



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



***¿Mejores maestros?
Balance de políticas docentes
2010-2011***

Ricardo Cuenca P.

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

La serie *Insumos para el Diálogo* tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores, estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2012, Family Health International
Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

Jefa del Proyecto (e)
Cecilia Ramírez G.

Coordinador de Calidad de la Docencia
Eduardo León Z.

Autor
Ricardo Cuenca P.

Corrección de estilo
José Luis Carrillo M.

Diagramación
Carmen Inga C., Ediciones Novaprint
Teléfono: 471-5366
RPM # 784001

Fotografía
Taller Formación Acompañantes del PELA
Huacho - Lima

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º 2012-10148

Índice

Resumen ejecutivo	05
Introducción	06
I. El contexto general sobre la docencia en el Perú: 2006-2011	07
II. Una nota conceptual sobre desarrollo profesional docente	10
III. Las políticas docentes estudiadas	11
1. Formación en servicio	12
1.1 Contexto	13
1.2 Diseño	15
1.3 Implementación	16
1.4 Balance general de la política	18
2. Evaluación del desempeño	19
2.1 Contexto	19
2.2 Diseño	20
2.3 Implementación	21
2.4 Balance general de la política	23
3. Acreditación de instituciones de formación docente	24
3.1 Contexto	24
3.2 Diseño	24
3.3 Implementación	25
3.4 Balance general de la política	26

IV. Una reflexión general y dos apreciaciones finales	28
1. La implementación de la Carrera Pública Magisterial	30
2. El mejoramiento de la formación inicial docente	32
V. Algunas propuestas para el futuro	33
1. Sobre el fortalecimiento de la profesión docente	34
1.1 <i>Próximos pasos</i>	34
2. Sobre la formación docente	34
2.1 <i>Próximos pasos</i>	35
3. Sobre la evaluación del desempeño	35
3.1 <i>Próximos pasos</i>	36
4. Sobre la carrera magisterial	36
4.1 <i>Próximos pasos</i>	36
Bibliografía	37
Anexos	40
Anexo I: Nota metodológica	40
Anexo II: Cronología de normatividad docente 2006-2011	41

Resumen ejecutivo

Este balance tuvo por objetivo estudiar el desarrollo de tres políticas docentes durante el periodo 2010-2011: la formación en servicio, la evaluación del desempeño y la acreditación de instituciones formadoras de docentes.¹ Con éste se completa un ciclo de balances sobre políticas docentes (Ugarte y Martínez 2011; Paiba 2011, 2010; León 2010) auspiciados por el proyecto “Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Básica” de USAID/PERÚ/SUMA. Sin embargo, esta evaluación coincide con el cierre de una gestión gubernamental (2006-2011) que concedió un inusual protagonismo a la cuestión docente. Por ello, el análisis de las tres políticas seleccionadas tuvo como marco las estrategias docentes propuestas y desarrolladas por el gobierno de Alan García. Sin esta perspectiva histórico-contextual sería aún más difícil comprender el curso que han seguido las políticas docentes hacia el final del periodo.

En este documento, el análisis de cada una de las políticas seleccionadas se organiza de acuerdo con un mismo esquema: se describe el contexto en el cual el tema específico se convirtió en política, se presenta el diseño de la política identificando quiénes tomaron las decisiones y cómo las tomaron, y se analiza la implementación de las políticas seleccionadas considerando el logro de los objetivos alcanzado y el nivel de articulación de sus elementos técnicos, políticos y sociales. Para la realización de este informe se tuvo como insumos principales el análisis de documentos y normas, así como entrevistas con algunos funcionarios del sector.

Entre las principales conclusiones de este balance se encuentra que las políticas de formación en servicio han continuado siendo aquellas decisiones a las que los gobiernos llegan de manera más rápida, y que forman parte del tradicional “paquete básico” de atención a los docentes. El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) fue la principal medida del gobierno aprista para atender la formación en servicio. Su diseño e implementación correspondieron a formas tradicionales de capacitación docente. Dos fueron los cambios del PRONAFCAP en relación con

programas anteriores: su énfasis en la capacitación en contenidos disciplinares y la existencia de una línea de base que sirvió de insumo para el diseño de la capacitación. Con el paso del tiempo, el PRONAFCAP flexibilizó algunos de sus requisitos iniciales con la finalidad de lograr cubrir las metas de atención previstas.

Por otro lado, los problemas técnicos y políticos de la evaluación docente fueron disminuyendo debido a una mejora en la elaboración de las pruebas y a un mejor manejo comunicacional por parte del Ministerio de Educación (MINEDU), con lo que se generaron mayores niveles de confianza entre los maestros. En la actualidad, la evaluación docente se encuentra mejor considerada y es más aceptada por los profesores. No obstante, la principal crítica que recibe continúa siendo que no se trata de una evaluación del desempeño.

En lo que atañe a la acreditación de instituciones de formación docente (IFD), la consensuada promesa de mejorar la calidad de la formación inicial del magisterio a partir de dicha acreditación, lejos de ser cumplida, se ha entrapado. El MINEDU y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) no han logrado articular esfuerzos y trabajar de manera coordinada. Los discursos sobre el modelo de calidad de la formación docente no han sido consensuados entre ambas instituciones. El resultado de la implementación de esta medida de política ha sido que hasta el cierre de este informe solo tres IFD (de 337) han alcanzado la primera fase del proceso de acreditación.

Finalmente, para atender los problemas identificados en el diseño e implementación de las políticas estudiadas, así como para fortalecer los logros alcanzados, se proponen como próximos pasos la creación de una Instancia Autónoma para el Desarrollo Profesional Docente, el desarrollo de un Censo Docente, la instalación de un Sistema de Formación Continua, la implementación de un Plan de Mejora para los Formadores y la creación de una Comisión Autónoma para la Evaluación del Desempeño Docente.

¹ Estas políticas fueron seleccionadas por el Proyecto USAID/PERÚ/SUMA para ser estudiadas, pues forman parte del marco de asistencia técnica que este Proyecto ofrece al Estado peruano.

Introducción

La educación se hace en la mayoría de casos para ser aprobada con 11, en lugar de impulsar la excelencia y el esfuerzo del 18. Un grupo de malos profesores y malos funcionarios exigen no ser evaluados para esconder su mediocridad y así el sistema sigue produciendo resultados sin valor. Y los de siempre dicen: “Que me den más sin que yo cambie y sin que haga ningún esfuerzo”. Así pues, son aliados del minero informal, del maderero clandestino, de la miseria campesina, del empleo informal y de la falta de mérito y esfuerzo (García 2007c).

“Mejores maestros, mejores alumnos” fue el eslogan con el que el gobierno aprista (2006-2011) comunicó políticamente su decisión de atender la cuestión docente, es decir, de mejorar la calidad del trabajo de los profesores. Así, la gestión gubernamental de Alan García reconocía que no es posible mejorar la educación sin el concurso del magisterio. Este reconocimiento explícito del papel protagónico de los docentes en el éxito educativo se tradujo en el mayor número de políticas, medidas, normas y programas producidos por un solo gobierno en las últimas décadas. Fueron cuando menos 25 los dispositivos legales dictados durante el quinquenio aprista vinculados a la profesión docente.

No obstante, esta vertiginosa toma de decisiones alrededor de profesores y maestros ha convivido con una de las más duras crisis de la profesión docente. Durante este quinquenio el magisterio sintió de manera muy próxima cómo la sociedad en general, y el gobierno en particular, menoscabaron la ya debilitada identidad profesional docente.²

Entre julio del 2006 y julio del 2011, la cuestión docente fue el eje principal de una historia de desencuentros entre el gobierno, el gremio de maestros, especialistas e investigadores y líderes de opinión, pero, sobre todo, entre el magisterio y la sociedad.

Esta sucesión de desencuentros fue horadando las frágiles bases de la profesión docente, pues antes que impulsar el desarrollo profesional de los maestros, instaló una incómoda sensación en el país respecto al magisterio. Las familias quedaron defraudadas y engañadas; el Estado, abrumado; los especialistas, frustrados, y los docentes, desvalorados e incomprendidos. Dejó, como hace ya años había alertado José Manuel Esteve (1998), un malestar entre y con los docentes.

Esta historia, que se inició con la fallida evaluación a los profesores en diciembre del 2006 y que terminó en el 2010 con la promulgación de una norma que permite la contratación de profesionales no docentes para enseñar en las escuelas públicas, tuvo momentos que luego se convertirían en hitos de la historia de la educación peruana en general y de la profesión docente en particular. Así, pues, la cuestionada evaluación censal del 2007, que colocó innecesariamente a los docentes en una situación de desprestigio (Uccelli 2008); la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, la primera vez en la historia peruana en que la más importante norma que rige la vida profesional de los docentes no es considerada una conquista para la profesión, pues se aprobó en medio de una huelga magisterial (Pacheco 2006); la famosa “nota 14” para ingresar a los institutos de formación docente, y la contratación de egresados del tercio superior, serán recordadas como normas y medidas de política que, en su afán de fortalecer al magisterio, terminaron debilitando a los cientos de miles de docentes que quedaron atrapados en medio de una disputa entre el Estado, el sindicato, los medios de comunicación, la academia y las familias.

El objetivo de este balance es estudiar el desarrollo de tres políticas docentes desplegadas durante el periodo 2010-2011: la formación en servicio, la evaluación del desempeño y la acreditación de instituciones formadoras de docentes.³ Con este balance se completa un ciclo de evaluaciones de políticas docentes (Ugarte y Martínez 2011; Paiba 2011, 2010; León 2010) auspiciadas por el Proyecto “Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Básica” de USAID/PERÚ/SUMA. Sin embargo,

2 Se debe recordar que, hacia fines de la década de 1980, la investigación principalmente anglosajona reportó las primeras “alertas” sobre la crisis profesional docente, a partir de hallazgos vinculados con la proletarianización del profesorado (Lawn y Ozga 1988) y con la intensificación del trabajo docente (Apple 1989).

3 Estas políticas fueron seleccionadas por el proyecto USAID/PERÚ/SUMA para ser estudiadas, pues forman parte del marco de asistencia técnica que este proyecto ofrece al estado peruano.

este balance coincide con el cierre de una gestión gubernamental (2006-2011) que brindó un inusual protagonismo a la cuestión docente. Por ello, el análisis de las tres políticas seleccionadas se enmarca dentro de las políticas docentes propuestas y desarrolladas por el gobierno de Alan García. Sin esta perspectiva histórico-contextual sería aún más difícil comprender el curso que han seguido las políticas docentes hacia el final del periodo.

El documento está organizado en cinco secciones. La primera ofrece un contexto general sobre el magisterio peruano durante el gobierno de Alan García (2006-2011). Sigue a este contexto una breve nota conceptual sobre el desarrollo profesional docente. Estas dos primeras secciones sirven de marco de análisis para las políticas estudiadas; el primero desde una perspectiva social y política, y el segundo a partir de un marco teórico. La tercera sección constituye el cuerpo mismo del trabajo. En ella se analizan las políticas docentes seleccionadas según una estructura que describe el contexto en el que se diseña la política, el diseño mismo y su implementación. Finalmente, en las dos últimas secciones se presentan algunas reflexiones finales y una propuesta de agenda sobre políticas docentes para el futuro.

Para la realización de este informe se tuvo como insumos principales el análisis de documentos y normas, así como entrevistas con algunos funcionarios del sector. Si bien la información presentada es de entera responsabilidad del autor, han sido también insumos fundamentales las reflexiones sobre los docentes y la educación que permanentemente sostenemos en el IEP. Agradezco particularmente a mis colegas Natalia González y Carmen Montero. Asimismo, han sido fundamentales para el desarrollo de este trabajo los comentarios de María Amelia Palacios y Eduardo León del Proyecto SUMA/USAID, a quienes expreso mi especial agradecimiento.

Nuestra hipótesis central sobre las decisiones tomadas —entre julio del 2006 y julio del 2011— alrededor de la cuestión docente es que las características del magisterio nacional eran incómodas para la noción de desarrollo y para el proyecto de país que el gobierno de Alan García tenía diseñado. La estrategia aprista para contar con un nuevo cuerpo docente útil a sus pretensiones fue entonces planteada de dos formas: la selección de los mejores docentes y el debilitamiento del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP).

Luego de hacer este análisis inicial nos quedan aún dos preguntas por responder: ¿Tenemos a los mejores

docentes trabajando en el sistema? ¿El gobierno aprista realmente debilitó al SUTEP?

Esperamos que este documento ayude a construir estas respuestas, pero, sobre todo, que contribuya a abrir una nueva agenda de discusión sobre la cuestión docente, que nos permita aprender sobre lo hecho y que recoloque, en una justa medida, la importancia de contar con el magisterio para procurar cambios en la educación peruana.

I. El contexto general sobre la docencia en el Perú: 2006-2011

Por eso debemos comenzar la descentralización de la educación primaria entregando a los municipios su responsabilidad. Así, el alcalde, la comunidad, los padres de familia, unidos en un comité local de gestión educativa, la escuela como centro de decisiones y los directores escolares con mayores atribuciones y responsabilidad, podrán impulsar la calidad educativa, la exigencia para los alumnos, las evaluaciones y la infraestructura educativa (García 2006).

