalar que la mayor concentración de docentes se encuentra en Lima, donde labora el 29% del total. En el resto de la Costa trabaja el 30%, mientras que en la Sierra y la Selva trabajan el 21,29% y el 13%, respectivamente (MED y CNE, 2007).

LAS REMUNERACIONES DOCENTES

Hacia julio del año 2006, el promedio de maestros peruanos recibía como remuneración líquida la suma de 1.057,27 nuevos soles (MED y CNE, 2007). En 1997, el salario promedio por hora era de 5,7 soles y el 31% de los docentes tenía otros trabajos secundarios, profesionales o técnicos, que les permitían complementar sus salarios; esto afecta directamente su desempeño y la calidad de la enseñanza (PREAL, 2003).

Actualmente y según el MED,¹ la remuneración promedio de los docentes que prestan servicio en el Estado, en todos los niveles magisteriales, es de 1.084,08 nuevos soles; con lo cual las necesidades básicas correspondientes al cálculo de la canasta familiar no estarían cubiertas, según afirma Chiroque (2006).

TITULACIÓN

Cuando se analiza la situación de los docentes, es importante conocer el nivel de desarrollo académico que poseen y, dentro de esto, un aspecto elemental es identificar si cumplen con el requisito mínimo de titulación. En el año 2002, del total de los docentes peruanos el 74% y el 69% de los que se desempeñaban en educación primaria y secundaria, respectivamente, cumplían con la certificación académica requerida actualmente para el nivel educativo correspondiente. En el Cuadro 2 presentamos los datos relativos a esta variable en forma comparativa entre los años 1998 y 2002.

1

Véase en <http://www.minedu.gob.pe> (rev. 28/agosto/07).

**Cuadro 2. Porcentaje de docentes que cumplen
con el estándar de escolaridad**

Categorías	Primaria		Secundaria	
	1998	2002	1998	2002
Total	58,4	73,8	60,9	69,1
Urbana	81,8	71,0	62,6	68,2
Rural	52,7	78,5	53,4	72,5
Pública	60,5	79,2	61,6	71,4
Privada	49,9	55,9	58,6	62,4

Fuente: Ministerio de Educación, Censo Escolar 1998 y 2002. Elaboración: Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa.

Los datos nos muestran que entre 1998 y 2002 hubo avances en el porcentaje de docentes titulados según área de trabajo, nivel de enseñanza y tipo de gestión de las escuelas en las que estos actores laboran. Los aumentos más significativos se dieron en los docentes de zona rural y aquellos que enseñan en escuela pública. En el caso de los docentes rurales, los que cumplen con el estándar de escolaridad aumentaron del 53% al 79% en primaria y del 53% al 73% en secundaria. En el caso de los docentes de escuelas públicas, los de primaria aumentaron del 61% al 79%, y en el caso de secundaria del 62% al 71% en dicho período.

En general, la tendencia entre 1998 y 2002 fue el aumento de docentes que cumplen con la certificación académica requerida según su nivel de enseñanza; sin embargo, hay un caso en que los datos nos muestran una disminución considerable: entre los docentes de primaria de zona urbana, aquellos que poseían la certificación correspondiente disminuyeron del 81% al 71 por ciento.

Aunque estos datos nos hablan de un avance a nivel nacional, todavía existe en el país aproximadamente un 30% de docentes en primaria y secundaria que no ha cumplido con la certificación correspondiente, requisito que, en teoría, debería ser una condición que asegure la calidad del desempeño docente. Sin embargo, como hace evidente el MED en su informe *Indicadores de la Educación, Perú 2004* (Unidad de Estadística Educativa, 2005), si cruzamos los datos

según ámbito y tipo de gestión de las escuelas con los resultados en logro de aprendizajes de los estudiantes a nivel nacional, advertimos que, aparentemente, la certificación de los docentes no aseguraría un mejor desempeño. El rendimiento de los estudiantes de escuelas públicas en ámbitos rurales es bastante menor que el de los estudiantes de zonas urbanas en escuelas públicas; sin embargo, no hay mayor diferencia en cuanto a la certificación correspondiente de los docentes de dichos ámbitos y tipos de escuela. Esto, como concluye el mismo MED, sugiere que “disponer de la certificación académica que establece la norma vigente sería insuficiente para garantizar un servicio de calidad a la población en desventaja socioeconómica” (Unidad de Estadística Educativa, 2005, p. 92).

Así pues, la falta de titulación correspondiente no representa un problema crítico cuando se considera la influencia de los docentes en el rendimiento académico de sus estudiantes. Sin embargo, lo que sí debería generar cuestionamientos es el nivel de excelencia de dichas certificaciones así como la calidad del desarrollo profesional docente avalado oficialmente.

Si a esto le agregamos que, según fuentes del MED, en el año 1999, sólo el 4% de los docentes de primaria y el 6% de los de secundaria poseían estudios de posgrado (PREAL, 2003, p. 17), cifras que en los últimos años deben haber variado poco, estaríamos hablando de que el nivel de formación de los docentes peruanos sería bastante bajo en relación con las expectativas y demandas de la educación. Esto último estaría directamente vinculado con el nivel de formación de los docentes, tema que presentaremos en la siguiente sección.

FORMACIÓN DOCENTE

Considerar la formación docente requiere de un análisis diferenciado entre dos etapas del mismo proceso: la formación inicial y la formación en servicio. Ambas etapas son esenciales para asegurar un alto nivel de desempeño, por lo que analizaremos aquí la situación que se vive en el Perú en ambos casos, combinando información tanto cuantitativa como cualitativa.

LA FORMACIÓN INICIAL: LOS PROBLEMAS DE CANTIDAD Y CALIDAD

Cuando hablamos de formación inicial de docentes en el Perú, debemos hacer referencia a dos tipos de instituciones que se encargan de dicha labor: los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y las Universidades que cuentan con Facultades de Educación. El MED sólo ejerce funciones de regulación sobre las primeras ya que las segundas tienen autonomía de gestión. Del total de los docentes peruanos, el 89% estudió en instituciones públicas mientras que el 11% lo hizo en instituciones privadas (MED y CNE, 2007).

En la actualidad existe una sobreoferta de instituciones de formación inicial: existen 354 institutos pedagógicos y 54 universidades con Facultades de Educación a nivel nacional (Defensoría del Pueblo, 2007). Alex Ríos señala que:

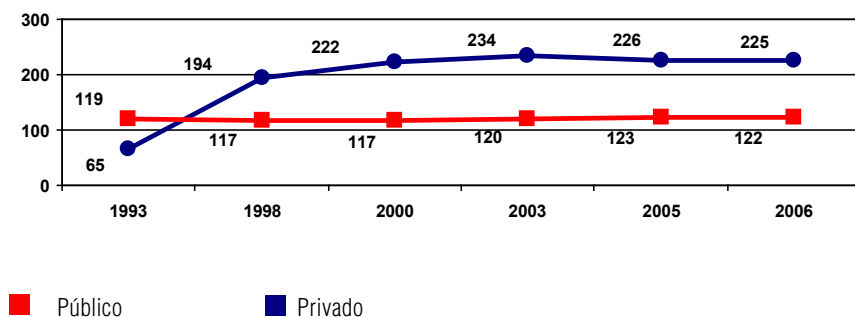
[...] cuando en el año 2004, el Ministerio de Educación decide regular la creación y funcionamiento de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), encuentra que desde 1988 se habían creado indiscriminadamente ISP públicos y privados. Mientras en 1985 existían 67 pedagógicos, en 1993 llegaron a ser 184 y en 2002, 398 (Ríos, 2005, p. 1).

El exceso de instituciones de formación inicial docente ha tenido como efecto directo una sobreoferta de docentes a nivel nacional, la cual no responde al crecimiento de la matrícula de estudiantes que se dio en los últimos años. Aunque los distintos autores no se ponen de acuerdo sobre el número de docentes que se necesitan anualmente para cubrir el crecimiento de la matrícula estudiantil y el retiro de docentes jubilados, en lo que todos coinciden es en la existencia de esa sobreoferta. Así, por ejemplo, en el año 2002 se calculaba que la misma alcanzaba a 83.558 docentes en todo el sistema educativo peruano (Rivero, 2002, p. 29). Sacando un promedio de las estimaciones de los distintos autores, como señala Ríos (2005), cada año se requieren aproximadamente 6.000 nuevos docentes; sin embargo, anualmente los egresados de los ISP bordean los 18.000 y, si a esto se suman los desocupados –que estarían cerca de los

104.000—, estamos hablando de una inmanejable masa docente sin posibilidades de entrar al sistema.

Alex Ríos subraya que la sobreoferta de instituciones pedagógicas se debe principalmente al crecimiento irracional de instituciones del sector privado durante la década de 1990, en la que se promovió indiscriminadamente la privatización de la educación partiendo de la premisa de que la calidad de la misma mejoraría por los mayores niveles de competencia y demanda. Así, mientras que en 1993 los ISP privados eran el 35% del total a nivel nacional, en el año 2006 llegaron a representar el 65%, “lo cual significa que en 13 años crecieron en un 246%” (Ríos, 2005, p. 2). El Gráfico 1 extraído del estudio de Ríos muestra claramente cómo se dio este crecimiento indiscriminado que se concentra principalmente en la década de 1990 y en el sector privado.

Gráfico 1. Número de ISP públicos y privados 1993-2006



Sin embargo, el problema de la formación inicial de los docentes es producto no sólo de la sobreoferta de instituciones que asumen dicha responsabilidad, sino también de deficiencias en cuanto a la diversidad de la oferta que se brinda y a la calidad de los procesos de formación en dichas instituciones.

En relación con lo primero, en los ISP se presenta una oferta poco diversa que no responde a las necesidades y demandas educativas de nuestro país. El crecimiento de la oferta de formación inicial se

dio principalmente en unos de los tres niveles de la educación básica regular, el nivel primario. En el año 2004, como indica Ríos (2005), 323 ISP y 33 universidades ofrecían la especialidad en primaria, y de los 18.054 egresados el 57% correspondía a dicho nivel, mientras que sólo el 12% correspondía al nivel inicial y 19% al nivel secundaria, niveles que, como muestran las cifras del MED, poseen más baja cobertura en el país, lo que significa que habría una mayor demanda de profesionales. El hecho de que la oferta de formación inicial esté principalmente centrada en el nivel de primaria lleva a que, en muchos casos, se deban improvisar docentes de inicial y secundaria.

Además, es importante destacar que las instituciones de formación inicial poseen una oferta académica que principalmente prepara docentes para una realidad educativa urbana. Así pues, no hay una oferta que los capacite para las escuelas multigrado y unidocentes, que plantean demandas y desafíos, tanto pedagógicos como de gestión, totalmente distintos que las escuelas polidocentes urbanas. Esto limita significativamente el desempeño docente y, por lo tanto, el rendimiento de los estudiantes de dichas escuelas. Del total de docentes del nivel primario en el Perú, el 39% enseña en escuelas multigrado y unidocentes; y, sin embargo, no tienen la posibilidad de acceder a una preparación distinta y pertinente a la realidad con la que se enfrentan.

En relación con la calidad de los procesos de formación que se reproducen en los ISP, diversos estudios ponen en evidencia su deficiencia. Esto puede corroborarse, por un lado, en los bajos resultados de las evaluaciones internacionales y nacionales aplicadas a los estudiantes peruanos en los últimos años. En el diagnóstico que presenta el Proyecto Educativo Nacional (PEN) se señala que: más del 90% de los estudiantes de segundo y sexto grado de primaria no han logrado alcanzar las capacidades matemáticas más elementales que exige el currículo; que el 85% y el 88% de estudiantes de segundo y sexto de primaria no desarrollaron habilidades elementales en comprensión lectora; y que el 94% y el 97% de estudiantes de tercero y quinto de secundaria muestran serias limitaciones para “reflexionar, realizar inferencias y para comprender y resolver las situaciones de contenido matemático elementales que se les presentan” (CNE y MED,

2007, p. 66). Aunque el rendimiento estudiantil es producto de distintas variables, el rol docente es una de las más importantes.

Por otro lado, la pobre formación inicial de los docentes se puede corroborar a través de los resultados de las propias evaluaciones docentes. Al respecto, la Unidad de Medición de Calidad del MED, en la presentación de los resultados de la IV Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004,² señaló que en el área de comunicación integral la mayoría de los docentes de los estudiantes evaluados resolvía “básicamente preguntas relacionadas con un nivel de lectura literal o mínimamente inferencial” y, además, mostraba “dificultades para interpretar la relación de dos o más ideas evaluando su coherencia y para realizar inferencias globales en torno al texto”. En el caso del área de lógico-matemática, los resultados indicaban que la mayoría de los docentes de los estudiantes que formaron parte del muestreo de la evaluación resolvía “básicamente problemas rutinarios de carácter algorítmico, totalmente estructurados y definidos” y que, además, se identificaron dificultades “para resolver problemas indirectos de dos o tres etapas que exigen la construcción de estrategias novedosas, extraer información indirecta de gráficos, tomar decisiones a partir de los resultados obtenidos y formular modelos matemáticos”.

El Informe de Progreso Educativo-Perú 2003 (PREAL, 2003, p. 17), señala que “diversos estudios plantean que un alto porcentaje de docentes no dominan suficientemente los contenidos que deben enseñar, sus prácticas en el aula continúan siendo de tipo expositivo y ‘frontal’ y no promueven la participación. Asimismo, no programan adecuadamente sus sesiones de aprendizaje, no estimulan el desarrollo de actividades cognitivas y de razonamiento complejo y no evalúan de manera consistente y constructiva a sus estudiantes”.

Todas estas deficiencias que muchos docentes a nivel nacional presentan tienen como una de sus fuentes principales el desarrollo pedagógico e institucional que se reproduce en el interior de las instituciones de formación inicial, las cuales mantienen mode-

los de organización y de enseñanza vertical, conductista, bastante jerarquizada y en la que los estudiantes, como señala Ríos (2007, p. 2), “son tratados como niños de educación primaria en medio de un ambiente escolar no sólo en cuanto a la ambientación, las reglas y los uniformes sino también en términos de conducta y demanda cognitiva.” La deficiencia de la formación inicial de los docentes es producto también, como señala Martha López de Castilla, de una “infraestructura inadecuada, falta de medios y recursos (bibliotecas, laboratorios), pero sobre todo de la baja calidad de los docentes y de la escasa preparación con la que llegan los alumnos...” (López de Castilla, 2004, p. 105).

A lo antes mencionado, se puede añadir un elemento que quizá no ha recibido la atención suficiente al analizar la actual situación de la formación inicial docente, pero que influye en los bajos niveles de calidad que hoy en día se reproducen. El hecho de que no exista un perfil del formador docente que marque las pautas de los ISP es un aspecto que posee una influencia significativa en la manera que se está preparando a los nuevos docentes. Como mencionamos antes, la reproducción de aspectos de la vida escolar en la vida institucional de los ISP se conecta directamente con el hecho de que no se ha desarrollado un perfil de lo que deberían ser dichas instituciones ni del que deberían tener los formadores de los nuevos docentes, por lo que se copia los modelos escolares, tanto de enseñanza como de vida institucional. Como plantea Saravia, “el perfil que debe tener un formador de docentes es un tema que está ausente en el debate actual” (Saravia y Flores, 2005, 35)³ y esa es una limitación importante en la preparación de los docentes para sus tareas futuras.

La formación del docente es un proceso que no acaba en los diez semestres que dura la carrera docente, sino que debe considerarse como un proceso constante que empieza durante esa carrera y que continúa durante todo el tiempo que dicho docente esté en servicio. De todos modos, es fundamental reconocer que un aspecto clave de dicho proceso serán los años de formación inicial porque en ellos se

sientan las bases teóricas y prácticas para que los futuros docentes puedan desempeñarse de la mejor manera. **La experiencia demuestra que actualmente la formación inicial es, en su mayoría, de muy baja calidad.** Mientras esta situación persista, es muy poco lo que se puede esperar de la calidad educativa de nuestro país.

En síntesis, en el Perú existe en la actualidad un exceso de oferta indiscriminada de ISP que no logra responder a las reales necesidades de formación de los docentes, tanto en relación con el manejo de contenidos, pautas metodológicas y pedagógicas, como con el desarrollo de una conciencia sobre el rol social y político del docente. La mayoría de los egresados de los ISP no sólo no están preparados para desempeñarse de la mejor manera en los diversos ámbitos educativos y frente a las diversas realidades que coexisten en nuestra sociedad, sino que, además, son formados sin que logren apropiarse de la relevancia de su labor como transmisores de conocimientos y como actores del cambio social y responsables de la formación de las generaciones futuras. Mejorar el desempeño de los docentes en nuestro país dependerá, en gran medida, de la elevación del nivel de la etapa de su formación inicial y, en tal sentido, es fundamental que se revierta la situación deficitaria en la que se encuentran las instituciones de formación docente.

LA FORMACIÓN EN SERVICIO Y LOS PROBLEMAS DE DEMANDA, DE NECESIDAD Y DE OFERTA

Al analizar la formación docente, es importante considerar lo que sucede con la formación en servicio (FS), etapa de actualización, especialización y fortalecimiento de capacidades. Sobre dicho aspecto, la experiencia muestra que, en la actualidad, se enfrentan diversos problemas que podrían estar dificultando que la FS permita el desarrollo profesional docente en pos de una mejora educativa.

Es sabida la importancia del docente como actor responsable en el mejoramiento de la calidad educativa pues, aunque no recaiga sobre él toda la responsabilidad en el logro de dicho objetivo, es el actor que se relaciona directamente con los estudiantes y el que ejerce

mayor influencia en representación del sistema educativo. Por ello, tanto los lineamientos, acuerdos y normas internacionales como los nacionales reconocen la importancia de impulsar el mejor desempeño posible de la labor docente, lo cual se funda en el desarrollo profesional constante de dichos actores.

En el Perú, luego de que a principios de la década del noventa se hicieran evidentes los bajos niveles de desempeño, desde el Estado –y en coordinación con instancias internacionales y multilaterales– se tomó la decisión de iniciar el “Plan Nacional de Capacitación Docente” (PLANCAD) que se extendió entre los años 1994 y 2000. El diagnóstico realizado entre marzo y abril de 1994, previo al inicio del PLANCAD, reveló lo siguiente (Hunt y Trelles, 2000, p. 15):

- el 87% de los docentes entrevistados manifestaban haber asistido solamente a una jornada de capacitación, mientras que el 13% restante señaló no haber asistido a ninguna;
- no existía un adecuado sistema de incentivos que motivara a los docentes a ser parte de un proceso de formación constante; y
- los certificados que los docentes recibían por su participación en los eventos de capacitación no acreditaban el real desarrollo de las habilidades esperadas por estos actores.

Durante el período de aplicación del PLANCAD, se capacitó a más de 200.000 docentes de los niveles inicial, primaria y secundaria, tratando de consolidar un proceso de formación permanente, articulado en sus diversos aspectos y con un constante acompañamiento. La capacitación tuvo como objetivo principal el desarrollar en los docentes capacidades metodológicas en el marco del Nuevo Enfoque Pedagógico (Cuenca, 2003, p. 173).

El PLANCAD fue un intento estatal de revertir los bajos desempeños docentes; sin embargo, el hecho de que no se le haya dado continuidad a dicho proceso en el marco de una política de Estado para la formación docente influyó en que hoy en día no se hayan producido resultados más concretos. Al respecto, en un estudio sobre la formación en servicio en distintos países de América Latina (que incluyó al Perú), Isabel Flores señala, precisamente que, aunque en la región

se hacen evidentes tendencias de cambio para romper con sistemas verticales, centralistas y poco eficientes para la formación docente, en muchos casos se quedan en el discurso por la falta de real voluntad política para desarrollar políticas de Estado a largo plazo; y subraya que, entre las principales dificultades en la formación en servicio en los países de la región, se encuentran (Saravia y Flores, 2005, p. 58):

- que la certificación de los cursos de capacitación se den por asistencia, lo que ha llevado a que los docentes concurren indistintamente a los cursos con el solo fin de conseguir un certificado;
- que no existan políticas de Estado a largo plazo que apunten al desarrollo de las capacidades docentes requeridas para el mejoramiento de la calidad educativa nacional, sino que los planes de formación se orienten a resolver problemas coyunturales;
- que no exista una clara voluntad política del Estado por facilitar un acceso equitativo de los docentes a programas de capacitación de calidad. Actualmente, “las propuestas de mayor calidad se ofertan generalmente en zonas urbanas y las estrategias de educación a distancia o capacitación en el uso de nuevas tecnologías están restringidas a las pocas personas que pueden tener acceso a estas”.

Lo señalado puede complementarse con lo que plantea Cuenca al analizar los obstáculos que ha tenido el Perú para consolidar un sistema eficiente de formación en servicio (Cuenca, 2004, p. 175); entre las principales tensiones que dificultan la implementación de tal sistema, Cuenca destaca: la falta de decisión y voluntad política de abordar con determinación el cambio en materia de formación docente; los problemas de diseño del sistema desde un punto de vista estratégico; las dificultades para evaluar y sistematizar experiencias de FS anteriores que podrían facilitar el desarrollo de programas integrales y constantes; y, finalmente, la poca participación del magisterio en el desarrollo de acciones y políticas docentes, lo cual debilita la situación del sector.

A continuación presentamos algunos aspectos que nos parecen fundamentales, tomando como punto de partida la experien-

cia de intervención del Programa de Educación Básica (PROEDUCA) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en tres regiones del Perú. Gracias a esa intervención, PROEDUCA logró relevar, con respecto a la situación de la formación en servicio, información que coincide de manera significativa en las tres regiones y que puede darnos una idea de cómo se reproduce esto a nivel nacional.

En primer lugar, es importante considerar los nudos críticos en el momento de la regulación de la FS, regulación que es responsabilidad del MED a nivel nacional y de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) en las regiones. En este sentido, un primer aspecto de análisis es que no existen procedimientos e instrumentos comunes en las regiones para la presentación y evaluación de propuestas de formación en servicio, por lo cual cada institución ofertante implementa sus propios instrumentos, lo cual dificulta la homogeneización del proceso por parte de las instancias reguladoras. Y otro aspecto crítico es que esas instituciones ofertantes presentan propuestas muy superficiales, con un carácter de trámite administrativo o de formalidad “a cumplir”, sin sustentarlas técnicamente. Es así que un elevado porcentaje de propuestas de FS en las regiones se implementa sin siquiera tener la aprobación de la instancia reguladora. En realidad, en las tres regiones del estudio, el nivel de control y regulación de la oferta de FS es muy limitado, lo que no permite asegurar que estos procesos sean de la mayor calidad posible. La responsabilidad de tal situación es, por un lado, del Estado –que no asume su rol regulador–, por otro lado, de las instituciones ofertantes –que asumen su rol más desde una mirada de negocio que de aporte al mejoramiento profesional– y finalmente, de los docentes –que ven su participación en eventos de formación en servicio como una posibilidad de obtener un certificado que les sirva en concursos públicos, más que como una posibilidad efectiva de fortalecerse en su desempeño profesional.

En segundo lugar, es importante prestarle atención a la manera en que se desarrollan los eventos de FS. En tal sentido, un primer aspecto tiene que ver con que la mayoría de contenidos no responden a las necesidades y demandas educativas de la región y están desarticulados de los planteamientos de políticas educativas nacionales y

regionales. Y a esto se suma que, en el desarrollo de tales eventos, no se garantiza el cumplimiento de los objetivos y de las propuestas técnicas presentadas; la metodología empleada no permite que los docentes se apropien de las estrategias y aseguren un desarrollo de capacidades suficiente para cubrir sus necesidades profesionales. Todo esto se relaciona directamente con la incapacidad de las instancias reguladoras de asegurar que las propuestas de FS respondan, en los hechos, a los objetivos presentados y a las necesidades educativas regionales. Como acabamos de señalar, esto depende en gran parte de la forma en que se aprueban las propuestas, pero también de que no hay un seguimiento de su ejecución, es decir, no se exige la presentación de informes de evaluación del desarrollo y de los resultados de los eventos realizados, condición indispensable tanto para el monitoreo de los mismos como para la certificación de los docentes.

Un tercer déficit –con consecuencias de suma gravedad para el desarrollo profesional de los docentes– tiene que ver con la forma en que se maneja el proceso de certificación de los eventos de FS. Las instancias reguladoras no poseen criterios que les permitan evaluar a quiénes se certifica y a quiénes no y, casi siempre, las certificaciones se otorgan sin que se conozcan datos tan elementales como la asistencia de los participantes y el logro de resultados –desarrollo de capacidades y consecución de objetivos propuestos–. Esto se complica aún más por la relación implícita establecida entre las instituciones ofertantes y los docentes: estos se sienten con derecho a recibir una certificación por la sola razón de haber pagado su participación y las instituciones responden a esta lógica de mercado confiriendo tal certificación.

Finalmente, es importante señalar que, en las distintas regiones, no se conoce al día de hoy cuál es el impacto que tienen los eventos de FS en el desempeño de los docentes en las aulas y en el rendimiento de los estudiantes, a pesar de que este debería ser el objetivo final de los mismos. Por falta de planificación previa –y, adicionalmente, por insuficiencia de presupuesto–, desde las instancias reguladoras no se practica una lógica de monitoreo de los eventos avalados a nivel regional que permita hacer el seguimiento del desempeño de

los docentes en las aulas para evaluar en qué medida esos eventos facilitan o no el desarrollo de capacidades de estos actores.

La información que se presenta en esta sección hace evidente que a nivel regional no se está asegurando una formación en servicio de calidad y que responda de manera pertinente a las necesidades y demandas de los docentes y de las propias regiones en materia educativa. La información también deja en claro que esto, como dijimos, es una responsabilidad compartida de las instancias del Estado, de las instituciones que ofertan FS y de los propios docentes que son los principales receptores de la misma. Por todo ello, para asegurar la calidad del desempeño docente se torna imperioso encarar esta situación de manera frontal.⁴

Debemos insistir en la importancia fundamental de la formación en servicio en razón de la situación educativa actual, que se caracteriza por una formación inicial deficiente responsable de que un elevado porcentaje de docentes en actividad no respondan a las necesidades y demandas del desarrollo social. En una situación ideal, la formación en servicio debería ser el complemento del proceso de formación inicial; pero, ante la actual situación de la educación en el Perú, tiene el deber de revertir los vicios adquiridos por los docentes en su etapa de formación inicial. Por ello es indispensable que se analice de qué manera las medidas adoptadas por el Estado responden a un diagnóstico concienzudo de las deficiencias que es necesario superar y revertir y apuntan a facilitar que los docentes puedan alcanzar desempeños de calidad.

4 Al respecto PROEDUCA-GTZ ha venido desarrollando en las tres regiones de su intervención, en un trabajo conjunto y coordinado con las instancias reguladoras regionales de la FS, una serie de criterios, instrumentos y procedimientos para asegurar que las propuestas de formación en servicio respondan a criterios comunes, que sean pertinentes a las necesidades y demandas regionales y que se implementen respondiendo a parámetros de calidad consensuados regionalmente.

CAPÍTULO 2. LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL Y EL CONTEXTO JURÍDICO

Analizar la situación de los docentes requiere tener en cuenta cómo se posicionan dentro del sistema educativo puesto que, además de ser actores fundamentales dentro de dicho sistema, son parte de una realidad más amplia que los retroalimenta.

En tal sentido, un primer aspecto a considerar es el marco normativo que ampara el desarrollo y el desempeño profesional del docente. Los aspectos concernientes a la Carrera Pública Magisterial estuvieron “congelados” por poco más de 10 años hasta el mes de julio del año 2007. Esto ha llevado a que, entre otras cosas: no se establezcan estándares claros para el ingreso –y separación– de los docentes en el sistema educativo; no exista un sistema de evaluación permanente del desempeño docente que permita evaluar su permanencia por mérito y rendimientos, así como su reconocimiento e incentivo; no se haya implementado un sistema de formación continua y permanente que responda a las demandas y necesidades específicas de actualización y especialización de estos actores.⁵

5 Frente a esto último, se han desarrollado algunas acciones concretas que, sin embargo no han logrado articularse como políticas de Estado que faciliten el fortalecimiento del rol docente. Así, por ejemplo, –como se plantea en el estudio “Con corrupción no hay educación”–, durante 1995 y 2000 el MED desarrolló el Plan Nacional de Capacitación Docente

Un segundo aspecto a tomar en cuenta en lo relativo al modo en que los docentes se han articulado con el sistema educativo es que en contados casos el Estado les ha reconocido su rol de agentes de gestión. Esta falta de reconocimiento se evidencia en la poca cabida que tuvieron en los procesos de reforma educativa que se intentó desarrollar a lo largo de los años. La participación del gremio de docentes se ha visto limitada por varias razones, entre otras: porque la agenda de sus reclamos se enfocó sobre todo en el tema de salarios (PREAL, 2003), por el elevado centralismo del MED en los procesos de toma de decisión y porque la interacción gobierno central-gremio docente se caracterizó por la polarización entre el conflicto y el clientelaje. La mayor injerencia de los docentes en temas de gestión educativa se dio en los procesos de planificación institucional en las escuelas; esta participación se fortaleció con la creación de los Consejos Educativos Institucionales, instancias que poseen responsabilidades concretas en la gestión de la escuela y que están integradas, entre otros estamentos, por representantes de los docentes (véase la Ley General de Educación).