Resulta paradójico que el gobierno que ha tenido los mayores niveles de aprobación pública en materia de educación sea a la vez el que mayores problemas tuvo para implementar políticas docentes que recogieran lo aprendido en las últimas décadas en América Latina y, sobre todo, que se centren en la noción de desarrollo profesional. Resulta paradójico también que el quinquenio del presidente Alan García haya producido la mayor cantidad de normas y medidas de política docente de los últimos años y, al mismo tiempo, considere al docente como un insumo más del sistema y no como ese actor protagónico que cumple un rol fundamental en el éxito educativo (ORELAC-UNESCO 2007; Robalino 2005).

El permanente desencuentro de opiniones y posturas frente al tema docente que se produjo entre analistas, especialistas e investigadores y funcionarios del Ministerio de Educación, y, en general, del gobierno aprista, es una muestra más que cierta de que el tema estuvo presente en la agenda pública nacional. Sin embargo,

es necesario reconocer que en esta agenda el discurso del gobierno por el desarrollo profesional se tradujo en procesos de evaluación —basados fundamentalmente en el manejo cognitivo de conocimientos disciplinares y didácticos— que alimentaron el desprestigio de la carrera y desanimaron al magisterio, así como en la postergación de la puesta en marcha de un sistema de formación continua de los docentes (Cuenca 2009).

Probablemente como nunca antes en el país, las opiniones de diversos líderes de opinión, especialistas e investigadores, periodistas y académicos de otras áreas estuvieron más alineadas; incluso entre aquellos que suelen discrepar. Alberto Adrianzén, Augusto Álvarez Rodrich, Patricia Arregui, Manuel Bello, Constantino Carvallo, Luis Jaime Cisneros, Ricardo Cuenca, Hugo Díaz, Manuel Iguñiz, Nelson Manrique, Ricardo Morales, Sinesio López, Rosa María Palacios, José Rivero, Patricia Salas, Federico Salazar, León Trahtemberg y Richard Webb, entre otros, coincidieron públicamente en que la forma en la que el gobierno conducía el tema docente no era la más adecuada.⁴ Por ejemplo, en relación con las evaluaciones realizadas en este gobierno, no importó cuánto se opinó en contra de la calidad técnica de la prueba: se instaló en la sociedad la idea de que los docentes no sabían hacer bien su trabajo (Uccelli 2008).

¿Dónde se origina entonces esta historia de desaciertos respecto al magisterio? Una primera posible respuesta se refiere a la noción de profesión docente del gobierno aprista, particularmente del presidente Alan García y el ministro José Antonio Chang. En efecto, la terca apuesta de la gestión aprista a favor de que profesionales de otras especialidades ejerzan la docencia en la educación primaria y secundaria es un claro mensaje del concepto de profesión docente que está detrás de esa opción y, más aún, del concepto de educación que le subyace. Que profesionales de otras especialidades

enseñen en las aulas significa, de algún modo, que la educación es solo un proceso de aprendizaje de contenidos disciplinares, o que la formación en actitudes y en valores ciudadanos, democráticos, interculturales, etcétera, está subordinada a ese aprendizaje de contenidos temáticos (Cuenca 2010).

Una segunda respuesta estaría en el estratégico error de centrar las políticas docentes alrededor de la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Esta Ley, lejos de ser el instrumento de desarrollo profesional que debería ser todo estatuto docente (Murillo 2006) que el magisterio peruano necesitaba para consolidar su estatus profesional, terminó convirtiéndose en un espacio de batalla entre el sindicato de maestros y el gobierno, pues redujo el desarrollo profesional docente a la evaluación y a los derechos laborales (Cuenca y Stojnic 2008).

Esta historia de desaciertos y desencuentros, brevemente descrita, arroja como grandes resultados que solo el 20% de la meta esperada de docentes ingresó a la Carrera Pública Magisterial, que los docentes siguen desconfiando de las políticas que deberían fortalecerlos como profesionales, que ha quedado instalado en el imaginario social que la docencia es una profesión prescindible,⁵ y que, luego de despejar los halos triunfalistas, nuestra educación tiene aún serias deficiencias.

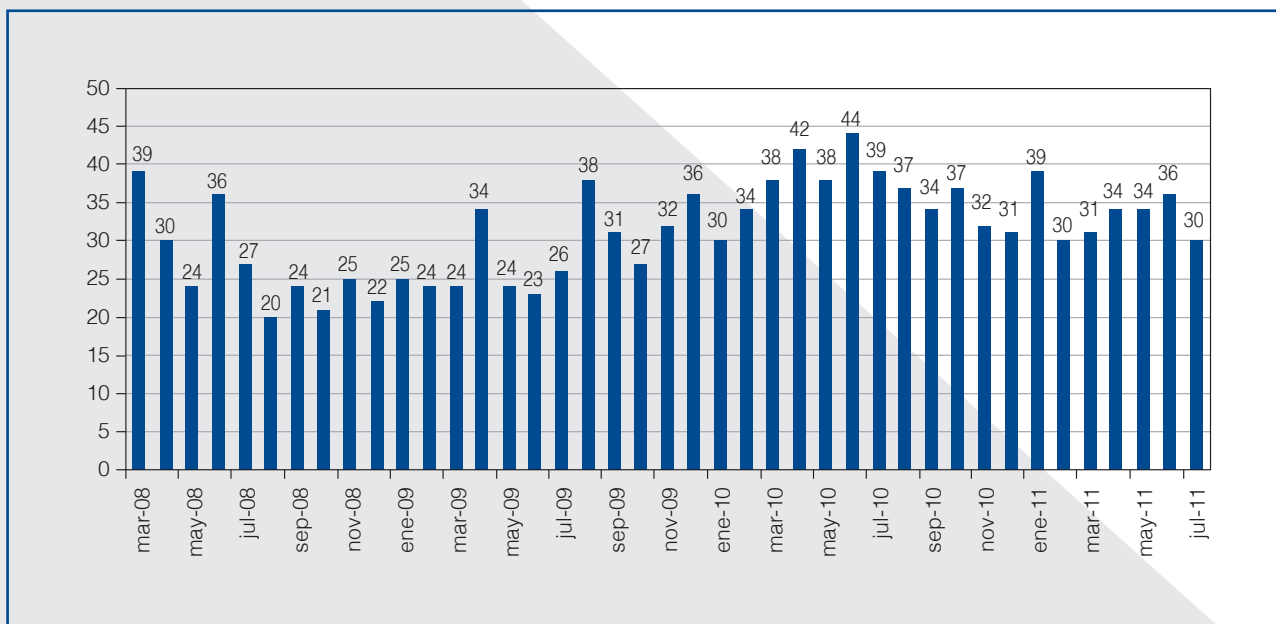
Sin embargo, esta misma historia de desaciertos y desencuentros fue para la opinión pública también una historia de aciertos y de buenas decisiones. En efecto, el análisis retrospectivo de los resultados de las encuestas a la ciudadanía nos indica que el tema educativo, y particularmente el tema docente, estuvieron presentes en la agenda pública al inicio de la gestión de Alan García y de José Antonio Chang, quienes, a su vez, mostraban un significativo respaldo de la opinión pública en relación con sus decisiones en materia educativa (gráfico 1).

4 La descripción detallada sobre el tema fue publicada por Foro Educativo en el 2008 a través de un pronunciamiento denominado “Valorar al maestro hoy es apostar por el mañana”.

5 En marzo del 2010 el Congreso de la República promulgó la Ley 29510, que permite contratar a otros profesionales no docentes para enseñar en la escuela pública. La congresista Mercedes Cabanillas abogó por la aprobación de la norma (ver Diario de Debates del Congreso de la República en <<http://www.congreso.gob.pe>>), y el entonces presidente de la Comisión de Educación del Congreso, el nacionalista Werner Cabrera, sostuvo en la prensa que la educación peruana necesita de profesionales de alta calidad y que éstos no son necesariamente docentes (ver diario El Comercio, 25 de marzo del 2010). Esta norma solo consolidó lo que sostenidamente la opinión pública expresaba. Según el Instituto de Opinión Pública de la PUCP, alrededor del 48% de la población consideraba que cualquier profesional con título universitario y vocación de maestro debería enseñar en la escuela (ver <<http://www.iop.pucp.edu.pe>>).

Gráfico 1

Porcentaje de personas que aprueba la gestión de Alan García porque considera que “está trabajando para mejorar la educación”
Perú: 2008-2011



Fuente: IPSOS-Apoyo.

Si se mira con mayor detenimiento la información proveniente de las encuestas, se encuentran algunos datos que contribuyen al argumento sobre la presencia de la educación y del tema docente en la agenda pública. IPSOS-Apoyo reporta que, en agosto del 2006, 49% de la población pensaba que el MINEDU era uno de los ministerios fundamentales de la próxima gestión (segundo lugar tras el MEF). En noviembre de ese mismo año, el 67% de encuestados creía que el gobierno aprista sí tenía un plan a mediano plazo para mejorar la educación.

En pleno contexto de los problemas suscitados por la primera convocatoria a la evaluación censal de docentes a inicios del 2007, el 68% de la población consideraba que la evaluación de profesores era lo más valioso de la gestión aprista, y un mes después, en febrero, el 43% de los peruanos consideraba que el gobierno de García le estaba dando bastante prioridad a la educación.

En julio del 2007, la evaluación a los maestros era lo más valorado de la gestión aprista (47%), y un 63% aprobaba la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. En diciembre del 2007, 28% pensaba que el SUTEP, con su discurso y sus actos, ponía trabas al desarrollo. Esta situación permaneció con muy pocas variaciones y llegó a su punto más alto cuando el 41% de la población consideraba que lo mejor del segundo año de gestión de Alan García (2008) fue la evaluación de los maestros. Tal como se ha podido apreciar, este contexto —complejo y, hasta cierto punto, contradictorio— ha sido a la vez causa y consecuencia de las políticas docentes implementadas. La revelación pública de la precaria formación del magisterio nacional en algunas áreas del conocimiento sirvió de base para que el gobierno legitime un conjunto de decisiones que, a la luz de lo actuado, contribuyeron bastante menos a mejorar la precaria formación docente, con las consecuencias que esto trae en el desempeño diario de su trabajo.

II. Una nota conceptual sobre desarrollo profesional docente

Puedo decir con satisfacción que los profesores son mucho más y cada día que pasa un gran instrumento de cambio y modernidad en la educación y el Perú (García 2008).

Linda Darling-Hammond (2001) sostiene que es fundamental (re)conocer el carácter profesional del oficio de enseñar, pues ello —además de contribuir a elevar la debilitada autoestima de los profesores— permitiría comprender en qué consiste y cómo se desarrolla la práctica de maestros y profesores, así como cuáles son las potencialidades y los límites de su desarrollo profesional.

La afirmación de la citada educadora de la Universidad de Stanford remite a una antigua pero aún vigente discusión sobre la identidad profesional docente.⁶ Estos estudios identificaron que “hacer más experto” al profesional —es decir, mantenerlo actualizado en el desarrollo de sus capacidades para conservar el estatus de su profesión— debe complementar la importancia y el reconocimiento del papel que cumple en la construcción de la sociedad. En tal sentido, la noción de profesionalidad (*professionality*) acompañó a la noción primigenia de profesionalismo (*professionalism*) en la reflexión sobre la profesión docente. El concepto de profesionalismo mantuvo su esencia en los factores propios de la experticia técnica, del saber especializado, de las habilidades específicas de la enseñanza, mientras que el de profesionalidad se encaminó a estudiar, comprender y, posteriormente, proponer el fortalecimiento de la otra dimensión de la profesión: la relación con la sociedad, el valor que ésta le asigna, pero también la responsabilidad social de los profesionales de la educación.

Sin embargo, Darling-Hammond abre también el camino para presentar algunas ideas sobre el significado del desarrollo profesional docente. A su vez, Linda Evans sostiene que la noción de profesionalidad pasó a ser

el eje ordenador de las discusiones sobre el desarrollo profesional docente: “[...] es desde el lugar de la profesionalidad que deben enfocarse las iniciativas de cambio y desde donde se debe enfocar] el desarrollo profesional [...]” (Evans 2008: 10).

En América Latina se advierte con mayor claridad que, para que el magisterio se convierta en autor, actor y corresponsable de los cambios educativos, se requiere algo más que ajustes salariales y programas de capacitación. En los últimos años se viene enfrentando el desafío de implementar políticas y estrategias que garanticen un sostenido desarrollo profesional del cuerpo docente (UNESCO 2007).

En esta línea, nuestra propuesta consiste en considerar a la formación docente, la evaluación del desempeño y la carrera magisterial como elementos principales del desarrollo profesional (gráfico 2).