En los últimos años, sin embargo, se han impulsado algunas experiencias que han buscado involucrar de manera activa al gremio docente, como han sido la Consulta Nacional sobre la Educación y el proceso de elaboración del Proyecto Educativo Nacional.

Un tercer aspecto de análisis tiene que ver con la manera que son percibidos los docentes a nivel nacional como consecuencia de su desempeño pedagógico y también como actores sociales que se reconocen como fundamentales para el cambio. Una de las principales conclusiones de la Encuesta Nacional de Educación 2005 impulsada por el Foro Educativo (2006) es que, a nivel nacional, existe un fuerte desprestigio del docente en relación con su desempeño. Algunos de los datos de la encuesta hacen evidente esta percepción:

- El 47% de las personas encuestadas a nivel nacional señala que la calidad de nuestra educación se ve directamente afectada por

(PLANCAD), pero no se cuenta con estudios que muestren los resultados de dicho esfuerzo (Defensoría del Pueblo, 2007).

el bajo nivel de los docentes, y el 24% destaca, como una razón de peso, el poco compromiso que estos actores demuestran.

- Sólo el 20% de los encuestados considera que el desempeño de los docentes es muy bueno o bueno. El 80% restante señala que es de regular para abajo.

Sin embargo, existe también claridad a nivel nacional de la necesidad de que el Estado central invierta en distintas dimensiones para elevar el nivel de desempeño docente, como una vía esencial de mejoramiento de la educación. Del total de los encuestados, el 74% señaló que, entre las medidas más urgentes, un futuro gobierno (que sería el actual) debería priorizar la capacitación de los docentes; el 54% indicó que se les tendría que aumentar el sueldo; y el 47% consideró como medida importante la realización de evaluaciones periódicas.

Un cuarto aspecto a analizar –que también se vincula con la percepción de los docentes que tiene la sociedad– es el alto nivel de corrupción que presenta el sistema educativo, del cual, lamentablemente, no escapan los docentes. El 62% de los ciudadanos percibe la corrupción como el principal problema de la educación en nuestro país. Esto se constata como una realidad en el mencionado estudio de la Defensoría del Pueblo, “Con corrupción no hay educación” del año 2006. Este estudio reveló que muchos de los 307 casos de denuncias recibidas entre agosto y diciembre de 2006 tuvieron que ver con el desempeño docente: por ejemplo, 52 fueron sobre incumplimiento del dictado de clases, 30 por atentados contra la integridad, 20 sobre uso indebido del cargo, 16 por cobros indebidos; y hubo 7 casos de denuncias por violación sexual y 6 de acoso sexual. Al momento del cierre del estudio, se habían investigado 163 de los casos (53% del total) y se había encontrado que el 82% de la denuncias eran fundadas (Defensoría del Pueblo, 2007).

Sobre la base de estos datos, se llegó a la conclusión de que en el sistema educativo persisten condiciones transversales que favorecen la corrupción; y entre esas condiciones se destaca “la ineficiencia de la aplicación de los mecanismos de control y sanción existentes” (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 141). En otras palabras,

el sistema educativo peruano se muestra altamente permisivo frente a los casos de corrupción, lo cual no sólo debilita su prestigio y, por ende, el de los docentes como principales representantes del mismo, sino que además facilita en su interior prácticas que inciden negativamente en el desarrollo educativo a nivel nacional.

La información presentada evidencia la necesidad de fortalecer la situación del docente peruano tanto dentro del sistema educativo como en su rol de agente social. En tal sentido, se plantean como requisitos indispensables, por un lado, promover el involucramiento y compromiso constante de los docentes en los diversos aspectos y dimensiones de la gestión educativa a nivel institucional, local, regional y nacional; y, por otro lado, atacar los altos niveles de corrupción que existen en el sistema educativo y que están, lamentablemente, en directa relación con las prácticas docentes. Para ello, no sólo se necesita un seguimiento y acompañamiento permanentes de la práctica docente, sino que deberemos partir de una estructura y un marco normativo que faciliten estos procesos.

EL CASO EMBLEMÁTICO Y SU CONTEXTO JURÍDICO

La Ley N° 29.062, Ley de la Carrera Pública Magisterial, que modifica la Ley del Profesorado N° 24.029,⁶ tiene como objetivo normar la relación entre el Estado y los docentes que actualmente se desempeñan en el sector público y que, por lo tanto, están bajo mandato del primero. En tal sentido, la ley busca definir el marco de la Carrera Pública Magisterial estableciendo:

- las características de los profesores que deberían ingresar al sistema y la estructura de la Carrera Magisterial, señalando los niveles en los que los docentes pueden desempeñarse;
- los requisitos formales, profesionales y personales que cualquier docente deberá cumplir para acceder a la misma, tanto para desempeñar funciones pedagógicas como de gestión institucional;

- los procedimientos del concurso público para el ingreso a la carrera, así como aquellos procedimientos y criterios para el proceso de ascenso y permanencia en el sistema;
- los programas de formación y capacitación permanente que el Estado debe asegurar, así como el sistema de remuneraciones e incentivos para el mejoramiento profesional;
- la regulación de las diversas situaciones administrativas que podrían generarse en el desempeño de las funciones docentes;
- los casos, causales y procedimientos en que se define el retiro de los docentes de la Carrera Pública Magisterial.

La nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial introduce una serie de cambios en relación con la Ley del Profesorado, los cuales, en teoría, buscan asegurar un desarrollo profesional docente de calidad y que apunte a un mejoramiento significativo de la educación en el Perú. A continuación presentamos algunos de los principales cambios que la nueva ley plantea.

Cambios en la ley

En primer lugar, se han ampliado las áreas del desempeño docente. Se reconocen tres: Gestión Pedagógica, Gestión Institucional e Investigación. La Ley del Profesorado reconocía las áreas de Docencia y de Administración, y aunque estas podrían relacionarse, respectivamente, con las de Gestión Pedagógica y Gestión Institucional, el sentido que esa ley les daba a cada una era distinto de los que la nueva Carrera Magisterial presenta. En el caso de la Gestión Pedagógica, la nueva carrera reconoce que el desempeño docente sobrepasa su relación con los estudiantes en los procesos de aprendizaje por cuanto se lo entiende de una forma más integral. También se amplía el concepto de Gestión Institucional, pues va más allá de lo puramente administrativo: se plantea la necesidad de asegurar una gestión que articule lo administrativo con lo pedagógico y fortalezca la cultura institucional. Adicionalmente, se incluye el área de “Investigación”, pero, a parte de señalar que esa área corresponde “a los profesores que realizan funciones de diseño y evaluación de proyectos de innovación, experimentación e investigación

educativa”,⁷ la ley no plantea la forma en que se va a asegurar esa dimensión del desempeño tanto en las escuelas como en el sistema educativo.

Un segundo cambio importante es que la nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial presenta como finalidad elevar la calidad de la educación a través del mejoramiento del desempeño docente. En tal sentido se apunta, por un lado, al fortalecimiento integral de los docentes, en sus aspectos profesional, ético y social, y, por otro lado, a revalorizarlos como actores sociales y políticos fundamentales del desarrollo colectivo. De esta manera, la nueva Carrera Magisterial superaría la lógica de la Ley precedente en la medida en que la finalidad primordial de esta era fortalecer al docente sólo con vistas al mejoramiento de la educación. Así, aun reconociendo la importancia de los docentes, la nueva ley estaría dándole prioridad al estudiante como fin último del proceso educativo.

En tercer lugar, la nueva ley caracteriza a la Carrera Magisterial como carrera de gestión descentralizada. Esto se refleja principalmente en dos aspectos: por un lado, en la responsabilidad que se les otorga a las escuelas en la evaluación de los docentes tanto para su ingreso a la carrera como en su desempeño; por otro lado, en el rol que confiere a las instancias descentralizadas en la supervisión y acompañamiento de estos procesos. Sin embargo, a pesar de esta aparente intención descentralizadora, en los hechos se da una gestión centralizada en el Ministerio de Educación y de articulación directa con las escuelas, sin tomar en cuenta las funciones y la autonomía de las instancias del nivel regional y sin articularse con los procesos de descentralización que se van desarrollando a nivel regional. Ejemplos de esto son el hecho de que la ley no establece las responsabilidades de las regiones en los procesos de ingreso, evaluación y ascensos a la Carrera Magisterial, ni tampoco cuál es el rol que deben cumplir las instancias de participación, vigilancia y concertación del sistema educativo,⁸ que en el discurso debe-

7 Artículo 8º, inciso c de la Ley N° 29.062.

8 Hacemos referencia a los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) y los Consejos Participativos Regionales de

rían ser fundamentales en todos los procesos de descentralización educativa.

Un cuarto cambio que plantea la nueva Carrera Magisterial es la importancia que se le da al proceso de evaluación permanente del desempeño docente como un mecanismo para asegurar que sean sólo los docentes idóneos y con niveles de preparación suficiente aquellos que permanezcan en servicio. Es decir, la nueva Carrera Magisterial no sólo reconoce la evaluación como una parte importante del proceso formativo de los docentes, sino que además la considera como un mecanismo de regulación de la calidad de aquellos actores que son parte de dicha carrera. En tal sentido, la ley plantea, a nivel nacional, que la evaluación de los docentes se realizará cada tres años de manera obligatoria y que, para aquellos docentes que desapruében, se repetirá al año siguiente. Además, se establece que los que no aprueben las evaluaciones tres veces consecutivas serán retirados de la Carrera Magisterial.

Un quinto cambio, relacionado directamente con el anterior y que es fundamental en la nueva lógica de desarrollo profesional de los docentes como agentes del cambio educativo, se vincula con la responsabilidad que asume el Estado en la RS. A diferencia de lo que se consignaba en la Ley del Profesorado, donde sólo se hacía mención a la responsabilidad estatal de plantear la profesionalización de aquellas personas que ejercían la docencia sin título profesional, en la nueva Ley de Carrera Magisterial se señala que el Estado debe asegurar un sistema de formación continua de los docentes, el cual parte de un análisis concienzudo de sus necesidades y demandas con respecto al objetivo de desarrollo educativo nacional.

La nueva ley plantea que esa responsabilidad atañe, en forma compartida, al Ministerio de Educación y a las instancias descentralizadas de gestión y apunta a asegurar que los docentes tengan acceso a la posibilidad constante de desarrollar sus capacidades, en las tres modalidades de formación en servicio existentes (capacitación, actualización y especialización). Si bien, dicho proceso se plan-

tea como permanente, pensando en el mejoramiento del desempeño docente, también posee como objetivo el superar las brechas actuales que presentan los docentes, a nivel nacional, en su desempeño y formación profesional.

Finalmente, la nueva Carrera Magisterial incluye una sección referida específicamente a las sanciones que pueden recibir los docentes en caso de que se incurra en las diversas causales consideradas. Al respecto, un elemento importante es, precisamente, que se señalan las causales específicas por las cuales los docentes pueden ser retirados de la carrera, entre las cuales se destacan los actos de hostigamiento, abuso y violación de la libertad sexual de los estudiantes. Se indica que, frente a estos actos, mientras se investigan las acusaciones, los docentes quedarán suspendidos.

Aunque los cambios que plantea la nueva ley buscan ser un complemento del título de la Ley del Profesorado de 1984 referido a la Carrera Magisterial, el nuevo instrumento legal supera al anterior en los aspectos estructurales que hemos desarrollado, como es el caso de lo relativo a la formación y a las sanciones de los docentes, aspectos que en la Ley del Profesorado están sólo consignados en el título en el que se plantean las normas comunes para el profesorado.

Además, según vimos, hay adiciones importantes que aparentemente buscarían plantear un sentido distinto del rol de los docentes como agentes de cambio de la educación. Estos temas, como el de la descentralización o el de la evaluación permanente, se han materializado en propuestas que, en última instancia, estarían buscando articularse con compromisos recientes y fueron elaborados como respuesta a demandas y necesidades educativas nacionales. EN esa línea se destacan, principalmente, la nueva Ley General de Educación (LGE) N° 28.044, promulgada en el año 2003, y el Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado por R.S. N° 001-2007-ED a inicios de 2007.

La ley de la nueva Carrera Magisterial responde a los planteamientos de la LGE en los siguientes aspectos:

- en el artículo 57, en lo que se refiere al ingreso de los docentes a la carrera y al hecho concreto de que su ascenso y permanencia en el sistema esté supeditada a un proceso de evaluación permanente;
- en el artículo 58, en lo referido a la necesidad de contar con el título pedagógico para poder ejercer la docencia en la Educación Básica;
- en el artículo 59, en lo que se refiere a las áreas de desempeño docente;
- en el artículo 60, en lo que se refiere a la responsabilidad del Estado de asegurar un programa de formación continua permanente y de alta calidad para los docentes.

Sin embargo, un aspecto en el que la articulación entre la ley de la nueva Carrera Magisterial y la LGE es bastante confusa es el referido a la descentralización del sistema. Mientras que la LGE plantea claramente que todo el sistema educativo debe ser de gestión descentralizada y, particularmente, para el caso de la Carrera Magisterial, señala que la evaluación docente se debe realizar “descentralizada y con participación de la comunidad educativa y la institución magisterial”, en la nueva Carrera Pública Magisterial se observa lo siguiente: por un lado, se encuentra un sistema que recae principalmente en el Ministerio de Educación y en el que las instancias regionales de gestión tienen poca o casi ninguna responsabilidad o autonomía de gestión; por otro lado, en cuanto a las instituciones educativas, mientras que la LGE señala que los CONEI tienen responsabilidad directa en los procesos de ingreso y evaluación del personal docente, la ley de la nueva Carrera Magisterial no hace ninguna mención al respecto; y, por último, mientras que la LGE le da un peso importante a la incidencia y participación del cuerpo magisterial, en el caso de la nueva ley, los docentes aparecen como usuarios de la carrera y no tienen ningún peso en su gestión.

En relación con el PEN, la ley de la nueva Carrera Magisterial se articula en dos aspectos. En primer lugar, plantea como fin último del sistema la mejora de la educación que reciben los estudiantes y, en tal sentido, considera a la Carrera Magisterial como un medio a

través del cual se pueda alcanzar dicho objetivo final. Reconociendo la necesidad de elevar la calidad de la educación, recoge la propuesta del PEN de establecer un sistema permanente a nivel nacional que permita “la evaluación periódica de la efectividad del papel administrativo, pedagógico y formador de los directores y docentes, según sea el caso, y de las condiciones que favorecen o perjudican esos desempeños”.⁹ Se considera que este es un mecanismo para asegurar mejores rendimientos educativos y para garantizar, por medio de las continuas evaluaciones para el ascenso y la permanencia en la Carrera Magisterial, que sean los mejores docentes los queden en el sistema educativo regulado por el Estado. Esto se recoge concretamente de la política 11 del PEN, que propone una serie de criterios de ingreso y permanencia recogidos por la ley de la nueva Carrera Magisterial.

En segundo lugar, la nueva ley responde a la necesidad planteada por el PEN de revalorizar la profesión docente como un medio para fortalecer el rol de dichos actores como agentes del cambio educativo. En la nueva Carrera Magisterial, al igual que en el PEN, se plantean estrategias concretas para motivar al docente a su desarrollo profesional, a la innovación pedagógica e institucional y a mantener un desempeño de alta calidad.

Sin embargo, y a pesar de dichas articulaciones, un aspecto en que la ley de la nueva Carrera Magisterial no llega a coordinar con el PEN es en relación con la propuesta de formular un nuevo modelo de gestión descentralizada y articulada entre los diversos niveles que gestionan el sistema educativo y que asegure la participación permanente de los distintos actores y estamentos, tanto del Estado como de la Sociedad Civil, en procesos participativos, consensuados y democráticos. En ese sentido, la propuesta y articulación de la nueva Carrera Magisterial también es confusa.

CAPÍTULO 3. ENTRE LO TÉCNICO, LO POLÍTICO Y LO SOCIAL. CRÓNICA DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO

Si bien el tema de la Carrera Pública Magisterial estuvo en los meses de junio y julio de 2007 en el centro del debate, tiene sus orígenes en años anteriores. La discusión y el inicio de la construcción de propuestas nacen por iniciativa del Ministerio de Educación, hacia el final del Gobierno de Transición (2000-2001), y culminan el 11 de julio de 2007 con la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial por parte de la Junta de Portavoces, que la exonera de una segunda votación en la Comisión Permanente del Congreso de la República.

El proceso peruano de construcción de la Ley de Carrera Pública Magisterial presenta ciertas características que conviene revisar para una mejor comprensión.

En primer lugar, abarcó cuatro períodos presidenciales. Esta característica transgubernamental la ubica como un caso único dentro de los últimos instrumentos legales relacionados con el profesorado. El Estatuto y Escalafón Magisterial N° 15.215 de 1964, el D.L. N° 22.875 de 1979, la Ley del Profesorado N° 24.029 de 1984 y su modificatoria –Ley N° 25.212, de 1985– fueron discutidos y promulgados durante un solo período gubernamental. El hecho de que la elaboración de la nueva ley se haya extendido de esta forma responde a un largo proceso de reflexión sobre la necesidad de transformar la educación peruana que se inicia con el gobierno de transición. Se

amplía la visión en cuanto a lo que es necesario cambiar. Ya no se trata sólo de mejorar la infraestructura; se empieza a colocar en la agenda política la problemática de la elevación del nivel del desempeño docente y se piensa la educación como un tema que no sólo incumbe al gobierno, sino que debe involucrar a otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, al propio magisterio.

En segundo lugar, la Ley de Carrera Pública se promulga al inicio de un período gubernamental, a diferencia de los dispositivos anteriores que fueron aprobados al final de los gobiernos. En interpretación de Paiba (2007), esto constituye un cambio sustancial en la manera de abordar la relación del gobierno con el magisterio, en tanto implica una demostración de quién tiene el poder para formular y conducir las decisiones sobre la docencia.

En tercer lugar, la Ley de CPM fue aprobada en medio de una huelga magisterial. Esta circunstancia muestra que la construcción y discusión de dicha ley fue fundamentalmente un proceso político: se priorizaron los intereses de poder –lo que significó una real postergación del tema del mejoramiento profesional del magisterio–, intereses expresados en una polarización de posturas que generaron conflictos permanentes entre los gobiernos y el SUTEP. Y durante el desarrollo de este proceso se fueron involucrando otros actores que se vieron también alcanzados por el conflicto: la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y el magisterio en general. Todos ellos plantearon sus propios intereses, haciendo aún más complejo el proceso.

En cuarto lugar, la nueva Ley, cuya discusión se inició en un plano fundamentalmente técnico, condujo a un agudo conflicto político entre el gremio docente y el gobierno, circunstancia que también hace de la aprobación de esta norma un caso único en la historia reciente peruana: a diferencia de lo que ocurrió con esta ley, los anteriores dispositivos legales fueron considerados por el gremio magisterial como conquistas sindicales (SUTEP, 2007 y Pacheco, 2006).

En quinto lugar, el proceso se ha caracterizado por sobreponer el derecho de los estudiantes al de los docentes, negándose así la necesidad de mantener un equilibrio entre el ejercicio de los dere-

chos de los que enseñan y el de los sujetos que aprenden (Chiroque, 2005). Pero, a pesar de esta perspectiva –que entiende que el docente es un insumo subalterno dentro del proceso educativo–, se da la paradoja de que se sigue sosteniendo que la responsabilidad del éxito educativo recae sobre el docente, desconociendo así que forma parte de un sistema que tiene la obligación de formarlo y sostenerlo para que pueda desempeñar, en las mejores condiciones posibles, el rol que le compete.

Finalmente, el proceso se caracterizó por la sobrevaloración de la Carrera Magisterial como “salvadora” de los problemas educativos y del problema del desempeño docente, a partir de los discursos elaborados por el MED y SUTEP, sobre la base de sus respectivos intereses. Sin embargo, es importante reconocer que, aunque la carrera docente es un factor fundamental para elevar el nivel magisterial, no soluciona por sí misma los problemas educativos y que es, sobre todo, un instrumento de mejora del ejercicio profesional.

Por todo lo visto, podemos afirmar que el tema de la Carrera Pública Magisterial es un asunto profundamente político y que, por ello, las decisiones que se toman o dejan de tomar al respecto traen consigo réditos y castigos. En tal sentido, el tema de la CPM fue, durante el período de estudio 2001-2007, un proceso en el que el componente técnico y político han estado permanentemente presentes y muchas veces en tensión.

Sin embargo, es posible identificar tres momentos en ese proceso durante el período de estudio. El primero (de 2001 a 2002) corresponde a un momento predominantemente técnico; el segundo (desde el primer semestre del año 2003 hasta finales del año 2005) define un momento técnico-consultivo; el tercero (primer semestre de 2007) corresponde a un momento intensamente politizado.

EL MOMENTO TÉCNICO

Este primer momento –que va de 2001 a 2002– comienza con una iniciativa política del gobierno de Toledo y se caracterizó por responder a un proceso principalmente técnico en la elaboración de la propuesta de la Carrera Magisterial. El diseño de la misma fue trabajado por un conjunto de especialistas y las consultas realizadas se enfocaron en levantar las lecciones aprendidas de experiencias latinoamericanas y en nutrirse del *expertise* de especialistas nacionales e internacionales.

Durante este período, el país salía de una de sus más profundas crisis políticas. El fin del régimen del presidente Alberto Fujimori (1990-2000) y el subsecuente regreso a la democracia hicieron que la mayoría de los sectores se abocaran a procesos democratizadores para definir sus políticas. El sector educación no fue una excepción y, como se ha mencionado, se iniciaron ambiciosos procesos de consultas sociales. En sus comienzos, el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) trajo cierto optimismo en la posibilidad de cambio y el Ministerio de Educación hizo públicos los graves problemas educativos. Con ello se tornó evidente que las reformas implementadas durante las década de los noventa no llevaron a mejorar la calidad de la educación y colocaron a la cuestión docente en el “ojo de la tormenta”. Las discusiones giraban en torno a la necesidad de emprender acciones para elevar el desempeño de los docentes a partir de una serie de cambios en su formación, de la recomposición de sus salarios y de estrategias que revalorizaran su profesión.

Las experiencias anteriores de formación docente, aunque no evaluadas, mostraban que sus esfuerzos habían sido insuficientes; entonces, se inicia la discusión técnica respecto de la necesidad de renovar la Carrera Pública Magisterial, considerando que se debía revisar la normatividad vigente (Ley del Profesorado N° 24.029) para responder a las exigencias de la educación actual.

Es en este marco que el Ministerio de Educación convoca a José Rivero, educador peruano de gran trayectoria internacional que regresaba al país luego de varios años de servicio en la Oficina

Regional de Educación de la UNESCO en Chile, para conducir un proceso de discusión sobre la Carrera Pública Magisterial.

Rivero, a su vez, convoca a un conjunto de profesionales e inicia la discusión sobre la carrera docente desde una perspectiva integral. Es así que el trabajo, encomendado inicialmente sobre la Carrera Magisterial, se amplía a un trabajo de reflexión y propuesta sobre la “cuestión docente” en el Perú, en el entendido de que: “la docencia [...] adolece de una serie de limitaciones que comienzan con el ingreso de los postulantes a los centros de formación magisterial y que acaban con el término del ejercicio profesional de cada uno de los docentes” (Rivero, 2002, p. 17). A partir de esto, la Comisión Rivero se plantea abordar tres temas: perfiles docentes, acreditación de instituciones formadoras y Carrera Pública Magisterial.

La tarea se llevó a cabo sobre la base de procedimientos empíricos y talleres de trabajo a nivel nacional. En ellos participaron un conjunto de especialistas internacionales y representantes de los más importantes gremios docentes latinoamericanos. “Entre los meses de septiembre y diciembre de 2001 estos equipos desarrollaron una metodología que demandó contrastar sus avances con la opinión de cuatro consultoras internacionales y la opinión de docentes peruanos y representantes de instituciones nacionales y provinciales en talleres nacionales expresamente convocados para cada consultoría” (Rivero, 2002, p. 9).

Luego de un trabajo de sistematización y análisis, en junio de 2002 la Comisión Rivero entrega un informe final para el debate nacional, el cual se constituyó en la base de las posteriores propuestas de Ley de Carrera Pública Magisterial del Ministerio de Educación. Es importante señalar que este informe final consideraba la carrera en un marco mayor de reflexión: la docencia.

En efecto, este primer momento de discusión del proceso de construcción de la Ley de Carrera Pública Magisterial proponía la comprensión de la profesión desde una perspectiva integral y crítica, con lo cual la discusión sobre los elementos regulatorios entre el magisterio y el Estado debía entenderse en el marco del desarrollo

profesional de los docentes como un proceso fundamental en la mejora de la calidad educativa

Para la Comisión Rivero, la docencia es una profesión que se construye en permanente tensión con las demandas del contexto y, en tal sentido, presenta un conjunto de características fundamentales para su propia comprensión: tiene una función social, remite a un cuerpo de conocimientos especializados, implica conducirse con un significativo grado de autonomía y organizarse de manera colectiva, y se caracteriza por valores profesionales específicos (Rivero, 2002).

Por otro lado, las bases desarrolladas por esta Comisión reconocieron la importancia de articular la discusión de la carrera con la formación docente de manera particular. En efecto, “teniendo presente las propuestas de transformación que representa el diseño de una nueva Carrera Pública Magisterial, los aspectos más significativos por precisar son la selección y [la] formación inicial del docente en instituciones formadoras debidamente acreditadas que sean responsables de prepararlo para enfrentar con éxito el reto que supone una educación de calidad” (Rivero, 2002, p. 177).

En resumen, el discurso elaborado durante esta etapa de discusión sobre la carrera docente reconoció tres líneas directrices:

- la consideración de que la docencia forma parte de un sistema mayor, el educativo;
- la comprensión de que la profesión docente es un tema que debe abordarse desde su complejidad;
- y la concepción de que la carrera docente debe tener como referente permanente el desarrollo profesional.

Como se torna evidente, el inicio del proceso de elaboración de la carrera respondió al interés del gobierno por plantear medidas concretas para el mejoramiento de la educación. Partiendo de reconocer los pobres resultados educativos a nivel nacional y las claras deficiencias del proceso educativo, el gobierno propone el cambio en educación reconociendo la importancia del docente como elemento

fundamental para elevar su nivel. En esta primera etapa, la Comisión responsable trató de presentar una visión amplia sobre la situación del docente, considerando la carrera como un aspecto para aportar a su desarrollo profesional.

El diseño de la propuesta se centró principalmente en el *expertise* de los miembros de la Comisión responsable y en las consultas técnicas a expertos nacionales e internacionales. Pero fue poco difundida a nivel nacional (tanto entre actores e instancias del Estado como entre otras instituciones de la sociedad civil) para su debate y opinión. Sin embargo, una importante excepción fue la participación del magisterio a través del SUTEP.

Aunque podría decirse que el SUTEP no participó como actor responsable en la elaboración de la propuesta, fue importante la interlocución permanente que hubo entre la Comisión y el gremio que aportó sus principales ideas sobre el tema. A pesar de la débil situación institucional y organizacional en la que se encontraba el sindicato al finalizar el año 2000, debido a casi una década de letargo político y de silencio durante el gobierno de Fujimori, el SUTEP presentó ante la Comisión una propuesta técnica orientada al desarrollo profesional docente en la que se reconocía la necesidad de proteger los derechos laborales de los docentes y, al mismo tiempo, fortalecer su rol en el cambio educativo.

Sin renunciar a sus posturas políticas e ideológicas, en esta primera etapa del proceso, el gremio magisterial encontró un espacio de diálogo y fue considerado un interlocutor válido, en parte debido a las coincidencias de enfoque con la propuesta de la Comisión y en parte a que su participación se sustentó en una propuesta que levantaba la necesidad del desarrollo docente para mejorar la educación nacional.

Por lo tanto, en esta primera fase, el diseño de la propuesta tuvo un alto nivel de participación y de comunicación entre los responsables del gobierno y del magisterio; y esto se reflejó en sus contenidos, en los que se reconocía la necesidad de desarrollar la profesión docente de manera integral, como fin en sí mismo y como un medio para el desarrollo educativo.

Los problemas de continuidad en las decisiones sectoriales y los acuerdos concretados en las gestiones anteriores postergaron la publicación de la propuesta elaborada por la Comisión Rivero, la cual fue finalmente dada a conocer por el MED en 2003. A partir de su difusión, a inicios del año 2004 se retoma el tema y se utiliza la propuesta como base para elaborar el anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial.

EL MOMENTO TÉCNICO-CONSULTIVO

Este segundo momento del proceso, que abarcó desde el primer semestre del año 2003 hasta finales de 2005, se caracterizó por la complementariedad entre la dimensión técnica y la dimensión social en la elaboración de la propuesta de la Ley de la Carrera Magisterial. Durante toda esta etapa, se buscó recoger el *expertise* técnico y académico de diversos actores e instituciones a nivel nacional, pero, en simultáneo y como parte de la metodología de trabajo, se promovió la consulta de los actores e instituciones involucradas, tanto del Estado como de la sociedad civil (en el nivel nacional y regional).

Luego de algunos años de “silencio” y ante la eminente crisis por la que atravesaba el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), el gobierno vuelve a colocar en la agenda pública el tema educativo. En el primer semestre de 2003, se crea una Comisión Presidencial, bajo la coordinación del educador Carlos Malpica –quien luego asumiría la cartera de Educación–, para asesorar al gobierno y al Ministerio de Educación en propuestas técnicas que permitieran salir a la educación peruana de una nueva crisis.