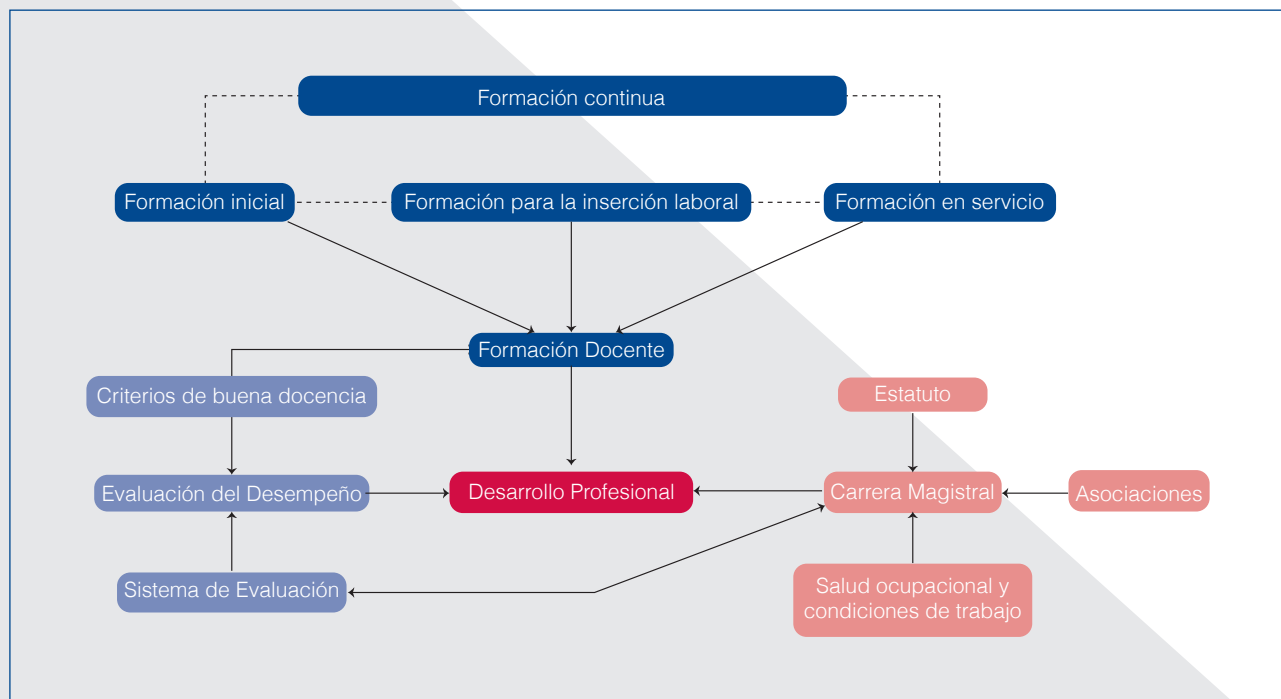
Sin duda, cada uno de estos elementos es una categoría compleja compuesta a su vez por un conjunto de procesos y de estrategias. Solo para tomar un ejemplo: la evaluación del desempeño requiere, para su funcionamiento cabal, de un amplio consenso sobre el significado de “buena docencia”. Esto es así porque, como indica la literatura sobre el tema, la buena docencia, antes que ser una categoría estándar y universal, es un acuerdo social (Isoré 2010; McBer 2000; Rizo 2005; Valdés 2004; CPEIP 2003; OECD 2001).

Por ello, diseñar e implementar políticas docentes centradas en el desarrollo profesional precisa de algunas características irrenunciables, como la integralidad de los factores que constituyen el desarrollo profesional y la intersectorialidad. El fortalecimiento del desarrollo profesional será una tarea incompleta si no se reconoce, por ejemplo, que la carrera pública es más que la evaluación, que la evaluación es un insumo para la formación y no solo un proceso que premia o castiga, que la formación docente desvinculada de lo que pasa en las aulas es una actividad estéril, que además de aulas se requieren condiciones laborales para poder “hacer el trabajo”, y que, finalmente, sin desarrollo profesional docente hay pocas posibilidades de una mejor educación.

⁶ Puede revisarse Etzioni (1969), Hoyle (1975, 1986), Fernández Enguita (1990), Ghilardi (1993), Goodson y Cole (1993), Hargreaves (1994), Ozga (1995), Fullan y Hargreaves (1996), Hargreaves y Fullan (1998), Hargreaves (1999) y Lawn (2001), para una discusión sobre la profesión docente.

Gráfico 2

Mapa conceptual sobre la noción de desarrollo profesional



Elaboración propia.

III. Las políticas docentes estudiadas

La reforma de la educación avanza de una manera irreversible. Se han capacitado 129 mil docentes, 129 mil en las universidades con una inversión de 303 millones de soles pagados a estas universidades. Además se evaluó a 182 mil docentes para la contratación de ingreso a la nueva Carrera Pública Magisterial que establece el mérito y la calidad como condición para el ascenso en el grado y en el salario. Ahora el ingreso a los institutos pedagógicos ya no es como antes, es más exigente, y este año, de 18 mil postulantes pudieron ingresar 1,500 con una nota superior a 14. Queremos a los mejores como maestros del pueblo (García 2009).

La formación en servicio, la evaluación del desempeño y la acreditación de instituciones formadoras de docentes

han sido las políticas elegidas aquí para el análisis; cada una de ellas de acuerdo con una misma estructura que las demás. En primer lugar se alude al contexto en el cual el tema específico se convirtió en política, a partir de la descripción de la construcción de la agenda (quiénes y cómo impulsaron el posicionamiento del tema en la agenda pública). En segundo lugar se presenta el diseño de la política identificando quiénes tomaron las decisiones y cómo las tomaron. Finalmente, se analiza la implementación de las políticas seleccionadas considerando, por un lado, el logro de los objetivos alcanzados, y, por otro, el nivel de articulación de sus elementos técnicos, políticos y sociales.

Esta forma de análisis corresponde a la perspectiva de construcción dialógica de las políticas públicas, que reacciona frente a la idea tradicional que las reconoce como producto, como una plataforma normativa o como un “cuerpo” de documentos orientadores. La citada definición de la política como el producto de un proceso tiene la ventaja de contar, de manera concreta, con acuerdos y directivas que alinean las acciones cotidianas, pero

adolesce de la gran dificultad de no considerar el valor del proceso de formulación de tales políticas; más aún si se toma en cuenta que, como afirman Reimers y McGinn (1997), para la construcción de las políticas se asumió tradicionalmente que es tarea de un restringido grupo de especialistas tomar las decisiones cuyos resultados son un asunto de interés social (público); decisiones que otros deben llevar a cabo y que, además, suelen estar desvinculadas de quienes producen información relativa a los temas que son objeto de esas políticas.

La política referida al contenido específico de los programas y propuestas de las autoridades públicas (en inglés, *policy*) difiere de la política (*politics* en inglés) entendida como el proceso por el cual se formulan las (anteriores) políticas, en el que cobra importancia la expresión de intereses y conflictos y el requerimiento de consensos (Roth 2002).

Es justamente el punto mencionado por Roth (2002) en el que se asienta el enfoque dialógico de construcción de políticas públicas. Esta perspectiva reconoce la complejidad del proceso por la presencia de conflictos de intereses diversos antes, durante y después de las decisiones. Desde este punto de vista no basta el sustento racional técnico de las políticas, sino que es precisa también su legitimidad; y es que la noción de política es, para este enfoque, un asunto de decisiones (Majone 1997).

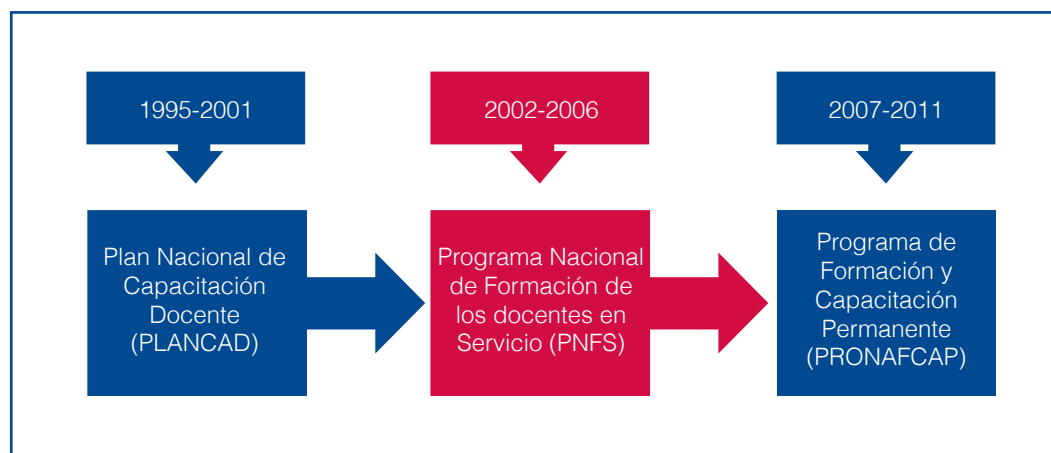
Tal enfoque se sustenta en una doble necesidad: la de dar viabilidad al consenso y legitimidad al sistema, y la de reconocer a los sujetos como punto de partida y llegada de las decisiones de política. Sobre esta base, el enfoque privilegia el desarrollo de las personas (sus necesidades y capacidades) y reconoce la participación de los políticos y los expertos, pero también de los actores sociales, muchos de ellos beneficiarios de estas políticas. En tal sentido, el enfoque dialógico es eminentemente participativo, reconoce las subjetividades alrededor de las decisiones tomadas y busca la deliberación y la concertación (Barzelay 1998).

1. FORMACIÓN EN SERVICIO

Tradicionalmente, la formación en servicio ha sido una de las políticas docentes que han persistido como una de las más importantes prioridades impulsadas por los gobiernos para atender las demandas educativas y las exigencias sociales con el fin de mejorar la calidad educativa.

Tal como se aprecia en el gráfico 3, en los últimos 16 años cada uno de los gobiernos ha puesto en marcha masivos procesos de capacitación docente. Los tres programas desarrollados en este periodo compartieron, en cierto modo, un diseño general similar: en los tres casos se recurrió a instituciones formadoras como

Gráfico 3
Programas de capacitación docente
Perú: 1995-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

responsables de implementar los programas diseñados por el MINEDU y se utilizaron formas combinadas de capacitación presencial y a distancia con visitas a las escuelas. Las mayores diferencias se registraron en los contenidos de la capacitación: mientras que el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) enfatizó la capacitación en aspectos metodológicos, el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) lo hizo en contenidos curriculares.

Aunque sin contar con evaluaciones de los programas previos, las dos estrategias elegidas por el gobierno del APRA para implementar políticas de formación en servicio fueron el PRONAFCAP y, posteriormente, el sistema de acompañamiento del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA). De ambas estrategias, el PRONAFCAP fue la principal medida de política implementada por el Ministerio de Educación y tuvo como objetivo la mejora de las capacidades, conocimientos, actitudes y valores para el desempeño docente.

Por otro lado, a iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se desarrolló el PELA bajo la modalidad de programas orientados a resultados. Uno de los procesos incluidos en el PELA fue el sistema de acompañamiento docente, que buscaba contar con maestros disponibles con recursos y competencias para enseñar y, claro, lograr mejores resultados de aprendizajes en los estudiantes.

Tres son las principales diferencias entre ambas estrategias. Mientras que el PRONAFCAP es un programa de capacitación altamente centralizado, el acompañamiento docente del PELA coloca ciertas responsabilidades en los gobiernos regionales. En segundo lugar, el PRONAFCAP responde a una forma tradicional de capacitación utilizada anteriormente en el Perú (y también en la mayoría de países de la región), que combina espacios presenciales de formación con visitas a las aulas y espacios virtuales, mientras que el PELA opta por renovadas —y actualmente en boga— estrategias de formación en servicio a través de la asistencia directa a los docentes en las propias escuelas. Finalmente, otra diferencia sustancial entre ambas estrategias es la “lógica” con la que fueron concebidas e implementadas: en tanto el PRONAFCAP mide sus resultados en los docentes

ellos, el PELA evalúa su efectividad en el impacto de la capacitación, pues sus resultados están en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Claramente, esta diferencia está marcada por las instituciones que promovieron cada una de estas estrategias: el MINEDU y el MEF.

1.1 Contexto

En febrero del 2007 el MINEDU oficializó la creación del PRONAFCAP como medida de política para la formación en servicio. Dicho Programa debía responder a los resultados de las pruebas censales aplicadas a los docentes a inicios del mismo año.⁷

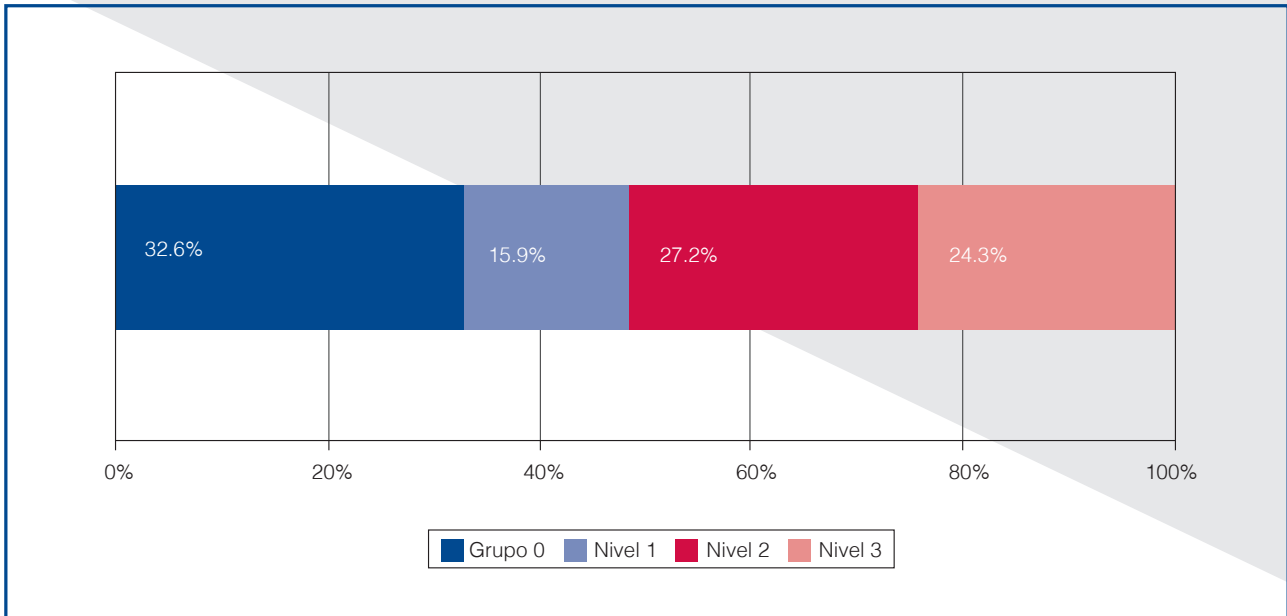
El PRONAFCAP recibió un importante respaldo general de la opinión pública cuando el MINEDU dio a conocer públicamente los resultados de la evaluación hecha a aproximadamente 170.000 docentes. Tales resultados presentaron serias deficiencias en el manejo de algunas áreas disciplinarias, como se aprecia en los gráficos 4 y 5.

La contundente evidencia de los problemas de manejo disciplinar de la mayoría de los docentes legitimó la gestión del ministro José Antonio Chang, quien anunciaba en la prensa que “la inmensa mayoría del profesorado nacional no está en el nivel superlativo de calidad que se necesita para la educación pública”. Esta situación modificó la agenda de discusión. Las duras críticas hechas a la evaluación docente dejaron de ocupar los puntos más importantes de la agenda pública, cediéndoles el paso a firmes posiciones —provenientes de buena parte de los medios de comunicación, de algunos especialistas y de actores empresariales— que reclamaban liderazgo del MINEDU para acabar con la insostenible situación de tener “malos profesores”.

Paralelamente, el proceso de descentralización educativa iniciado durante los primeros años del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) había seguido un curso particular y, hasta cierto punto, distante de las discusiones nacionales sobre la cuestión docente. Para el año 2006, al menos 19 gobiernos regionales habían elaborado sus proyectos educativos regionales (PER), la mayoría de ellos con un significativo nivel de consenso

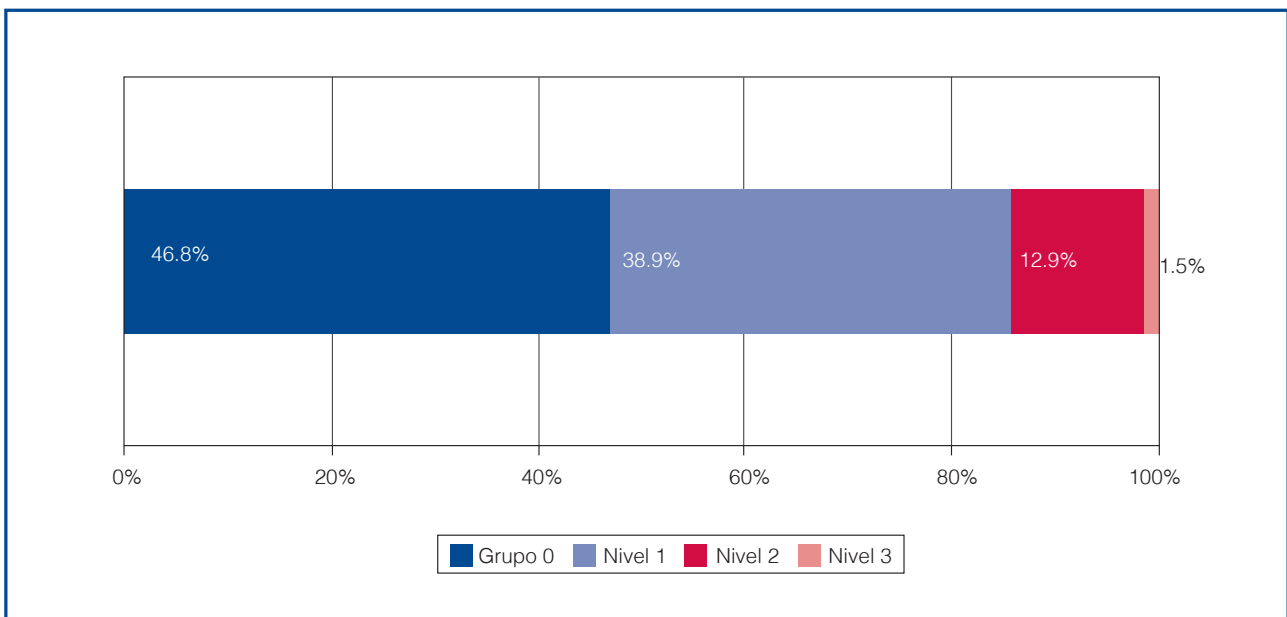
⁷ Es importante recordar que esa primera evaluación tuvo que hacerse en dos momentos (8 de enero y 22 de enero), debido a las tensiones que produjo el tema entre el magisterio y el Ministerio de Educación.

Gráfico 4
Resultados de evaluación censal de docentes-Comunicación Integral
Perú: 2007



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 5
Resultados de evaluación censal de docentes- Lógico Matemática
Perú: 2007



Fuente: Ministerio de Educación.

entre la comunidad y una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil.⁸

Aunque no exentos de dificultades, los avances en el proceso de descentralización a nivel regional y el compromiso, al menos inicial, de los gobiernos regionales, constituyen elementos fundamentales para comprender la segunda estrategia planteada para atender la política de formación en servicio.

El MEF, de acuerdo con una modalidad de planificación presupuestaria basada en resultados, instala el PELA en el 2008, pero es solo al año siguiente cuando se implementa la estrategia del PELA regional, luego de un acuerdo tomado entre ese Ministerio y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Este acuerdo reconocía que, por un lado, los gobiernos regionales contarían con presupuesto para poner en marcha este Programa sobre la base de las experiencias de planificación estratégica educativa y, por otro lado, reconocía también la necesidad de los gobiernos regionales de fortalecer su institucionalidad para poner en marcha dicho Programa.

Si bien la iniciativa del PELA corresponde al MEF, el MINEDU y los gobiernos regionales vienen siendo los responsables directos (cierto que en distintos grados) de su implementación, que tiene como uno de sus productos la puesta en marcha de acciones de acompañamiento docente a modo de formación de los maestros en las aulas.

Este tema no fue ajeno a los gobiernos regionales. La mayoría de las decisiones de políticas educativas tomadas en ese nivel (PER) incluían la conducción de la capacitación de los docentes, medida que se reclamaba como de competencia regional y una buena evidencia de funcionamiento de la descentralización educativa.

1.2 Diseño

El PRONAFCAP es un programa masivo de capacitación docente diseñado y dirigido por el MINEDU. El diseño original consideró que las mejores universidades públicas y privadas del país serían las responsables de mejorar las aptitudes, conocimientos, actitudes y valores

para el desempeño de los docentes, particularmente en lo referido a sus capacidades comunicativas y lógico-matemáticas, su formación ética y práctica en valores, así como en el dominio del currículo y de la especialidad académica según el nivel o ciclo al que pertenecieran.

Desde su lanzamiento en el año 2007, el PRONAFCAP no ha modificado su diseño de manera sustantiva; por el contrario: ha mantenido las principales características relativas a quiénes participan en él (condición de haber sido evaluado), cómo se capacitan los docentes (modalidades mixtas con fases presenciales y a distancia) y quiénes capacitan (universidades, Institutos de Educación Superior Pedagógica-IESP e instituciones capacitadoras).⁹

Como ya se indicó, el diseño del PRONAFCAP fue responsabilidad del MINEDU, particularmente de los especialistas de larga trayectoria en temas de formación docente que integran el equipo técnico de la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP). Este diseño fue hecho “en gabinete” y, aunque no se tiene información detallada al respecto, se realizaron algunas reuniones y talleres de trabajo para validar su versión preliminar (gráfico 6).

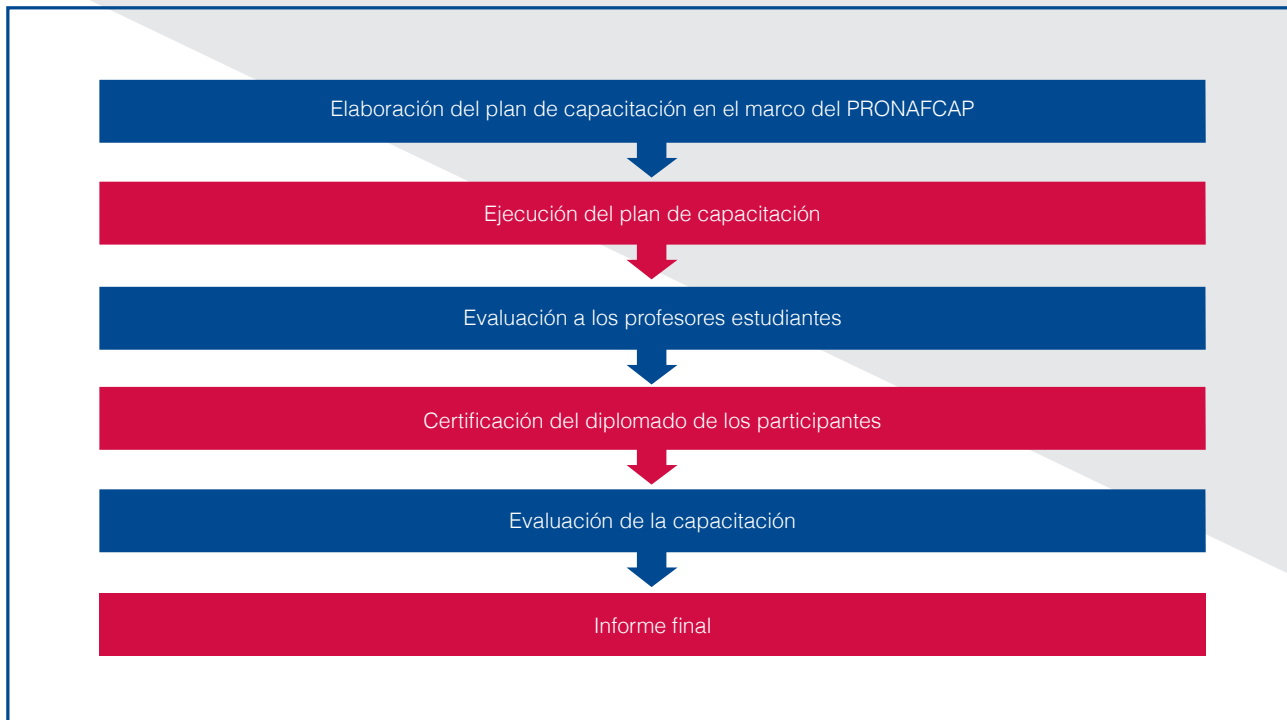
Una de las principales características del Programa era que debía responder a los resultados de la evaluación censal (motivo principal por el cual los docentes no evaluados no podrían participar). No obstante, la evaluación realizada por el MEF encontró que esta característica no fue tomada en cuenta, pues un grupo importante de docentes evaluados que obtuvieron bajos resultados en la evaluación no pertenecieron a las regiones que el PRONAFCAP priorizó (Orihuela *et al.* 2008).

El diseño incluyó, por otro lado, decisiones claras sobre la distribución de las responsabilidades en la implementación del Programa. Según la propia normatividad del PRONAFCAP, las decisiones sobre en qué y cómo capacitar corresponden al MINEDU, mientras que la planificación, la organización, la ejecución, la evaluación y la información son de responsabilidad de las instituciones capacitadoras. Por ello, el PRONAFCAP es percibido como un programa centralizado. El margen de acción de las instituciones seleccionadas es estrecho debido al alto nivel de detalle y las pautas de implementación

⁸ Mayor información al respecto puede revisarse en <<http://www.cne.gob.pe>>

⁹ Para mayor información sobre una descripción detallada del PRONAFCAP puede revisarse <<http://www.ciberdocencia.gob.pe>>

Gráfico 6
Proceso general del PRONAFCAP
Perú: 2007-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

contenidas en los términos de referencia a los que las instituciones capacitadoras se comprometen en el momento de ser contratadas por el Estado (Paiba 2011).

A pesar de que el diseño, tal como se ha mencionado, ha permanecido invariable desde su forma inicial, se han incorporado a las instituciones capacitadoras algunas universidades privadas e institutos superiores pedagógicos, y han aparecido nuevos contenidos. No obstante, a partir del 2010 se produjeron cambios importantes en el diseño del PRONAFCAP. La hipótesis que explicaría estos cambios se asocia con las dificultades en el proceso de implementación.