Esta Comisión, a diferencia de la Comisión Rivero, plantea trabajar en varios temas educativos: el fortalecimiento de la formación profesional a partir de la convocatoria de la empresa privada, la capacitación de élites que permitan desarrollar mejores procesos de gestión y la preparación de una propuesta de Carrera Pública Magisterial.

Durante el año 2004, el Ministerio de Educación convoca a un nuevo grupo de profesionales, quienes, bajo la coordinación de Hugo Díaz –especialista de larga trayectoria y reconocimiento nacional e internacional, con experiencia en la función pública y la empresa pri-

vada–, inician el trabajo de formulación de una propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial.

La Comisión Díaz plantea su trabajo considerando la necesidad de que la Ley fuera consensuada y económicamente viable. Esta apuesta de la Comisión Díaz hereda el estilo de “pensar” las políticas públicas iniciado con el Gobierno de Transición, en donde la participación y la legitimización de los procesos fueron temas fundamentales. Asimismo, se inserta en los nuevos enfoques de gestión propuestos en la Ley General de Educación, que para ese momento entraba recientemente en vigencia.

Es así como se inician un conjunto de talleres en las regiones del país para consultar a maestros de base, dirigentes regionales, autoridades y funcionarios de las instancias descentralizadas del sector. Los talleres de consulta se realizaron también con instituciones de la sociedad civil, con la academia, con actores políticos, con dirigentes sindicales y con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas. El segundo semestre del año 2004 fue entonces un momento de amplia consulta y con particular énfasis a nivel regional.

Los contenidos fundamentales de la propuesta dejaban entrever un concepto de trabajo y profesión docente bastante más cercano a “lo liberal”, a diferencia de las reflexiones sobre el tema desarrolladas en el período de la Comisión Rivero en 2002; no obstante, se reconoce que estas reflexiones sobre la docencia y la carrera fueron el marco para el proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial.

El producto de trabajo de la Comisión Díaz tuvo como “marcas” fundamentales señas claras de identidad respecto de lo que debería ser una Ley de Carrera Pública Magisterial. Se reconoce, entonces, un énfasis muy especial en el tema meritocrático. Como veremos más adelante, esta apuesta por el mérito trajo consigo puntos de disenso importantes entre los distintos actores políticos y sociales en el país. La meritocracia implica la permanencia, el premio y el reconocimiento de los mejores y se enfrenta, inevitablemente, con la defensa de los derechos laborales adquiridos. Asimismo, vuelve a promover profundas reflexiones sobre el significado de “los mejores” y acerca de la concepción y el rol del docente peruano.

En este segundo momento se empieza a configurar un escenario político en el que aparecen nuevos actores en escena (a diferencia del primer momento) y en el que empieza a tensionarse la relación entre el gobierno y el SUTEP. Un aspecto que se mantiene constante en relación con el momento anterior es que el trabajo de elaboración del anteproyecto de Carrera Magisterial surge por iniciativa del gobierno, el cual asume el liderazgo del proceso. En rigor, las razones de que se retomara el tema tuvieron más que ver con la necesidad de mejorar la imagen del gobierno que con responder a la necesidad de cambio educativo. Sin embargo, a pesar del liderazgo asumido por el gobierno, en este momento empieza a tener mayor incidencia política un nuevo actor, el Consejo Nacional de Educación (CNE). Y, como dijimos, las relaciones entre el gobierno y el SUTEP se fueron tornando cada vez más conflictivas.

El CNE adquiere gravitación en la discusión pública de la Carrera durante los primeros meses de 2005; pero ya desde 2003 se había creado en su interior una comisión de trabajo sobre desarrollo magisterial que buscaba elevar a propuestas políticas ciertos puntos concernientes al magisterio, en un marco de diálogo con los maestros. Uno de estos temas fue, precisamente, el de la Carrera Pública Magisterial. El CNE decide tener un espacio de opinión y lograr una propuesta consensuada y propone la realización de una jornada de reflexión –es decir, una jornada de debate sobre temas relacionados con la carrera pública y no una mera consulta que validara alguna de las propuestas de Carrera que para ese entonces se discutían públicamente en el país (Cuenca y O'Hara, 2005).

Para la puesta en marcha de esa jornada, el CNE trabaja inicialmente con el Ministerio de Educación y el sindicato de docentes, asumiendo un rol de articulador entre ambos actores con el propósito de que la propuesta de Carrera tuviese mayor legitimidad social y respondiera a un consenso político más amplio. Sin embargo, a pesar de los intentos, en el proceso de organización se suscitaron, entre las instituciones participantes, discrepancias que terminaron en el retiro del SUTEP de la organización de la jornada. No obstante, el CNE mantuvo su rol de actor de peso a través de la opinión técnica

y recogiendo distintas posiciones políticas sobre la propuesta que se elaboró.

El hecho antes mencionado es un reflejo claro de la tensión creciente que empezó a generarse entre los dirigentes del SUTEP y los representantes del gobierno en relación con el anteproyecto de Carrera Magisterial que la Comisión Díaz estaba preparando. La discrepancia se centró concretamente en un aspecto: el referido al proceso de evaluación permanente y sistemática de los docentes. Esta propuesta, aunque reconocía la necesidad de fortalecer el desarrollo de capacidades como paso previo a la evaluación, señalaba la necesidad de definir procedimientos evaluativos claros que aseguraran la permanencia de docentes de calidad en el sistema. Según el SUTEP, esto atentaba contra los derechos laborales de los docentes, por lo cual el gremio empezó a resistir la lógica de evaluación vinculada a la continuidad de los docentes en el sistema educativo, a pesar de que la propuesta recogía muchos otros planteamientos señalados por el mismo magisterio durante las jornadas de consulta.

Así pues, a medida que se avanzó en esta etapa, la participación sindical disminuyó considerablemente y el proceso de formulación de la Ley de Carrera Pública Magisterial pasó a discutirse en un plano netamente técnico y político. Partiendo de la propuesta elaborada por la Comisión, el 15 de diciembre de 2005 el Consejo de Ministros aprueba por unanimidad el anteproyecto de Ley, ante el malestar del sindicato que manifiesta que el debate era insuficiente. Este hecho marcó un hito importante en la ruptura de relaciones entre el gobierno y el SUTEP y en relación con el fortalecimiento de los espacios de participación y consenso entre el Estado y la sociedad civil sobre el tema en cuestión.

El producto de este proceso ampliado de consulta es un anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial que se publicó para su debate en abril de 2005. Este anteproyecto incluye la opinión del Consejo Nacional de Educación (CNE), que para ese momento preparaba la mencionada Jornada Nacional de Reflexión sobre la Carrera Pública Magisterial con la intención de someter la cuestión a consulta y debate público.

La situación política hacia finales del año 2005 entra en una crisis que obliga a la gestión de Toledo a reorientar las prioridades del gobierno hacia los temas macroeconómicos, postergando la agenda social que había puesto en marcha. La cuestión se retoma con el gobierno de Alan García, que, como mencionamos al inicio, incluye el tema docente como prioridad en la agenda de gobierno.

EL MOMENTO POLÍTICO

La etapa que denominamos “momento político” está marcado por la aprobación de la Ley durante el mes de julio de 2007; sin embargo, es importante señalar que se inicia en diciembre de 2006 a raíz del anuncio del Ministerio sobre la evaluación censal de los docentes.

Este momento está caracterizado por un abierto enfrentamiento entre el gobierno aprista y el sindicato docente. Por el lado del gobierno, se promulga un conjunto de medidas dirigidas fundamentalmente a “golpear” al SUTEP. Se eliminan un importante porcentaje de licencias sindicales y el aporte obligatorio de los docentes a la Derrama Magisterial. Adicionalmente, el gobierno plantea como medida prioritaria la evaluación censal docente, la cual es abiertamente rechazada por el sindicato y la mayoría de especialistas, aunque recibe el apoyo unánime de la prensa, actor que, como veremos adelante, cumple un papel fundamental en el proceso de aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial.

Los resultados de la evaluación confirmaron la precaria situación académica de los docentes en relación con las dos áreas evaluadas (Lógico-matemática y Comunicación integral). Dichos resultados reforzaron el concepto de que los docentes eran los únicos responsables del fracaso educativo y le sirvió al gobierno para orientar su discurso hacia la culpabilización de los maestros, dejando de lado la responsabilidad del sistema educativo y del Estado en la formación docente.

A inicios del año 2007, la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Juventud y Deporte del Congreso, presidida por el congresista Rafael Vásquez, recibe cinco propuestas legislativas sobre Carrera Pública Magisterial, provenientes de distintas banca-

das, del Poder Ejecutivo y del Colegio de Profesores del Perú. Tal como está normado en el Reglamento del Congreso de la República, la Comisión inicia las discusiones y debates que le permitirían arribar a un dictamen de Ley, que debería ser presentado al pleno del Congreso de la República para su debate y aprobación.

Durante este momento, ya aminoradas las discusiones sobre el tema de la evaluación censal de los docentes, la sociedad civil y grupos de maestros inician un debate público de las propuestas para presentar aportes a la Comisión congresal. En mayo de este año, Foro Educativo, la Presidencia del Congreso y la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Juventud y Deporte del Congreso realizan el seminario-taller “Aportes para una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial”. Durante esta actividad, un importante grupo de representantes de la sociedad civil, de la academia y del Congreso de la República discuten el tema de carrera, con la finalidad de hacer aportes específicos que le sirvieran a la Comisión de Congreso en su tarea de elaborar el dictamen de la Ley.

Uno de los principales acuerdos salidos de este seminario-taller señala que: “Es saludable y necesario el debate sobre la Ley de Carrera Pública Magisterial, a fin de que esta medida cuente con el respaldo y concurso de todos los actores, especialmente los propios maestros. Aprobar las disposiciones contenidas en el proyecto de la Ley de Carrera Pública Magisterial sin considerar la situación y la participación del magisterio en todo el proceso de su análisis y aprobación puede resultar contraproducente” (Tovar, 2007, p. 3).

En medio de este “espíritu” participativo, la Comisión de Educación presentó un dictamen de Ley para que fuera sometido en el pleno del Congreso. Si bien este dictamen recogía mayoritariamente el debate precedente, presentaba algunos puntos de disenso entre las distintas posiciones. El tema que generó mayor controversia –y que no fue considerado en ese dictamen– fue el de la salida del servicio de los docentes que desaprobaban por tercera vez consecutiva la evaluación del desempeño.

Mientras se debatía ese anteproyecto, aparece en la agenda congresal un documento alternativo de dictamen presentado por la

Presidencia del Congreso, a cargo de Mercedes Cabanillas. Esta propuesta alterna recoge en gran medida el proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo y pone énfasis precisamente en el controvertido punto antes mencionado referido al criterio de remoción del servicio de los docentes de la carrera. Cerrado el período legislativo 2006-2007, la Comisión Permanente del Congreso debatió la propuesta alterna de dictamen y la aprobó en primera votación a inicios del mes de julio. Inmediatamente se difundieron las reacciones de desacuerdo de buena parte de la academia, de la sociedad civil y, fundamentalmente, del SUTEP.

El sindicato docente se manifestó públicamente en contra y, con el apoyo de la presidencia de la Comisión de Educación, anunció una huelga nacional indefinida. Ante la amenaza de huelga, el gobierno declaró a la educación como servicio público esencial, para evitar que las posturas radicalizadas del sindicato y los anuncios de huelgas, pudieran ser legales. Esta situación complicó aún más las posibilidades de diálogo propuesto desde la sociedad civil.

El 5 de julio se inició la huelga nacional indefinida convocada por el SUTEP, con un alto grado de violencia en el país. El enfrentamiento entre el gobierno y el sindicato fue abierto y el Ministerio de Educación anunció el reemplazo de los docentes que continuaran en huelga.

A menos de una semana de presentado el dictamen alterno al Congreso de la República, la Junta de Portavoces del Congreso exonera a la Ley de una segunda votación y es aprobada el 11 de julio, ante la sorpresa del sindicato y la sociedad civil. Durante los siguientes días, el enfrentamiento sindicato-gobierno llegó a extremos de violencia y Foro Educativo, el Consejo Nacional de Educación y otras instituciones de la comunidad educativa se pronunciaron nuevamente, llamando al cese de la violencia y del enfrentamiento entre el SUTEP y el gobierno aprista. En este escenario, la bancada de oposición (PN/UPP) y el SUTEP presentaron propuestas de inconstitucionalidad de la Ley. Finalmente, el 19 de julio se levantó la huelga nacional indefinida, luego de 14 días. Y se inició el diálogo entre el sindicato y el Ministerio de Educación.

En este contexto, el Consejo Nacional de Educación y Foro Educativo, que asumieron un rol protagónico, se pronunciaron públicamente llamando al diálogo y a la construcción de consensos entre el gobierno y el SUTEP. Desde un principio, plantearon que ambos actores antepusieran los intereses del magisterio y de la educación a las luchas de poder políticas y partidarias, levantando la idea de que sin la participación de los docentes no es posible la construcción de una política docente sostenible y que genere el compromiso de los distintos actores.

En este escenario, la esencia del desarrollo profesional como elemento fundamental de una carrera pública se ve postergada ante los discursos políticos tanto del MED como del SUTEP.

Un ejemplo del tenor político del enfrentamiento entre ambos actores es el conflicto en torno al tema de la evaluación sustentado no en razones técnicas sino principalmente ideológicas: por el lado del sindicato, el discurso giraba en torno a la defensa de los derechos laborales adquiridos, como la estabilidad laboral; y, por el lado del gobierno, se planteaba una concepción liberal de la docencia amparada en una lógica de meritocracia. El sindicato argumentaba que no estaba en contra de la evaluación docente, pero rechazaba firmemente que esta fuese utilizada como un medio para separar a los docentes del sistema, aduciendo que el mismo sistema era uno de los grandes responsables del mal desempeño de estos actores. Por su parte, el gobierno argumentaba que el rechazo del SUTEP a la evaluación respondía a intereses de protección de sus agremiados, sin importar la calidad de los mismos.

Otro claro ejemplo es que, a pesar del enfrentamiento, ambos actores defendieron de manera irrestricta la Ley del Profesorado –no obstante el hecho de que desde 2001 todas las propuestas y discusiones sobre el tema postulaban la necesidad de derogarla para implementar una mejor y más moderna ley de carrera pública–. Las razones fueron también políticas: el sindicato veía en la Ley del Profesorado conquistas gremiales logradas hacia finales de la década del 80 y el gobierno mantenía así a la educación privada ajena a las nuevas medidas.

En este contexto de conflicto político, de polarización de ideas y propuestas y de poca apertura al diálogo tanto del gobierno como del SUTEP, los medios de comunicación se posicionaron como un actor fundamental del conflicto y fueron determinantes en la resolución del mismo al adoptar la posición de culpar a los docentes por los pobres resultados educativos. El rol de los medios fue de suma importancia, porque dirigió la atención de la opinión pública hacia los bajos resultados académicos de los docentes y hacia la posición del gremio por defender su estabilidad laboral, dejando de lado la forma en que el gobierno había colocado en la agenda política una propuesta que no recogía las opiniones técnicas y del propio magisterio. Sin desconocer la importancia de que el tema docente se incluyera en la agenda pública, lo cierto es que el tratamiento que le dio la prensa contribuyó, de alguna manera, a reforzar la postura del gobierno, alimentando la campaña de desprestigio de los docentes: los titulares de la prensa juzgaban de “inintendible” a la huelga, defendían la contratación de profesores alternos y apoyaban la propuesta de evaluación que llevaba a la separación de los maestros que obtuviesen malos resultados.¹⁰ Y la mayoría de los medios no recogieron los puntos del debate de los especialistas respecto de la profesión docente y de la necesidad de entender la complejidad del desempeño docente.

RECAPITULACIÓN DEL PROCESO

La reconstrucción de este largo proceso de debate y redacción de la Ley de Carrera Pública Magisterial, producto de las entrevistas realizadas, los documentos revisados y un análisis de los acontecimientos, nos permite recapitular algunas ideas.

En primer lugar, es evidente que las propuestas de formulación de políticas basadas en procesos deliberativos y con la conciliación de los intereses técnicos, políticos y sociales es, hasta el momento, un ejercicio conceptual. Los temas participativos, los elementos

10 Diarios *El Peruano*, *La República*, *El Comercio*, *Perú 21*, CPN Radio, RPP, etc., primeras semanas de julio 2007.

técnicos y los intereses políticos no han dialogado entre sí durante estos seis años, lo cual demuestra la fragilidad para generar consensos. Se regresa así a las prácticas tradicionales de postergación del diálogo y de imposición de los criterios de quien ostenta el poder formal. Asimismo, se hacen evidentes posturas intransigentes que privilegian la ideología y los intereses particulares, sobre los objetivos mayores de desarrollo. Todo esto pone de manifiesto que el fortalecimiento de la institucionalidad del país así como de los procesos participativos en la construcción e implementación de políticas públicas son aún tareas pendientes.

En segundo lugar, es importante señalar que, a lo largo del proceso, la participación del gremio docente fue decreciente. A inicios del mismo, el tema sindical fue un elemento importante en la elaboración de la propuesta de carrera docente; la realización de un seminario internacional con representantes gremiales de América Latina, así lo demostró. Sin embargo, la incapacidad del gremio y del Ministerio de Educación para sostener diálogos hizo que desde el momento técnico-consultivo en adelante la participación gremial fueran decreciendo hasta desaparecer. Sin duda, la relación entre el sindicato y el gobierno es una tensa relación de juegos de poder políticos antes que una relación empleado-empleador. Tal como lo demuestra Chiroque (2005) en un análisis de la conflictividad de los sistemas educativos en el Perú, en los últimos años, la mayoría de las reivindicaciones del gremio docente estuvieron asociadas más que a reivindicaciones laborales a cuestiones macropolíticas.

Una tercera observación, que se relaciona directamente con las dos anteriores, es que durante el proceso las iniciativas de trabajo en el tema de la Carrera Pública Magisterial han provenido del Ministerio de Educación y que la participación de la academia y la sociedad civil ha sido fundamentalmente reactiva ante dichas iniciativas gubernamentales. Se hace evidente la incapacidad de las instancias de la sociedad civil y del magisterio para colocar en la agenda pública los temas educativos en general y el tema docente en particular (véanse, entre otros, Barzelay, 1998; Majone, 1997; Reimers y McGinn, 1997).

La manera en que se concibió la participación (información y consulta) en las distintas etapas del proceso y la paulatina disminución de la misma llevaron a que los docentes de base consideraran que no se los había tenido en cuenta en las decisiones respecto de la carrera pública. Sin embargo, hemos visto que tuvieron la oportunidad de participar, lo cual se hace evidente en el hecho de que la ley aprobada recogió muchos de los temas consultados. Esta percepción debe hacernos reflexionar acerca de la necesidad de asegurar niveles de sostenibilidad adecuados de los procesos participativos para que los actores estén seguros de que se está teniendo en cuenta su trabajo en la elaboración de propuestas.

CAPÍTULO 4. EL DISCURSO DEL DESARROLLO PROFESIONAL EN LA LEY. UN ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Como resultado de este largo proceso, la ley no sólo promulgó un conjunto de normas para la regulación de la relación contractual del magisterio con el Estado sino que, además, estableció una clara orientación sobre aspectos fundamentales de la profesión docentes. Por ello, el análisis sobre el contenido de la Ley se realiza sobre la base de dos ejes formulados en tres preguntas: ¿qué concepto de trabajo y profesión subyacen en la Ley?, ¿es esta Ley un instrumento de desarrollo profesional o sólo se limita a regular la relación contractual del magisterio y el Estado?; ¿qué relación tiene esta Ley con la formación docente y con la evaluación del desempeño?

¿SABE EL DOCENTE PARA QUÉ O PARA QUIÉN TRABAJA? SOBRE EL TRABAJO Y LA PROFESIÓN EN LA LEY DE CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Desde hace algunos años, los docentes se han visto envueltos en la injusta e innecesaria situación de demostrar constantemente que su trabajo es valioso, intelectual y científico. A diferencia de lo que sucede en otras profesiones, la docencia atraviesa por una galopante crisis, a pesar de que los discursos sobre el valor de la educación para el desarrollo de los países son cada vez más sólidos.

Algunas de las razones que pueden explicar esta contradicción entre el valor conferido a la educación y la situación concreta de los docentes están relacionadas con lo que Tedesco (2002) llamó uno de los discursos tradicionales sobre la problemática docente: el reconocimiento retórico de la importancia del trabajo que los profesores realizan, con una evidente disociación entre este reconocimiento y la ausencia de medidas concretas para favorecer a los docentes. Por otro lado, el auge de la psicología cognitiva, la aparición de las corrientes constructivistas y el énfasis en el aprendizaje de los estudiantes –especialmente a partir de los postulados de la Comisión Delors de la UNESCO en 1996–, así como la irresuelta crisis de la cientificidad de la pedagogía colocaron en las discusiones educativas cuestiones centrales sobre la profesión docente y el sentido de su trabajo. Además, ha ejercido una clara influencia sobre el tema la concepción *taylorista* del trabajo docente, en donde el rendimiento laboral es el resultado (cociente) del trabajo útil (medición de la producción) sobre el trabajo total (costo invertido). En este sentido, la más clara evidencia es la aparición de los sistemas de medición del rendimiento estudiantil, cuyos resultados son considerados como el más poderoso indicador de calidad educativa y, por ende, del éxito de la labor docente.

Desde nuestra perspectiva, el magisterio está atravesando por un proceso de franca enajenación del trabajo que da sustento a la pregunta de este apartado: ¿sabe el docente para qué o para quién trabaja?

La enajenación del trabajo –concepto viejo pero aún vigente, proveniente de la psicología laboral y de la sociología del trabajo– es entendida como la pérdida del sentido del trabajo debido a un conjunto de procesos que se alteran en el propio transcurso del mismo. Según Fromm (1956), dos de las más importantes y frecuentes razones para esta enajenación son el *desconocimiento* y el *descontrol de la totalidad del proceso* y la *crisis motivacional* de los trabajadores. Aplicando estas consideraciones a la labor docente, vemos que, tal como lo demuestran numerosos estudios sobre eficacia escolar o sobre factores asociados al aprendizaje, **existen numerosas variables que inciden en el éxito escolar sobre las cuales el docente no**

tiene mayor conocimiento y, menos aún, control. El docente no participa en las decisiones mayores sobre la educación, tiene un limitado nivel de autonomía para ejercer su trabajo y está imposibilitado de solucionar problemas exógenos al aula, como la desnutrición de sus estudiantes, el poco apoyo de las familias o el avanzado nivel de pobreza.

El trabajo no se limita a la actividad productiva en sí misma, sino que incluye también todo lo que acontece en torno a ella, en el lugar del trabajo, sus efectos sobre las relaciones entre los miembros de la organización del trabajo, sus repercusiones en la vida privada de estos miembros y las motivaciones que tienen los trabajadores para incrementar sus productividad de trabajo (Castel, 2006). Es así que el trabajo encierra un complejo motivacional en donde el dinero no es la única fuente de motivación. Hopenhayn (2001) afirma que las personas trabajamos también por el despliegue físico e intelectual, por interacción social, por búsqueda de estatus social y por impulso creativo. Ya Marx mencionaba la importancia de diferenciar entre el trabajo económico, remunerado y orientado a la construcción del bien común, del trabajo creativo, ese que intenta construir el bien individual por sobre la retribución económica.

Por su parte, Lukács (2004) afirma que existen al menos tres pasos fundamentales en el ejercicio del trabajo: la formulación del objetivo del trabajo, la búsqueda del trabajador de los medios para alcanzar el objetivo planteado y el logro de los resultados. De estos tres pasos el primero, la formulación, es el sentido del valor que se le da al trabajo. El segundo paso, se asocia al manejo experto de la profesión y, por último, los resultados, son el impacto valorativo en la sociedad sobre la labor realizada.

Este marco conceptual nos permite entender la situación de enorme desconcierto en que se ubica al docente, a quien, como vimos, permanentemente se le recuerda que su trabajo será exitoso en tanto el “otro” logre serlo, a pesar de no tener el control de todo el proceso de aprendizaje de sus estudiantes y de no gozar de una real autonomía que le permita un despliegue intelectual.

Sobre la base de lo mencionado, revisaremos tres ideas que contribuyen a entender esta pérdida del sentido del trabajo de los

docentes: la pérdida del referente tradicional del trabajo en los docentes, el problema del contenido del trabajo y el paroxismo de la vocación.

La relevancia que cobró la necesidad de asegurar el mejor aprendizaje para los estudiantes, luego de la aparición de las evaluaciones masivas del rendimiento estudiantil, trajo como consecuencia la “visibilización” del fracaso de los sistemas educativos en el logro de los aprendizajes básicos. Con ello, se iniciaron discusiones y se plantearon estrategias para asegurar que todos los insumos y actores del sistema se orientaran a cambiar esta situación.

Es así que surgieron las propuestas de vigilancia de los padres de familia, acompañadas de procesos de descentralización de la gestión educativa, de campañas destinadas a focalizar el tema de los aprendizajes disciplinares en lectura y matemáticas, de procesos masivos de capacitación docente y de la “necesidad” de contar con profesionales provenientes de las distintas áreas del conocimiento que se “hicieran cargo” del aprendizaje de los estudiantes.

Esta situación, a todas luces importante como política y como decisión de reforma, ¿consideró la situación en la que quedaría el sentido del trabajo de los docentes? Lo cierto es que se dejó a los docentes en un enorme desconcierto. La enseñanza, actividad para la que fueron formados, se presenta como innecesaria. Como indica Elmore (2003), perdieron el referente tradicional de su trabajo. Este cambio de sentido –de enseñante a facilitador– no es una cuestión simple; supone una profunda modificación en el planteamiento del objetivo del trabajo. Esta situación no es negativa en sí misma; pero la reflexión que cabe es si se consideró las dimensiones de este cambio y si se hizo lo necesario para abordarlas.

En el Perú, este momento corresponde a la implementación del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) que tuvo como objetivo desarrollar nuevas capacidades metodológicas en los docentes; es decir, se dejó de lado la capacitación en los contenidos disciplinares para priorizar la capacitación en el Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP).

El PLANCAD y el programa del que formó parte, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) no encararon estas discusiones y carecieron de un sólido marco teórico. El resultado, aunque lamentablemente no evaluado, fue que los estudiantes continúen sin aprender y que ahora los profesores deban ser capacitados en contenidos disciplinares. ¿Qué pasará ahora con el trabajo de facilitador de aprendizajes?, ¿regresarán los profesores a la función de transmitir conocimientos para asegurar el aprendizaje de sus estudiantes?

Por otro lado, una de las discusiones que más perturban el sentido del trabajo se refiere a quién produce el contenido del trabajo y quién opera este contenido en el campo. Esta discusión se enmarca en el modelo proveedor-agente, en el cual la división del trabajo se da entre quienes piensan y quienes hacen, entre los “intelectuales” y los “tecnólogos”; y cobra mayor importancia cuando aparecen propuestas concretas sobre la incorporación de otros profesionales al ejercicio docente.

En el marco de las discusiones sobre la Carrera Pública Magisterial, la sistematización de la opinión de alrededor de 14.000 docentes revela que el reconocimiento del profesional docente pasa por la obtención del título pedagógico y que la colaboración de los profesionales de otras áreas es importante en tanto tengan además una formación en pedagogía (Cuenca y O’Hara, 2005).

Para Ibarra (2005), el contenido del trabajo docente es el “saber pedagógico”, definido como el saber que permite la transformación de los contenidos disciplinares para formar sujetos históricamente localizados y constructores de sociedades. Es este contenido el que define la esencia de la profesión docente y, por lo tanto, la diferencia con otras profesiones.

Cualquiera sea el enfoque teórico sobre las profesiones, estas se definen sobre la base de un conjunto de características que pueden agruparse en tres grupos: las relacionadas con las competencias necesarias para realizar la actividad que es materia de la profesión; aquellas otras asociadas a la regulación de agentes externos y a la autorregulación de los profesionales; y las relativas a la necesidad de la sociedad de contar con la actividad ofrecida por la profesión.

En principio, la docencia parecería cumplir con los requisitos mencionados. Sin embargo, permanece la cuestión de si la profesión docente tiene problemas con el contenido de su trabajo. Birgin (1999) afirma que la naturaleza del trabajo del docente se desvirtúa en el momento en que este se convierte en un empleado del Estado cuestionándose así sus tradicionales características de trabajador libre y creador que ve su propio desarrollo en el de sus alumnos. Existe aquí una clara base de discusión sobre la cualidad de la profesión docente y sobre su paso de ser una profesión liberal a convertirse en una burocrática.

Finalmente, Contreras (2001) menciona que el trabajo docente, tal como es concebido por la sociedad y por los propios profesores, supone un compromiso moral que supera cualquier otra finalidad, incluyendo las múltiples relaciones contractuales posibles entre ellos y sus contratantes. Esta concepción del trabajo docente encuentra fundamento en las teorías emancipatorias de la educación.