1.3 Implementación

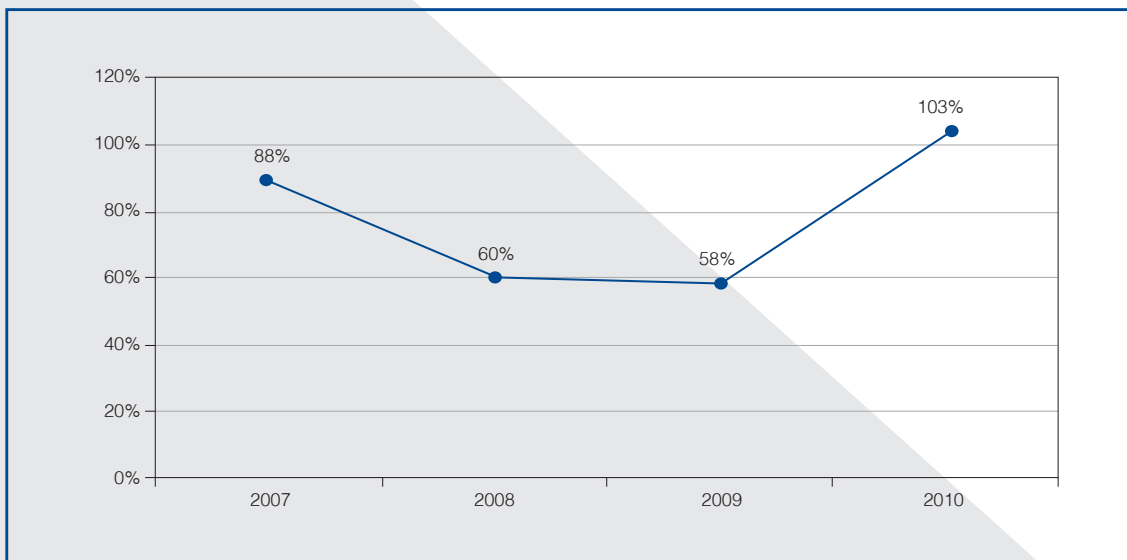
Aunque no existe información pública sobre cifras oficiales del número de docentes capacitados en el marco

del PRONAFCAP, el educador Manuel Paiba (2011) ha hecho un esfuerzo por reconstruirla recurriendo a diversas fuentes, como informes, normas, comunicados de la Oficina de Prensa del MINEDU y exposiciones públicas de los funcionarios de la alta dirección del Ministerio.

Tal como se aprecia en el gráfico 7, la tasa de docentes capacitados se redujo durante los años 2008 y 2009, cuando las evaluaciones que realizaba el MINEDU eran fuertemente criticadas y se emitieron la mayor cantidad de normas restrictivas, como el cuestionado decreto supremo que limitaba la contratación de docentes solo a aquellos que durante su formación hubiesen pertenecido al tercio superior (particularmente en el 2008 y sin considerar el 2007, que fue el año de la gestión del presidente García y el ministro Chang en el que se dieron la mayor cantidad de normas).

Gráfico 7

**Proporción de docentes capacitados en relación con las metas programadas
Perú: 2007-2010**



Fuente: Paiba (2011).

Algunas de las hipótesis que explicarían estas trabas en la implementación fueron la limitada oferta (en número y en calidad) de instituciones capacitadoras, la obligatoriedad condicionada a la participación en las evaluaciones docentes y cuestiones estructurales del propio Programa, tales como dificultades en la identificación del problema y la lógica de intervención, y la focalización y selección de los beneficiarios (Orihuela *et al.* 2008).

En tal sentido, a partir del 2010 el PRONAFCAP realizó al menos tres cambios importantes respecto a su diseño original, que explicarían la sobredemanda producida en el 2010, y que incluyeron desde la invitación a otras instituciones para seleccionar a las capacitadoras hasta la existencia de nuevas formas de intervención del Programa.

En efecto, el PRONAFCAP del 2010 autorizó a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para que seleccionara a las instituciones que ofrecerían los cursos correspondientes

a los programas de especialización del PRONAFCAP. Con ello, el MINEDU —a través de la Dirección de Educación Superior Pedagógica— quedaría a cargo de la selección del denominado Programa Básico y de los Programas de Actualización.

En mayo del 2010 el PRONAFCAP amplió el perfil de los docentes que conformaban hasta ese momento sus metas de atención. Se incluyeron como “capacitables” a docentes nombrados o contratados de Educación Básica Regular (EBR) que hubiesen aprobado la evaluación de incorporación o nombramiento, pues esa evaluación se consideraría equivalente a la evaluación censal del año 2007.

Finalmente, en noviembre de ese mismo año se creó el Programa de Actualización, y así se sumó un tercer programa a los ya existentes en el PRONAFCAP. Con este Programa, los docentes incorporados a la CPM desde el año 2009 se formarían como asesores de los profesores recién incorporados a la Carrera.¹⁰

¹⁰ Los otros dos programas son el Programa Básico, conformado por los cursos relacionados con la Comunicación, la Lógico-Matemática y el manejo curricular (idea inicial del Programa), y el Programa de Especialización dirigido a docentes EIB de educación especial, así como cursos de inglés y otras áreas curriculares como Formación Ciudadana y Cívica, Ciencia y Ambiente, entre otros.

El balance general del funcionamiento del PRONAFCAP, visto desde la cobertura de metas de atención, fue disminuyendo con el paso de los años, tal como se aprecia en el gráfico 8.

Mención aparte merece la implementación de estrategias de formación en servicio realizadas en el marco del PELA en el periodo de análisis. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) realizó un reporte del seguimiento concertado de la implementación del PELA durante el año 2010.

Entre los principales hallazgos relacionados con políticas de formación en servicio están el pertinente nivel de relación que existe entre el logro de aprendizajes y la presencia de acciones de acompañamiento docente. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre aquello que Carmen Montero propone en un estudio reciente (2011). Para esta autora, el acompañamiento docente debiera estar integrado a sistemas o programas innovadores de formación de docentes en servicio que promueven y ponen en práctica la formación en contexto.

No obstante, el informe de la Mesa de Concertación reporta también desafíos como el mejoramiento de los

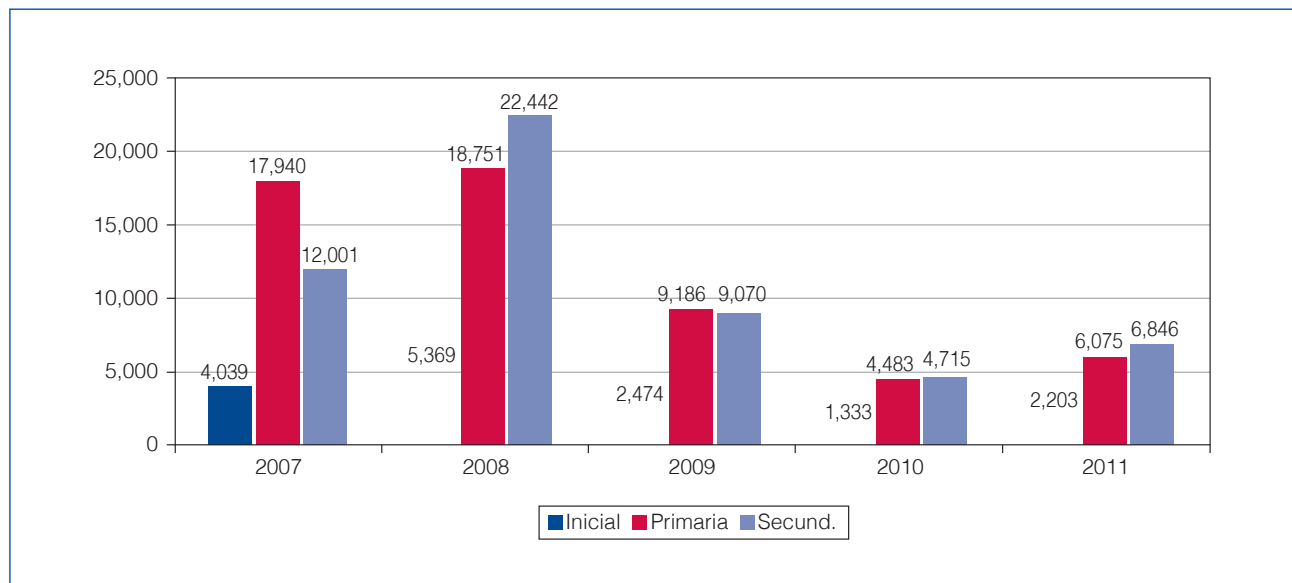
procesos y de las condiciones para la selección y contratación de acompañantes pedagógicos con perfiles adecuados, y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales para poner en marcha este tipo de estrategias (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza 2010).

En tal sentido, “[...] la tarea de formar a los acompañantes es de crucial importancia para el éxito del programa; sin embargo, surgen dudas en relación con las capacidades, recursos y tiempo de que se dispone en cada región para ofrecer a los acompañantes la debida formación” (Montero 2011: 134).

1.4 Balance general de la política

Las políticas de formación en servicio han sido, como se mencionó al inicio de esta sección, las decisiones a las que los gobiernos llegan de manera más rápida, así como aquéllas que siempre forman parte del “paquete básico” de atención a los docentes. Con el PRONAFCAP, medida principal del gobierno aprista para atender la formación en servicio, la situación no cambió en lo fundamental. Salvo los contenidos de capacitación,

Gráfico 8
Metas de atención del PRONAFCAP
Perú: 2007-2010



Fuente: MINEDU.

que en esta oportunidad se orientaron particularmente a la adquisición de conocimientos disciplinares, la estrategia de capacitación se mantuvo invariable. El modelo implementado se basó en la contratación de instituciones que debían implementar un conjunto de decisiones ya establecidas en el MINEDU, a través de formas tradicionales de capacitación organizadas en talleres y visitas al aula.

No obstante, es interesante notar que hubo algo que diferenció al PRONAFCAP de las estrategias de capacitación anteriores: por primera vez en las últimas décadas los contenidos de capacitación se diseñaron sobre la base de los resultados de una evaluación. Sin embargo, es desde este acierto que, paradójicamente, emergen las limitaciones de la medida de política adoptada, pues solo participaron aquellos docentes que se sometieron a la evaluación censal. Esta decisión solo reafirmó el discurso que sostiene que la evaluación es un elemento que puede premiar o castigar.

A partir del 2010, el MINEDU flexibilizó algunas de las reglas inicialmente planteadas, con lo que logró captar un mayor número de docentes. A pesar de dichos esfuerzos por incrementar las metas de atención, cifras oficiales del MINEDU dan cuenta de que se logró capacitar a 115.458 docentes a nivel nacional, lo que representa el 71% de las metas programadas (162.514 docentes) y apenas el 26% del total del magisterio nacional.

Por otro lado, la medida de formación en servicio impulsada por el MEF tampoco ha dado los resultados esperados. Según información proveniente de la ANGR y de la MCLCP, aún se requiere afinar la estrategia de acompañamiento docente, fortalecer algunas competencias específicas en los gobiernos regionales, mejorar las coordinaciones entre el MINEDU y éstos y, sobre todo, “[considerar] una fase de generación de condiciones tales como la selección y contratación de acompañantes pedagógicos con perfil adecuado, la formación especializada en servicio de los docentes seleccionados para ejercer la función del acompañamiento pedagógico [...]” (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza 2010: 4).

2. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En julio del año 2011, 95,000 profesores habrán ingresado a la carrera pública magisterial que incorpora un principio, el mérito y el esfuerzo como tema central del empleo público, que el salario que paga el pueblo a sus funcionarios, a sus parlamentarios, dependa de la evaluación, la capacitación y el rendimiento de cada uno de ellos (García 2010).

Como era de esperarse debido a las experiencias sobre evaluación del desempeño docente en otros países de la región, esta decisión ha sido, sin duda alguna, la más accidentada de las políticas docentes implementadas durante la gestión del gobierno de García.

En el Perú, la evaluación del desempeño se asoció de manera casi exclusiva a la implementación de la Carrera Pública Magisterial y se centró fundamentalmente en una medición de conocimientos sobre diversos temas. Según la vigente Ley de Carrera Pública Magisterial y sus reglamentos, existen varios tipos de evaluación (gráfico 9).