En efecto, para los docentes, el trabajo de enseñar se traduce en el sacrificio de una profesión que, a pesar de su importancia, no encuentra recompensas provenientes del sistema o de la sociedad, generándose así una suerte de *apostolado* cuya fuerza se centra en una vocación que, según se espera, debe ser el motor fundamental para el éxito laboral. Si la tarea educativa se inscribe en un largo trayecto histórico de la emancipación humana, este apostolado adquiere un sentido transhistórico que determina la importancia de su trabajo.

El cumplimiento de este compromiso moral, que bien vale un apostolado, se exacerba cuando los docentes “victimizan” su situación ante las presiones por el logro de sus objetivos laborales.

Un estudio realizado por la UNESCO sobre salud docente y condiciones de trabajo (Robalino y Körner, 2006) muestra que las condiciones institucionales, materiales y educativas en las que trabajan los docentes peruanos no sólo son inadecuadas sino que implican “grandes sacrificios” para superarlas, incluso en perjuicio de su salud física y mental. (Cuenca, 2006).

Pero lo impactante es que, ante esta situación de precariedad comprobada por Bello y Villarán (2004) en un estudio sobre equidad educativa en la educación peruana, es que los docentes peruanos han incorporado esta situación, muchas veces extrema, como parte de su trabajo. El sacrificio forma parte de la vocación y la vocación es la razón fundamental para el trabajo. ¿Es esto necesario?, ¿es posible separar el sacrificio de la vocación?, ¿es el apostolado una forma de ser aceptado por la sociedad?, ¿cuánto del apostolado es responsabilidad de la formación?

Insertar la problemática antes descrita en el contenido de la Ley de Carrera Pública Magisterial es una tarea difícil por varias razones. Este tema fue permanente postergado al encarar la profesión docente; y la Ley de Carrera Pública ha sido diseñada sobre la base de un discusión acotada al trabajo y la profesión docentes.

Un claro ejemplo de ello es que no se ha considerado una de las más importantes características que diferencian a las profesiones liberales de las profesiones burocráticas: la relacionada con el grado de autonomía para ejercer sus tareas. Consideramos que, al respecto, la Ley de CPM presenta las siguientes características:

- el nivel de autonomía asignado al trabajo docente es un enunciado y no hay elementos que permitan identificarla en los hechos. Por ello, nos inclinamos a pensar que la Ley mantiene conceptos laborales que asocian a la docencia a las profesiones fundamentalmente burocráticas;
- asociado a lo anterior, la Ley presenta el concepto de trabajo docente en términos funcionalistas, es decir, más cercano a un modelo taylorista en donde el desempeño docente se concibe y se mide en términos del logro de los objetivos propuestos: el aprendizaje de los alumnos. En tal sentido, el docente forma parte de una larga “cadena productiva” de la que se espera que todos los elementos del proceso funcionen de la mejor manera con la finalidad de garantizar la calidad del producto.

LA CARRERA MAGISTERIAL: ¿DISPOSITIVO REGULATORIO O INSTRUMENTO DE DESARROLLO PROFESIONAL?

Sin duda, el escenario clásico de trabajo de los docentes es la escuela. Pero, ¿de qué escuela hablamos actualmente? Dubet y Martuccelli (2002) afirman que la escuela de hoy es la herencia de la escuela republicana: una institución integrada a partir del reconocimiento de un conjunto de principios y valores que giran en torno a una única tarea: transmitir conocimientos. En efecto, la modernidad convirtió a la escuela en el espacio privilegiado para la transmisión de la cultura letrada y la verdad científica (Giddens, 2004). Pero la incertidumbre científica característica de las sociedades actuales –fenómeno ampliamente comentado– ha llevado a que las escuelas cuestionen seriamente sus fines y principios.

La vertiginosa revigorización de la información y del conocimiento, ahora con un rostro altamente tecnológico, coloca a la escuela en la necesidad de repensar su rol y su propia naturaleza: nuevos espacios, como los virtuales, la desplazan peligrosamente de la categoría de “templo del saber”; la evidente crisis de la cultura letrada y la incertidumbre de la verdad científica cuestionan los currículos escolares; la incursión de otros actores en la vida escolar amenazan la estabilidad profesional de los educadores; y la “obligación” de la escuela de rendir cuentas sobre su trabajo hace peligrar su estatus.

¿Qué sucede con el sentido del trabajo de los docentes en este contexto? Las respuestas de las reformas educativas de los noventa a este nuevo e incierto contexto socioeducativo y cultural no fue preguntarse por quiénes enseñan y qué significa enseñar sino planificar un conjunto de nuevas acciones que en corto tiempo se convirtieron en una vorágine de “nuevas responsabilidades” en la práctica docente. Es así que los maestros se vieron obligados a ser facilitadores de aprendizajes, promotores de una participación activa de sus estudiantes, expertos en el uso de métodos y técnicas activas de enseñanza, examinadores de conocimientos previos, diseñadores de materiales educativos, y promotores de salud y asistentes sociales para las zonas rurales y las zonas urbanas pobres –lo que incluye el trabajo con jóvenes que conviven con una alta vulnerabilidad so-

cial—. A todo lo anterior, hay que sumarle las nuevas exigencias de que los maestros se conviertan en investigadores y en los responsables de acercar la teoría a la práctica con la finalidad de solucionar la “falsa disyuntiva” creada sobre el trabajo del docente, es decir, relevar el conocimiento disciplinar en desmedro del pedagógico (Cuenca, 2007).

Tedesco y Tenti (2002) reflexionan sobre la gran diversidad de funciones y características que los especialistas y los expertos opinan que el nuevo profesor debería tener. Concluyen que el resultado sería un profesional tan ideal como contradictorio y con problemas reales para efectivizar sus tareas.

Esta discusión nos coloca en la necesidad de redefinir las áreas del desempeño docente. En este sentido, la OREALC-UNESCO propone apoyar el desarrollo de una comprensión ampliada de la profesión docente, entendiendo los múltiples factores que inciden en la calidad del desempeño de los maestros (Robalino, 2005).

Al respecto, Progré (2006) sostiene que la práctica docente es una práctica social compleja. Si bien es definida a partir del microespacio en el que se articulan docente-alumno-conocimiento, desencadenando modos de relación según los cuales la posición de cada uno de estos elementos determina el valor y el lugar de cada uno de los otros, el microespacio de la práctica docente se inscribe en otros espacios más amplios que condicionan y normativizan sus operaciones: la institución escolar, el sistema educativo y la sociedad. El problema de la práctica docente y de la profesión docente no puede resolverse solamente desde una perspectiva pedagógica; su abordaje implica la construcción de un modelo que dé cuenta de estas relaciones intersubjetivas y debe analizarse desde las teorías epistemológicas que subyacen a la concepción de conocimiento (Guyot, 1999). Esta definición de práctica docente alude a diferentes dimensiones de la profesión (Lombardi, 1999):

- La *enseñante* es una primera dimensión de la práctica. Esta dimensión hace referencia a la tarea sustantiva de la docencia, a la tarea específica a partir de la cual se delinea la identidad de un docente. Entran en juego, básicamente, dos tipos de conocimientos:

el conocimiento académico o erudito acerca de la/s disciplina/s a enseñar y el conocimiento didáctico y metodológico para tomar decisiones acerca de cómo enseñar. Requiere que el docente conozca las estructuras conceptuales del campo organizado del saber o disciplina que enseña y las formas de producción y construcción de los conceptos sustantivos de esa disciplina. Requiere también conocimiento acerca del sujeto del aprendizaje, es decir, de los procesos cognitivos, afectivos y sociales que hacen posible aprender. Este conocimiento y el dominio de la disciplina y sus métodos de elaboración conceptual permiten tomar decisiones fundamentadas acerca de qué y cómo enseñar.

- La *dimensión laboral* de la práctica está sometida a controles pautados normativamente. La docencia en tanto práctica laboral está sujeta a un contrato que establece deberes y derechos, condiciones económicas y materiales para el desempeño (remuneración, horario, lugar, etc.). Requiere que el profesional tenga información acerca de los marcos legales que regulan esa dimensión de la práctica

- La docencia como *práctica socializadora* constituye una dimensión que se orienta hacia la socialización secundaria de niños y jóvenes y adultos, a quienes acompaña en el proceso de aprendizaje. Es una acción de socialización a través del conocimiento. Este aspecto del desempeño, que es parte del contrato social entre la escuela y la comunidad, entre el docente y la familia, recibe mensajes sociales de aprobación o desaprobación, pero está escasamente controlada desde el punto de vista normativo. Requiere que el docente posea conocimientos acerca de la comunidad, el contexto y el alumno en sus distintos momentos evolutivos.

- La docencia como *práctica institucional y comunitaria* está modelada por mandatos culturales explícitos e implícitos, contenidos en la denominada cultura institucional, por una parte, y por las características de la comunidad en la que se inserta la escuela, por otra parte. Es una dimensión de la práctica docente que se adquiere, tradicionalmente, a partir de la propia experiencia de inserción institucional y comunitaria. La complejidad de esta práctica social, así como la multidimensionalidad de la profesión, requieren entender sistémicamente que toda decisión que se tome, ya sea de condicio-

nes de trabajo, organización escolar, política curricular etc. opera en la profesión como un todo.

¿Qué sucede con esta discusión en la Ley de Carrera Pública Magisterial peruana?

- La carrera se mueve en una concepción acotada del desempeño y en un espacio reducido del trabajo docente: el aula. Con ello, queda ausente la discusión internacional con respecto a los nuevos espacios de trabajo del docente en el área pedagógica, en el área institucional (en un sentido amplio y no sólo a nivel de escuela) y en el área de gestión de políticas educativas.

- La Ley de Carrera Pública presenta una mirada en la que los niveles de desempeño, asociados teóricamente al desarrollo profesional, están estrechamente vinculados fundamentalmente a temas salariales, debido a la correspondencia con los niveles de ascenso.

- En la Ley existe un desbalance entre la promoción vertical y la horizontal, con un peso claramente mayor de la primera. Esto trae consigo que el desarrollo profesional se vea de manera “escalonada”.

Estos temas, cuya discusión es necesaria, se enmarcan en los hallazgos del estudio comparativo en 50 países de la OREALC-UNESCO (2006) sobre carrera profesional docente. En él se comprueba que aquellas carreras que mejor funcionan son las que están asociadas al desarrollo profesional y no se restringen únicamente a regular la relación contractual del Estado con el profesorado.

Finalmente, los estudios existentes sobre desarrollo profesional y carrera docente presentan información sobre la necesidad de articular la Carrera Docente –en especial la formación y la evaluación del desempeño– con otros procesos de desarrollo profesional.

En el caso peruano, el Proyecto Educativo Nacional (MED y CNE, 2007) dejan en claro, por ejemplo, que la evaluación docente no debe reducirse a un proceso cuya finalidad sea el premio y/o el castigo, sino que tiene que constituirse en el principal insumo para la toma de decisiones en la mejora de la formación docente. Sin embargo, la Ley presenta a la formación docente y, en especial, a la formación en servicio y a la evaluación en una perspectiva utilitaria: tanto la for-

mación como la evaluación, al estar asociadas al premio y/o castigo, poco aportan al crecimiento profesional de los docentes.

En la nueva Ley un tema que merece especial atención es el relacionado con las posibilidades de desarrollo que tienen los docentes dentro de la carrera. En efecto, los docentes peruanos pueden aspirar profesionalmente a alcanzar la dirección de la escuela, incluso ubicándose en el máximo nivel posible. Esta situación debe considerarse en vinculación con la ausencia de una carrera pública en donde los funcionarios de un sector puedan transitar, previa acreditación de sus capacidades, por distintos niveles laborales, que incluyen las instancias descentralizadas del sector, el propio Ministerio de Educación e, incluso, otros espacios sectoriales de la función pública –más aún si, como hallaron Cuenca y Portocarrero (2003), la mayoría de los docentes quieren trabajar en la educación, pero no necesariamente en el aula.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A manera de conclusiones, queremos desarrollar tres ideas que recogen nuestro propio análisis del proceso reseñado y de los contenidos de la Ley de Carrera Pública Magisterial.

LA EDUCACIÓN COMO ESTRATEGIA DE RÉDITOS POLÍTICOS

En los tres momentos identificados en el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial se observa un elemento común; el tema docente y el tema de la carrera han sido levantados por los gobiernos en momentos en que se necesitaba “subir” la imagen gubernamental o buscar consensos en la agenda social del país.

Es sabido que la educación es un tema que concita el interés de todos y que genera fácilmente acuerdos cuando se plantean en la discusión pública temas generales: ¿quién no está de acuerdo con la necesidad de ser un país “educado” para salir del subdesarrollo? Pero, cuando el gremio magisterial u otros actores sociales plantean temas “incómodos”, buena parte de la prensa, actor fundamental en la generación de opinión pública, funciona como una despiadada espada de Damocles y reaviva el perverso enfrentamiento entre el derecho de los estudiantes y el derecho de los docentes.

Entonces, por un lado, la idea de educación como posibilidad de desarrollo es aprovechada por el gobierno para ganar apoyo social y legitimidad; pero, por otro lado, se aprovecha la coyuntura para atacar al gremio docente, responsabilizándolo por la situación de educación, y de para quitarle poder a uno de los sindicatos que mantiene la capacidad de movilización de bases y de incidencia política.

Lo cierto es que la educación da suficientes réditos políticos, pero, en realidad, no hay una preocupación profunda del gobierno ni una reflexión seria sobre la educación o el papel de los docentes. El Estado no solamente no se hace responsable del problema de la educación, sino que presenta al docente ante la opinión pública como el principal responsable de los bajos niveles de la calidad educativa. De esta manera, la educación no se asume como un problema sistémico sino como una cuestión que podría resolverse por una única vía. Pareciera que el problema es sólo de los actores y no de quien los forma. Y, aunque la nueva ley plantea la capacitación, lo hace más a modo de “favor” hacia los docentes para que tengan alguna oportunidad de quedarse en el sistema, y no con el fin de superar realmente las carencias de su formación inicial.

Esta actitud se reproduce en relación con los ISP: se busca restringir el ingreso para reducir la cantidad de ISP, pero se hace poco para mejorar la formación que se imparte en dichas instituciones.

LA CULPABILIZACIÓN DEL DOCENTE

En el discurso elaborado por el gobierno sobre la cuestión docente no se reconocen los avances teóricos ni los acuerdos nacionales e internacionales que plantean la necesidad de considerar al docente como un sujeto protagónico del cambio educativo, más que como un insumo del sistema, al par que subrayan que, aunque resulta fundamental en el logro del aprendizaje, el trabajo del docente no es el único factor que incide en él.

Como hemos señalado repetidamente, la promulgación de la Ley de CPM se enmarca en un contexto en que el gobierno responsabiliza la calidad del desempeño del docente como el principal factor de

impacto sobre la problemática educativa, obviando las obligaciones del sistema (Estado) en cuanto a garantizar la calidad de los aprendizaje y de la formación inicial y en servicio de los docentes.