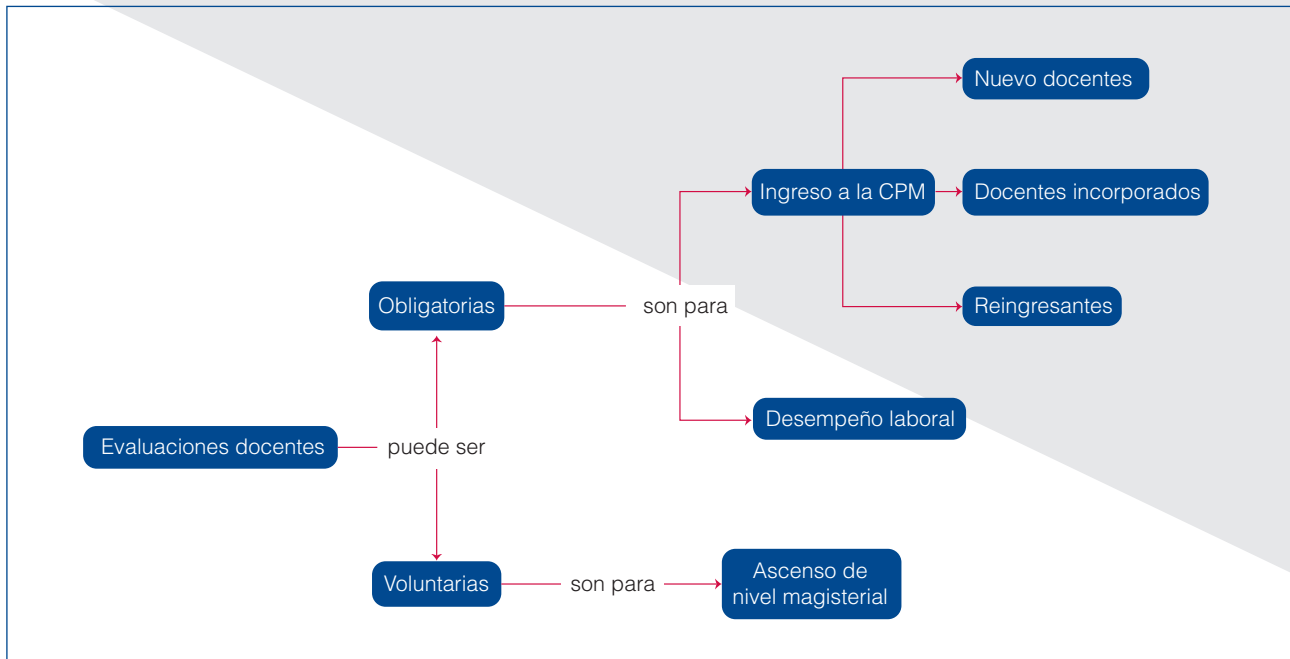
Tal como se aprecia en el gráfico 9, son dos los grandes tipos de evaluaciones, obligatorias y voluntarias, y se desarrollan para tres fines distintos: ingreso a la Carrera, desempeño docentes y ascenso de nivel magisterial en cualquiera de las tres áreas de desempeño laboral (pedagogía, gestión e investigación).

2.1 Contexto

El Ministerio de Educación, mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 025-2006-ED, autorizó la ejecución de una evaluación censal dirigida a los docentes de Educación Básica Regular con la finalidad de construir una línea de base a partir de la cual se diseñarían las acciones de capacitación del magisterio nacional.¹¹ Esta evaluación, que debía realizarse en diciembre del año 2006 y para la cual se tuvo alrededor de un mes, debió ser suspendida por graves problemas con el magisterio y por la presión ejercida por un conjunto de especialistas que señalaban las consecuencias contraproducentes

11 Es importante mencionar que el tema de la evaluación docentes fue una de las medidas que estuvo presente desde el inicio en el discurso aprista. Apareció en el Plan de Gobierno, en el Plan de Acción Inmediata y en todas las declaraciones públicas del Presidente y sus ministros. Para mayor información, véase Tovar (2007).

Gráfico 9
Tipos de evaluación según Ley de Carrera Pública Magisterial Perú: 2007



Fuente: Ley 29062.

que traería que el trabajo pausado requerido para emprender procesos de evaluación le cediera el paso a la velocidad y a la improvisación. Patricia Arregui, especialista en evaluación educativa, alertaba, antes de la suspensión de la evaluación docente, que:

En los planes divulgados, faltan aún muchos elementos de una buena evaluación. No se ha reflexionado, coordinado ni concertado lo suficiente como para garantizar que su diseño, aplicación y análisis sean útiles. No se ha informado suficientemente qué conocimientos o capacidades específicas se van a evaluar ni con qué criterios “cualitativos” (Arregui 2006).

Esta tensa situación se mantuvo especialmente durante los años 2007 y 2008. A pesar de los reclamos de los docentes, del SUTEP y de los especialistas, el MINEDU continuó con las evaluaciones. A inicios del 2007 se realizó la única evaluación censal de docentes. Esta prueba, cargada de tensiones y conflictos producto de su cuestionada calidad, tuvo una discutida cobertura entre los docentes.

Además de esa evaluación, que serviría para establecer una línea de base, hasta el año 2011 se han realizado ocho procesos más, todos para el ingreso a la Carrera y ninguno para el desempeño laboral o ascensos en los niveles magisteriales. Ha habido, así, cuatro evaluaciones para el nombramiento de nuevos docentes a la CPM y cuatro para la incorporación a la Carrera de aquellos docentes en servicio.

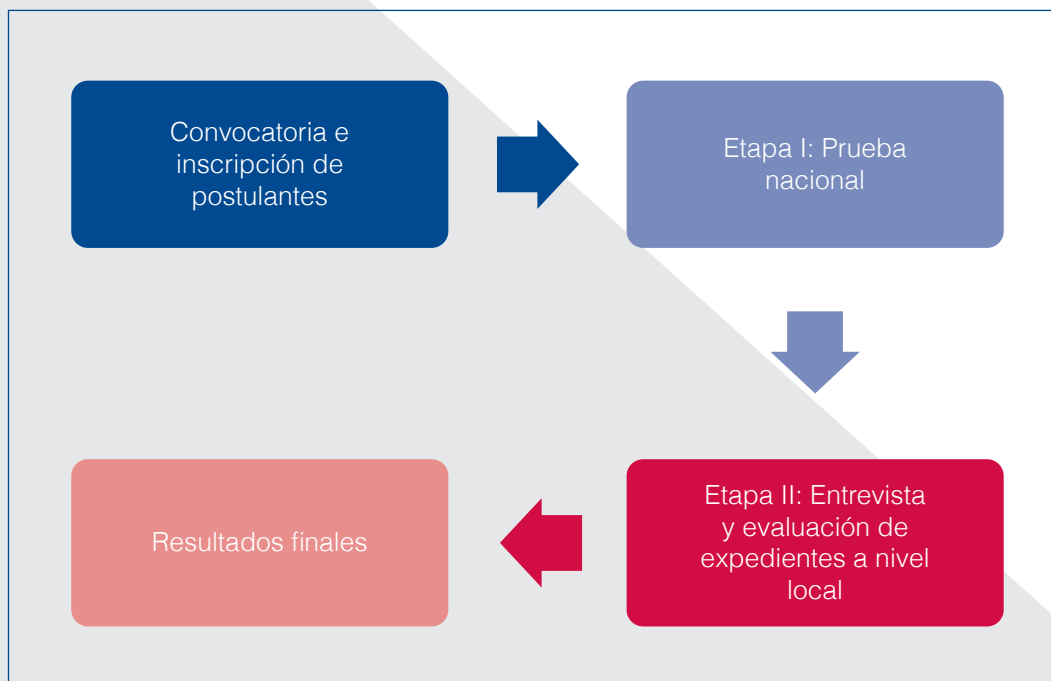
No obstante el número de evaluaciones realizadas, la desconfianza sobre su calidad y pertinencia continúa siendo uno de los principales escollos que el MINEDU ha tenido que afrontar.

2.2 Diseño

El diseño general de las evaluaciones estuvo a cargo del MINEDU, que tomó como guía básica lo normado en la Ley de CPM (gráfico 10).

Este diseño, inspirado en la Ley General de Educación, buscó otorgar a la escuela un protagonismo en el

Gráfico 10
Proceso básico de evaluación de docentes
Perú: 2007



Fuente: Ley 29062 y reglamentos.

proceso de selección. El modelo se mantiene hasta el momento, a pesar de que no existe una evaluación de la experiencia. Reportes como el de Paiba (2011) afirman que esta etapa del proceso muestra muchas dificultades en su implementación debido a la experiencia de los Comités Locales (encargados de llevar adelante la segunda etapa), pero sobre todo al tipo y la cantidad de instrumentos que estos Comités deben manejar.

Por otro lado, en las primeras versiones de las evaluaciones la Universidad ESAN jugó un papel protagónico y cuestionado en el diseño de las pruebas. “Con toda la consideración que tenemos por ESAN, no creo que haya sido un acierto encomendarle la preparación del temario. ESAN es una prestigiosa institución de estudios de postgrado, y su consagrada especialidad no es la pedagogía” (Cisneros 2008).¹² Esta situación generó mayor

desconfianza en el magisterio, y puso en evidencia las debilidades de evaluar con pruebas de “lápiz y papel” una compleja actividad como la enseñanza.

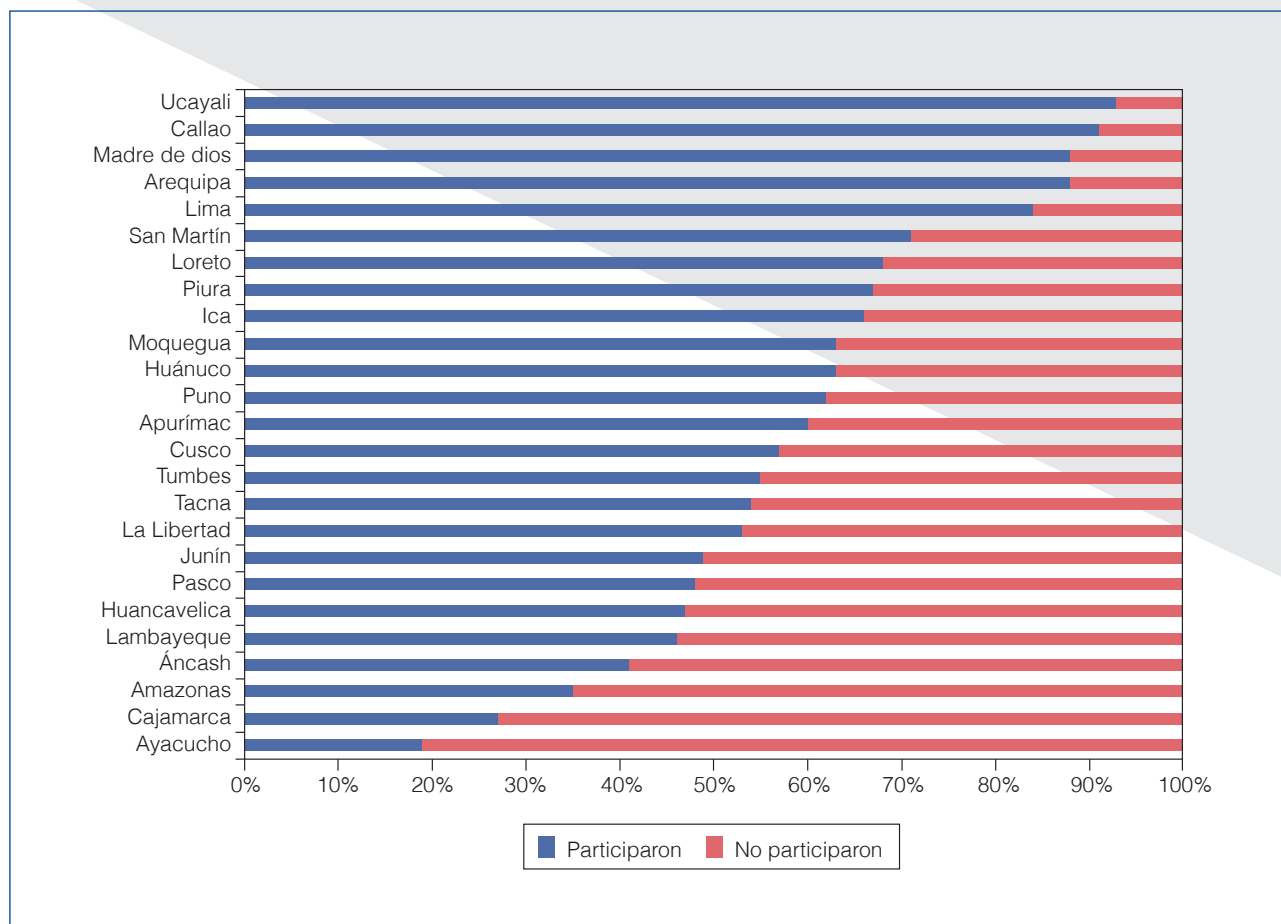
Recapitulando, las decisiones de política de evaluación fueron tomadas fundamentalmente por el MINEDU en un contexto de reserva y hermetismo.

2.3 Implementación

La evaluación ha continuado siendo implementada en la misma línea que en años anteriores, y aún está presente el fracaso inicial debido a la poca cobertura de la experiencia del 2007, originada a su vez por una fuerte campaña emprendida por el sindicato de docentes y serios problemas de comunicación por parte

12 Véanse también las primeras reacciones públicas en la opinión de Patricia Arregui, Ricardo Cuenca y Hugo Díaz en: <[http:// www.larepublica.pe/node/18530](http://www.larepublica.pe/node/18530)>

Gráfico 11
Cobertura de la evaluación censal de docentes
Perú: 2007



Fuente: Ministerio de Educación.

del Ministerio de Educación.

Según información proveniente del MINEDU, en alrededor de un tercio de las regiones del país la cobertura de la evaluación llegó al 50% del total de la población docente. Como se puede apreciar en el gráfico 11, fue justamente en las regiones más pobres donde esta subrepresentación de docentes resultó más notoria.

Por otro lado, las evaluaciones para el nombramiento de docentes en el primer nivel magisterial, así como aquellas correspondientes a la incorporación a los siguientes niveles en la CPM, no han logrado alcanzar el objetivo

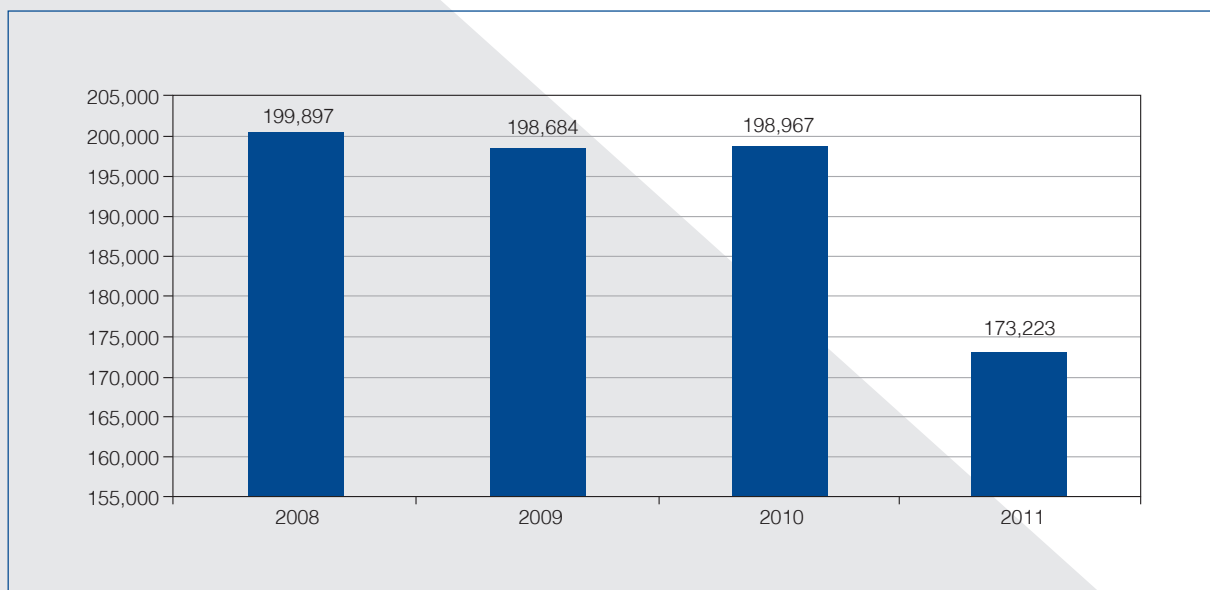
de incorporar a 95.000 docentes. Eso se ve claramente al revisar el número de inscritos en cada una de las evaluaciones.

Para el caso del nombramiento de docentes (opción única, puesto que ya no es posible hacerlo al amparo de la Ley del Profesorado), entre la primera convocatoria (2008) y la última (2010) los inscritos se redujeron en 14%, como muestra el gráfico 12.

Mención especial merece una medida de política tomada por el MINEDU relacionada con la evaluación del desempeño. Sobre la base de ciertas experiencias realizadas en el marco del Programa de Educación en Áreas

Gráfico 12

**Número de inscritos a las convocatorias para el nombramiento
Perú: 2008-2011**



Fuente: Ministerio de Educación.

Rurales, la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) del MINEDU implementó durante el año 2009 un Plan Piloto de Evaluación del Desempeño Docente, diseñado y ejecutado por los equipos técnicos de la DESP en 10 regiones del país.

En el marco de los objetivos de este documento, merece ser analizado el proceso que siguió a la implementación del Plan Piloto, pues la sistematización del contenido mismo de la medida puede revisarse en un interesante y completo informe de sistematización del referido Plan realizado por el Proyecto USAID/PERÚ/SUMA en marzo del 2011.

A diferencia de las evaluaciones censales, de nombramiento y de incorporación, esta experiencia no formó parte de la agenda pública y, por lo tanto, pareciera no haber tenido prioridad entre las máximas autoridades del sector y tampoco en la agenda del presidente García, que sí consideró a las evaluaciones antes mencionadas en un lugar estratégico de su agenda.

En segundo lugar, el esfuerzo por implementar el Plan Piloto ha sido una iniciativa de los equipos técnicos del MINEDU, quienes han tenido poca oportunidad de

formular propuestas alternativas o complementarias a las decisiones tomadas al más alto nivel.

Finalmente, queda claro que, a casi dos años de la implementación del Plan Piloto, no ha existido voluntad política para colocarlo en la agenda (diferente fue la suerte que corrió el Plan Piloto de Municipalización, que estuvo siempre presente en la agenda pública y que fue generalizado con inusitada celeridad). Salvo el informe de sistematización mencionado, no se conocen documentos de evaluación que ofrezcan información sobre los logros de dicha iniciativa.

2.4 Balance general de la política

Luego de los problemas ocurridos en los primeros años, los niveles de tensión han disminuido considerablemente debido, por un lado, a la mejora en la elaboración de las pruebas y, por otro lado, gracias a un mejor manejo comunicacional por parte del MINEDU. Junto con ello, se está ante una mejor situación respecto de cómo la evaluación se viene constituyendo en una práctica más idónea y más aceptada por todos, esto es, aquello que se conoce como “cultura de evaluación”. No obstante, la

principal crítica que recibe la evaluación docente es que no se trata de una evaluación del desempeño; y es que, en efecto, las evaluaciones realizadas hasta el momento no han sido sino pruebas que reportan el nivel de manejo de conceptos tanto disciplinares como pedagógicos.

Desde nuestro punto de vista, son varias las razones por las cuales la evaluación ha sido la política más cuestionada y aquella que ha generado los mayores desencuentros. En primer lugar, los niveles de confianza, aspecto fundamental en cualquier proceso de evaluación, no fueron lo suficientemente sólidos. Segundo, hay que insistir en que la evaluación realizada sigue estando asociada al premio y al castigo. Lejos, pues, de contribuir al desarrollo profesional, está siendo utilizada como una herramienta funcional para la implementación de otras medidas de política. El caso más relevante es el de la formación en servicio. Finalmente, la evaluación docente, tal como ha sido formulada hasta el momento, no estaría asegurando la calidad de los desempeños que la educación y la sociedad exigen. Resulta contradictorio que no hayan existido ni intenciones ni acciones claras para medir los procesos de evaluación realizados.

3. ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE

Aunque la acreditación es un proceso muy antiguo,¹³ en América Latina el discurso sobre la acreditación de las instituciones de educación superior se instaló apenas a inicios de los años 1990, con la creación del Consejo Nacional de Acreditación de Colombia.

Como en todos los casos, la hipótesis detrás de la acreditación de instituciones formadoras o de programas académicos es que el Estado garantiza a sus ciudadanos que el servicio educativo ofrecido, tanto público como privado, es de calidad y cumple con los fines para los que fue creado. Así, pues, la acreditación fue concebida como un proceso de control y aseguramiento de la calidad por medio del cual se reconoce que una institución o sus programas cumplen con estándares mínimos aceptables (Adelman 1992).

A lo largo de los años, la acreditación ha ido consolidando sus principios fundamentales, tanto los correspondientes a sus propios marcos conceptuales como los

que conciernen a sus múltiples estrategias de intervención. Así, ha transitado del entendimiento de la calidad desde la concepción de las propias instituciones hacia formas más estandarizadas y predefinidas de calidad, y ha reconocido que su principal utilidad consiste en garantizar estándares mínimos de calidad pero también promover procesos de rendición de cuentas y para la “universalización” de los profesionales (Martin y Rouhiainen 2002).

3.1 Contexto

En el Perú, la acreditación para instituciones de formación docente (IFD) surge en un contexto de inusitada expansión de la oferta de educación superior, particularmente no universitaria, en educación.

La responsabilidad directa en el crecimiento de esta oferta (fundamentalmente privada) de IFD corresponde al DL 882, denominado Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, promulgado en 1996, en el gobierno de Alberto Fujimori. Tal como se aprecia en el gráfico 13, la oferta de instituciones responsables de formar docentes creció de manera explosiva desde la promulgación de la citada norma.

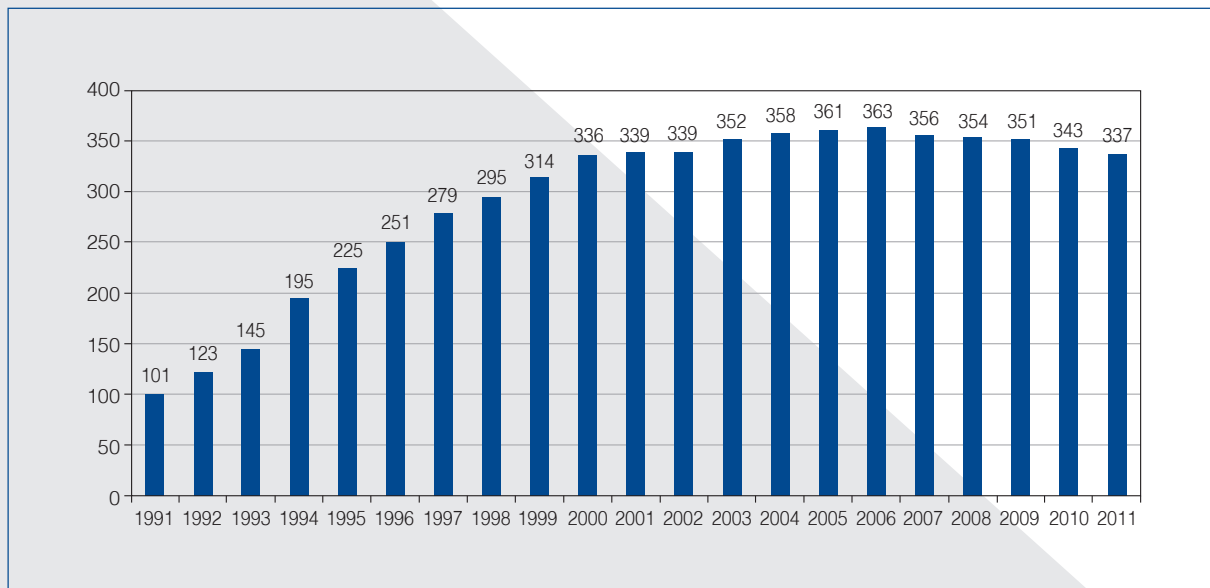
En el año 2006, la masificación de la formación inicial docente llegó a su punto más alto. Coincidentemente, en mayo de ese mismo año se promulgó la Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), que se reglamentó poco más de un año después, no obstante lo cual empezó a regir realmente en febrero del 2008. A casi dos años de la promulgación de la Ley se instaló formalmente el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria (CONEACES), y transcurridos un poco más de cinco meses se aprobó un conjunto de estándares de calidad para la formación inicial docente que, tal como se menciona en su memoria anual, fue un encargo especial del gobierno.

3.2 Diseño

El diseño de la política de acreditación se inició con la aprobación de la Ley General de Educación en el año

¹³ El sistema de acreditación más antiguo se estableció en los Estados Unidos a fines del siglo XIX, entre 1885 y 1895.

Gráfico 13
Número de instituciones de formación docente
Perú: 1991-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

2003. Sin embargo, su autor y principal promotor es el CONEACES, órgano operador del SINEACE.

Un equipo técnico contratado por el CONEACES inició en junio del 2008 el trabajo de construcción de estándares de acuerdo con una modalidad de trabajo de gabinete. Las primeras acciones dan cuenta del diseño de un mapa de proceso de aseguramiento de la calidad educativa en institutos superiores de formación docente que está organizado en cuatro dimensiones: (a) gestión institucional, (b) procesos académicos, (c) servicios de apoyo y (d) resultados e impactos. Cada una de estas dimensiones contiene un grupo de factores, los cuales determinan un conjunto de criterios que finalmente son especificados en 70 estándares de calidad.

Este trabajo —en tiempo récord— de elaboración de estándares fue luego consultado con instituciones de formación docente en el país en tres talleres descentralizados, en un taller con expertos y en un plan piloto de dos institutos de formación docente; todos durante la segunda mitad del año 2008.

Tal como se puede apreciar en esta apretada síntesis del proceso, el diseño corresponde fundamentalmente a

un modelo de elaboración de una política a la que subyace una lógica tecnocrática por la que los especialistas someten el producto de su trabajo a los beneficiarios de la política para comprobar su validez o invalidez.

En los documentos revisados no se reporta evidencia alguna sobre la relación que el CONEACES puede haber mantenido con la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) del Ministerio de Educación, que viene experimentando desde hace varios años con formas de autoevaluación en los institutos superiores pedagógicos.

3.3 Implementación

Sobre el sistema de acreditación de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores Pedagógicas, poco es lo que se puede decir en general y, muy particularmente, para el periodo de estudio. Una de las razones más potentes para explicar este problema de implementación es quizá el marco normativo no contemplado en el proceso de diseño de estándares para la acreditación.

La Ley 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, promulgada en el 2009, a los pocos meses de que se aprobaron los estándares de acreditación, puso en evidencia que las instituciones de formación docente debían atravesar por procesos de reforma interna para estar en capacidad de iniciar la autoevaluación, paso inicial de la acreditación. Hasta agosto del 2011, solo un IESP “se había adecuado” a las exigencias de la normatividad vigente. Con esta situación en materia de coordinación normativa, los esfuerzos del CONEACES poco podían plasmarse en la mejora de la calidad de la educación ofrecida por las instituciones formadoras de docentes.