La desproporcionada responsabilización del magisterio conduce a la victimización de dichos actores. Esto trae consecuencias negativas directas en el trabajo docente, en el fortalecimiento de su profesión y en el resultado de su trabajo en la generación de aprendizajes de sus estudiantes. Asimismo, lleva a que el gremio docente cierre filas para defender sus derechos y el valor de su profesión postergando su papel propositivo y responsable del mejoramiento de la calidad educativa.

LA NEGACIÓN DEL DOCENTE COMO SUJETO SOCIAL

Un hallazgo del estudio, relacionado con el contenido de la Ley, es la concepción restringida del desempeño docente. El tema del desempeño es una manera directa de aproximarnos a la reflexión sobre la función docente y la naturaleza de su profesión. Sobre la base de lo revisado, podemos ver que la discusión sobre el docente como sujeto social no está presente ni en la Ley ni en la educación peruana. La Ley solamente reconoce un tipo de docente en su trabajo tradicional –el aula, los aprendizajes y lo pedagógico-didáctico–, es decir, como un profesional que funciona como agente tecnocrático, e ignora su función en las prácticas sociales y en los procesos políticos. Se presenta al docente como un mero instrumento para lograr que los estudiantes aprendan, y no se lo reconoce como un sujeto que, a través de su profesión, puede alcanzar un desarrollo personal. De tal forma, toda la dimensión de desarrollo profesional se pierde y sólo se da peso a su formación como un medio para lograr un fin “mayor”.

La Ley tampoco le reconoce al docente la categoría de actor político, es decir, de ciudadano con influencia para la transformación social. En tal forma, no se definen como parte del perfil y de la carrera docente los elementos que permitan que estos actores entiendan que su rol trasciende la transmisión de conocimientos hacia la

formación de personas, de ciudadanos, en una sociedad que en el discurso apunta a ser democrática.

Esta situación se vincula con nuestra incapacidad como país de abrir una discusión sobre las dimensiones del desempeño docente en un mundo actual y de reflexionar sobre nuestro concepto de trabajo en relación con la profesión docente. Hemos dejado de pensar sobre la necesidad de hacer que la profesión docente pueda articular su naturaleza formativa con la construcción del “bien individual” de los profesionales; y, en tal sentido, sigue vigente una mirada taylorista de la profesión y del docente como un elemento más de una cadena productiva.

Quizá sea esta la razón por la cual la formación docente y la evaluación del desempeño propuestas en la Ley tienen una función utilitaria en un sentido profundo. Lo lamentable es que, aun cuando históricamente esa haya sido la visión dominante, la construcción de la Ley pudo haber sido un buen espacio de reflexión al respecto; sobre todo, si se tienen en cuenta las investigaciones realizadas en los últimos años y el hecho de que transitamos momentos en que los fines y los principios de la educación experimentan cambios profundos, debido a las nuevas exigencias sociales.

Mantener la idea de que la educación y la escuela son elementos políticamente “asépticos” y alejados de los proyectos culturales no hace sino encerrarlos en la injusta paradoja de pedirles algo para lo que no están pensadas. En el caso de los docentes sucede lo mismo. Pensar en la docencia como una profesión únicamente técnica y sin función social pone en riesgo su identidad misma. En términos de Hargreaves (1997), mantener la profesión sobre la base del profesionalismo, es decir sobre la base del conocimiento experto de la profesión, es insuficiente para el propio desarrollo profesional.

EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN

Las experiencias de participación en la formulación de políticas educativas han concitado la atención de muchos actores sociales y educativos. Además de la construcción misma de la política, esas

experiencias han evidenciado que es posible promover consultas que reconozcan el valor de la opinión de los “otros” en el debate. No obstante, el estudio realizado arroja hallazgos que demuestran que existen algunos problemas asociados a los procesos participativos.

La generación de espacios de participación (especialmente para el sector docente) en la construcción de la nueva Carrera Magisterial ha sido promovida principalmente desde el Estado, aunque la apertura de dichos espacios fue inconstante y finalmente se obviaron para la aprobación de la ley. De todos modos, nuevamente se hizo evidente la debilidad de la sociedad civil y de otros actores sociales para plantear propuestas o ejercer incidencia social y política sobre el tema, lo que queda demostrado precisamente por el hecho de que las manifestaciones de esos actores sobre la Carrera Magisterial se dieron como respuesta a las acciones del Estado y no por iniciativa propia.

En realidad, se percibe una fuerte debilidad institucional en relación con los procesos de participación tanto en el Estado como en la sociedad civil. Por parte del Estado, es notoria la resistencia para facilitar la consolidación de esos espacios cuando tocan temas de toma de decisión y se torna evidente la manipulación de la participación según los intereses del gobierno por legitimar sus acciones. En cuanto a la sociedad civil, es clara su incapacidad para apropiarse de las oportunidades de participación y generar propuestas e iniciativas sustentadas en trabajos de incidencia social y política –por lo que cabe una seria reflexión sobre el nivel de institucionalidad de la sociedad civil y sobre el rol de la academia en los procesos de formulación de políticas educativas.

Esto puede resumirse en que la relación entre Estado y sociedad civil se caracteriza por altos niveles de confrontación y débiles prácticas de consenso y diálogo. Lo sucedido en el caso de la Ley de Carrera Magisterial es un claro reflejo de que las prácticas de participación en nuestra sociedad actual reflejan una concepción sustancialmente instrumental.

BIBLIOGRAFÍA

BARZELAY, Michael (1998), “La Reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, en *Reforma y democracia. Revista del CLAD*, n° 10, Caracas, CLAD, pp. 14-128.

BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN (2004), *Educación, reformas y equidad en los países del los Andes y cono sur: dos escenarios en el Perú*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE).

BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ (2006), *Lecciones de los estudios promovidos por el CIES*, Investigaciones Breves, 22, Lima, CIES, GRADE, PUCP.

BIRGIN, Alejandra (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Troquel.

CABANILLAS, Mercedes (2006), “Presentación en la Conferencia Nacional ‘Educación y Buen Gobierno’”, Lima, Foro Educativo, enero.

CASTEL, Robert (2006), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

CASTILLO DE TRELLES, Carmen (2002), *El Plan Nacional de Capacitación Docente: resumen histórico del PLANCAD 1994-2000*, Lima, Ministerio de Educación.

CHIROQUE, Sigfredo (2005), *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo y desenlaces. Estudio de caso: el conflicto educativo en el Perú (1998-2003)*, Buenos Aires, OREALC-UNESCO y Laboratorio de Políticas Públicas.

----- (2006), “Remuneraciones docentes 2006”, en *Revista Palabra de Maestro*, N° 44, año 16, Lima, Derrama Magisterial, julio, pp. 47-50.

COMISIÓN PARA UN ACUERDO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN (2002), *Puertas abiertas. Consulta nacional de educación*, Tomo 1, Lima, Ministerio de Educación-USAID.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE) (2005), *Hacia un proyecto educativo nacional*, Lima, CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE) y MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED) (2007), *Proyecto Educativo Nacional a 2021*, Lima, CNE, MED.

CONTRERAS, José (2001), *La autonomía del profesorado*, Madrid, Morata.

CUENCA, Ricardo (2002), *La oferta de capacitación docente en el Ministerio de Educación*, Lima, PLANCAD-GTZ-KFW y Ministerio de Educación.

----- (2003), *El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)*, Lima, PLANCAD-GTZ-KFW y Ministerio de Educación.

----- (2004), “Experiencias, tensiones y desafíos de la formación en servicio”, en I. FLORES (ed.), *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?*, Lima, PROEDUCA-GTZ y OREALC-UNESCO.

----- (2005a), “La formación docente en América Latina y el Caribe. Tensiones, tendencias y propuestas”, en D. RENDÓN E I. ROJAS, I. (comps.), *El desafío de formar los mejores maestros*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, Red Kipus y OREALC-UNESCO.

----- (2005b), “Los docentes: actores en un modelo dialógico de gestión de políticas educativas”, en O. PULIDO Y S. BAQUERO (comps.), *Formación de maestros, profesión y trabajo docente*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia y FLAPE.

----- (2006), “¿Es laboralmente atractivo ser docente en el Perú?”, en *Palabra de maestro*, nº 45, pp. 46-49, Lima, Derrama Magisterial.

----- (2007), “¿Hacia dónde va la formación docente en América Latina?”, en R. CUENCA, N. Nucinkis y V. ZAVALA (comps.), *Nuevos maestros para América Latina*, Madrid, Morata.

CUENCA, Ricardo y Jessica O'HARA (2005), *Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la Carrera Pública Magisterial*, Lima, Consejo Nacional de Educación. Disponible en www.cne.gob.pe.

CUENCA, Ricardo y Carlos PORTOCARRERO (2003), *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*, Lima, PLANCAD-GTZ-KFW y Ministerio de Educación.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007), *Documento Defensorial N° 001 “Con corrupción no hay Educación”*, Lima, PROÉTICA-Defensoría del Pueblo.

DE KETELE, Jean-Marie y Xavier ROEGIER (1995), *Metodología para la recogida de información*, Madrid, La Muralla.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR PEDAGÓGICA (DESP)-MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED) (2007), *Informe del Programa Nacional de Capacitación Docente*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

DUBET, François y Danilo MARTUCELLI (1998), *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Losada.

ELLIOT, John (2000), *La investigación-acción*, Madrid, Morata, 4ª edición.

ESCOBAR, Nery y Ricardo CUENCA (coords.) (2001), *Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación. Propuesta preliminar*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

EVANS, Elizabeth (2004), *Propuesta preliminar. Sistema de Formación Docente Continua*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

FORO EDUCATIVO, *Cinco observaciones a la Ley de CPM aprobada en primera votación*, 9 de julio, en www.foroeducativo.org

-----, *La modificación de la Carrera Pública Magisterial debe ser materia de una ley específica*, 6 de marzo, en www.foroeducativo.org

-----, *Cinco observaciones a la Ley de CPM aprobada en primera votación*, 9 de julio, en www.foroeducativo.org

-----, *La modificación de la Carrera Pública Magisterial debe ser materia de una ley específica*, 6 de marzo, en www.foroeducativo.org

FROMM, Erich (1956), *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

GIDDENS, Anthony (2004), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Universidad.

GUYOT, Violeta (1999), “La enseñanza de las ciencias”, en *Revista Alternativas*, 4 (17), pp. 25-43.

HARGREAVES, Andy (1999), *Profesorado, cultura y postmodernidad. (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*, Madrid, Morata, tercera edición.

HOPENHAYN, Martín (2001), *Repensar el trabajo. Historia, profesión y perspectivas de un concepto*, Buenos Aires, Norma.

HUNT, Barbara y Carmen TRELLES (2000), *Sistema Nacional de Formación Docente Permanente*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

IBARRA, Oscar (2005), “Discurso de instalación”, en O. Pulido y S. Baquero (comps.), *Formación de maestros, profesión y trabajo docente*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional y Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).

LOMBARDI (1999), “La formación docente continua: apuntes para la transición. Dirección de educación Superior”, en <http://www.capacity.rffdc.edu.ar>, junio (consultado el 26 de octubre de 2006).

LÓPEZ DE CASTILLA, Marta (2004), “La formación docente en Bolivia, Paraguay y Perú. Un análisis comparativo”, en I. Flores (ed.), *¿Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?*, Lima, PROEDUCA-GTZ y OREALC-UNESCO.

LUKÁCS, György (2004), *Ontología del ser social. El trabajo*, Buenos Aires, Herramienta.

MALPICA, Carlos (2007), *Trece enmiendas para que la nueva Ley de la CPM sea viable*, 23 de julio, en www.foroeducativo.org

MAGUIÑA, Paula, María Andrea TAHELI y Emma YEP (2002), *Bases del Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación. Informe final*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

MAJONE, Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

MARTÍNEZ MIGUÉLEZ, Miguel (2004), *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*, México DF, Trillas.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED) (2003), *Propuesta de Sistema de Formación Continua*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.

----- (2006), *Sistema de formación Continua de Profesores. Propuesta Preliminar*, Lima, Ministerio de Educación.

OREALC-UNESCO (2004), *Estado del arte de la formación docente en América Latina y el Caribe*, en www.unesco.cl.

----- (2006), *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

----- (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.

PAIBA, Manuel (2007), *Luces y sombras de la norma aprobada (Ley Nº 29.062) Carrera Pública Magisterial*, Lima, Tarea.

PACHECO, José (2006), *Magisterio: utopía gremial*, Lima, IPP.

PARTIDO APRISTA PERUANO (APRA) (2006), *Plan de gobierno*, en www.apra.org.pe

POGRÉ, Paula (2002), *Informe consolidado del Estado de Arte de la Formación Docente en 10 países de América Latina y el Caribe*, Lima, PROEDUCA-GTZ y UNESCO-OREALC, mimeo.

----- (2006), “Currículo y docentes”, en *Revista PRELAC*, Nº 3, pp. 92-103.

PREAL (2003), *Informe de proceso educativo, Perú*, en www.preal.cl

REIMERS, Fernando y Noel MCGINN (1997), *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México D.F., CEE.

RÍOS, Alex (2007), *Problemas y Alternativas de Solución respecto de la Cantidad y Calidad en la Formación Inicial de los Institutos Superiores Pedagógicos*, Lima, PROEDUCA-GTZ, mimeo.

RIVERO, José (coord.) (2002), *Propuesta. Nueva docencia en el Perú*, Lima, Ministerio de Educación.

ROBALINO, Magaly (2005), “¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente”, en *Revista PRELAC*, Santiago de Chile, ORELAC-UNESCO, julio, pp. 7-23.

ROBALINO, Magaly y Anton KÖRNER (coords.) (2006), *Condiciones de trabajo y salud docente*, Santiago de Chile, ORELAC-UNESCO.

SARAVIA, Luis Miguel e Isabel FLORES (2005), *La formación de maestros en América Latina*, Lima, PROEDUCA-GTZ.

SUTEP (2007), *Plan educativo 2007*.

STAKE, Robert (1999), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Morata.

TEDESCO, Juan Carlos (2002), “Profesionalización y capacitación docente”, en www.iipe.buenosaires.org.ar

TEDESCO, Juan Carlos y Emilio TENTI (2002), “Nuevos tiempos y nuevos docentes”, (versión preliminar). documento presentado en la Conferencia Regional *O desempenho dos professores na América Latina e Caribe: Novas prioridades*, BID-UNESCO-Ministerio de Educación.

TOVAR, Teresa (2007), *Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista*, Lima, Foro Educativo.

UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005), *Indicadores de la Educación, Perú 2004*, Lima, Ministerio de Educación.

UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD (UMC)-MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005), *Resultados de la evaluación nacional 2004*, Lima, Ministerio de Educación, mimeo.