Por otro lado, el CONEACES parece haber dado por concluido el proceso de diseño de la acreditación de los IESP, pues durante los años siguientes se ha dedicado casi exclusivamente al diseño de la acreditación de la educación superior técnica. No obstante, la excepción que confirma la regla es que gracias al apoyo de la cooperación internacional el CONEACES ha trasladado las funciones de capacitación a un grupo de IESP para que logren iniciar sus procesos de conformación de los comités de calidad y de evaluadores externos, factores esenciales de la puesta en marcha del proceso de acreditación.

En resumen, las IFD, las Direcciones Regionales de Educación, el propio Ministerio de Educación y la cooperación internacional han tomado la batuta del proceso de acreditación de los IESP. En este contexto, el CONEACES parece haber priorizado otras tareas, entre las cuales no se encuentra el seguimiento de las decisiones previamente tomadas. Mientras tanto, los problemas de aplicación del sistema de acreditación, las inconsistencias normativas relacionadas con la educación superior no universitaria y la necesidad de mayores esfuerzos por capacitar a las IFD en el proceso de acreditación caracterizan la acreditación de las instituciones responsables de formar a los docentes del país.

Urge atender las recomendaciones de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, institución encargada de capacitar a los comités de calidad y evaluadores externos para el proceso de acreditación de institutos y escuelas de educación superior pedagógica, si en realidad se quiere alcanzar los objetivos de acreditación planteados por el CONEACES y por el propio SINEACE. Según el informe de esta Universidad (UPCH 2011), se requiere conocer cuál será el futuro de los IESP dada la disminución de ingresantes, contar con presupuesto para emprender las acciones de autoeva-

luación y sentirse acompañados por el Ministerio de Educación. Todo indica que haber diseñado un modelo de calidad y haber elaborado un conjunto de estándares ha resultado insuficiente para echar a andar el proceso de acreditación de las instituciones formadoras de docentes.

3.4 Balance general de la política

La promesa de mejorar la calidad de la formación inicial docente a partir de la acreditación de las instituciones no universitarias responsables de formar maestros, lejos de ser cumplida, se encuentra en un entramamiento. El equipo técnico y el Directorio del CONEACES responsabilizan de esta situación a la DESP y al MINEDU, mientras que desde el MINEDU existe la opinión de que el trabajo realizado por el CONEACES es poco pertinente para la realidad de las IFD.

Este desencuentro entre ambas instancias del Estado ha traído como consecuencia que el proceso de acreditación esté funcionalmente estancado. Como se puede apreciar en el gráfico 14, 99 de 337 IFD han formado su Comité de Calidad, paso previo para iniciar el proceso de acreditación; y de esas 99, 68 han iniciado la etapa de autoevaluación. Finalmente, solo 3 de esas IFD han presentado su informe de autoevaluación y solicitado una evaluación externa (que, como se verá más adelante, no podrá realizarse por motivos administrativos).

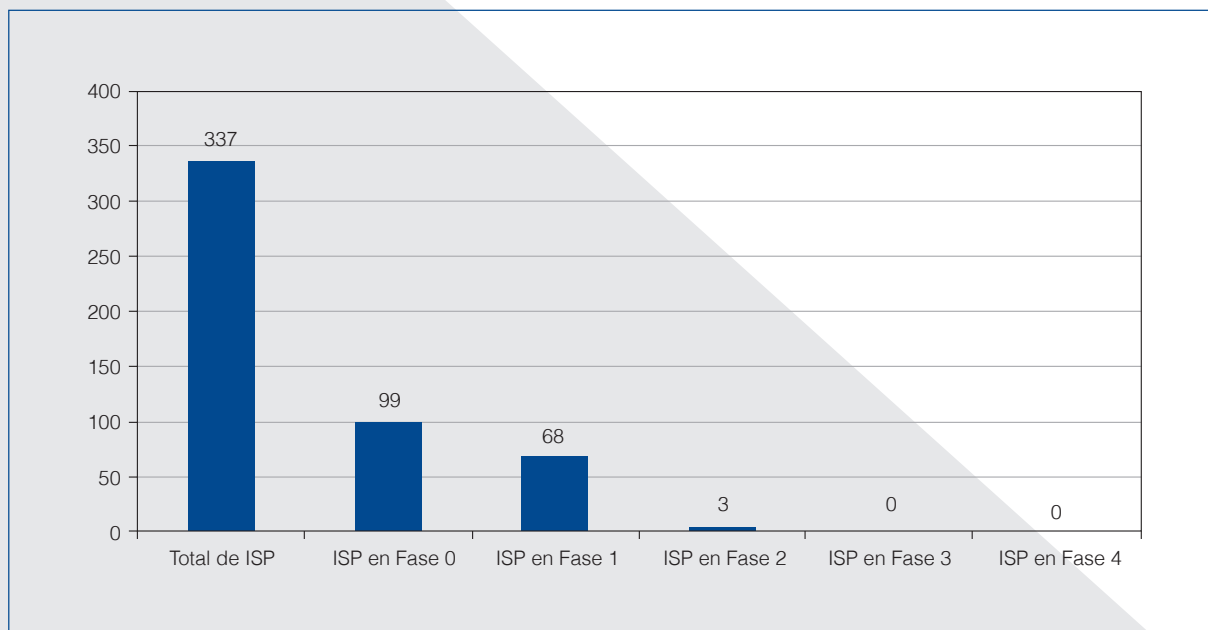
Otra consecuencia de este desencuentro se refiere a la implementación de la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 29394), que exige que las IFD presenten un Plan de Adecuación institucional y programas para alinearse a la nueva normatividad. Hasta la fecha, solo una lo ha hecho tal como lo exige la normatividad, es decir, visado y aprobado por las respectivas Direcciones Regionales de Educación (DRE).

Según el MINEDU, este Plan de Adecuación es requisito para iniciar el proceso de acreditación; asunto que, por otra parte, es desestimado por el CONEACES, que refiere que no hay impedimento alguno para que las IFD inicien su proceso de acreditación.

A partir de un conjunto de entrevistas realizadas y de la revisión de documentos, esta parte de la historia de desencuentros obedecería a la forma cómo se ha manejado la elaboración de estándares y de las nociones de calidad subyacentes a tales nociones.

Gráfico 14

Número de Instituciones de Formación Docente según ubicación en las distintas fases de acreditación Perú: 2011



Fuente: CONEACES.

El primer punto relevante es el cortísimo tiempo en el que se elaboraron los estándares de calidad, que, según refieren los entrevistados, fue un pedido específico del presidente Alan García. En poco más de tres meses, con pocas facilidades y condiciones de trabajo precarias, un grupo de profesionales elaboraron y validaron los 70 estándares que definen oficialmente la calidad de la formación docente no universitaria.

En segundo lugar, las IFD públicas, que mantienen aún una relación muy estrecha con la DESP y el MINEDU, sienten que no han participado de manera muy activa en el proceso. En efecto, 36 IFD tomaron parte de los talleres de validación realizados en el 2008, y de ellas más del 90% fueron privadas.

En tercer lugar, el modelo de calidad que presenta el CONEACES (del cual la única información disponible es un esquema) es, a consideración de los especialistas del

MINEDU, un modelo ajeno a la realidad de las IFD, y se centra más bien en las características de las instituciones tecnológicas privadas. Y es bastante probable que así sea. El Directorio del CONEACES está constituido fundamentalmente por profesionales provenientes del sector tecnológico y del ámbito privado. Y es que el modelo de calidad aprobado ha tomado como referencia un modelo que proviene del servicio de salud.¹⁴

Finalmente, es muy probable que esta situación continúe y hasta se agrave, pues en el último informe de gestión del CONEACES se solicitan tres asuntos medulares para la sobrevivencia del sistema de acreditación: asignación presupuestal para las IFD destinada a la acreditación en el 2012, normar un nuevo plazo obligatorio de acreditación hasta el 2012 y aprobar las normas correspondientes para contar con instituciones acreditadoras.

14 Aquí se hace referencia al Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management). Véase <<http://www.efqm.org>>

IV. Una reflexión general y dos apreciaciones finales

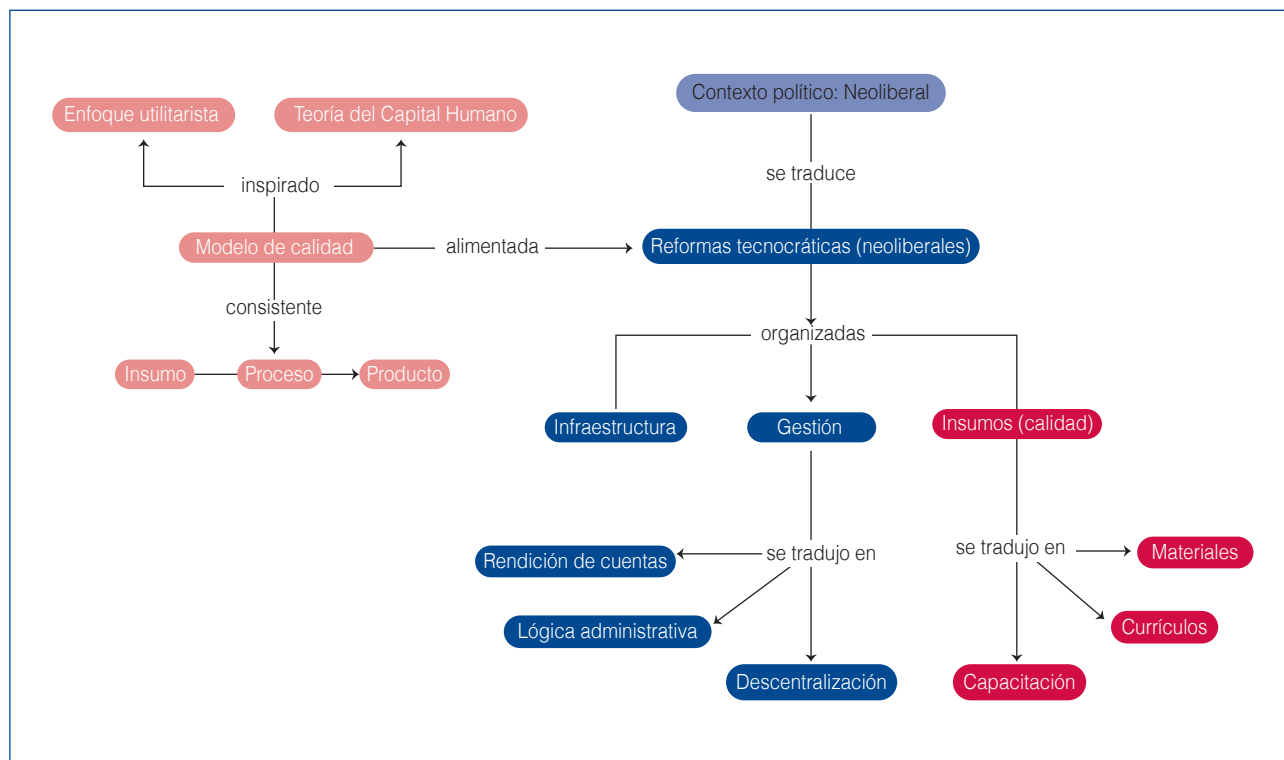
Al inicio de este informe se presentó la hipótesis central de trabajo: las decisiones tomadas sobre la cuestión docente durante el gobierno aprista (2006-2011) reconocen que las características del magisterio nacional les eran incómodas para la noción de desarrollo y para el proyecto de país que ese gobierno tenía diseñado. Este modelo de desarrollo, librado a las reglas del mercado, considera que la suma de méritos individuales debiera dar como resultado un país exitoso (García 2010, 2009a, 2009b, 2008a, 2008b, 2007a, 2007b, 2007c, 2006.), sin reconocer que no todos competimos en iguales condiciones. La estrategia aprista para contar con un nuevo cuerpo docente que le fuera útil a sus pretensiones fue entonces planteada de dos formas: la selección de los mejores docentes y el debilitamiento del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú.

Todo indicaría que la noción de docente que el gobierno aprista manejó estuvo más cerca de aquella correspondiente a las reformas tecnocráticas de los años 90 —conocidas como “reformas neoliberales”— que de las propuestas de reforma asentadas en un enfoque de derechos (surgidas a la luz de las debilidades exhibidas justamente por aquellas reformas de décadas pasadas). Las políticas docentes impulsadas durante el quinquenio aprista podrían ser ubicadas en este esquema básico de la estructura política de las mencionadas reformas de la década de 1990 (gráfico 15).

Así, pues, la docencia se constituyó en un claro ejemplo de cómo el gobierno de García y la gestión de Chang defendieron una noción de calidad educativa fundamentada en ideas utilitaristas según las cuales “lo eficiente” es un principio irrenunciable, “lo tecnocrático” su estrategia más adecuada, y la medición —antes que la evaluación— la mejor vía para demostrar el nivel de calidad alcanzado. Los docentes, concebidos como insumos

Gráfico 15

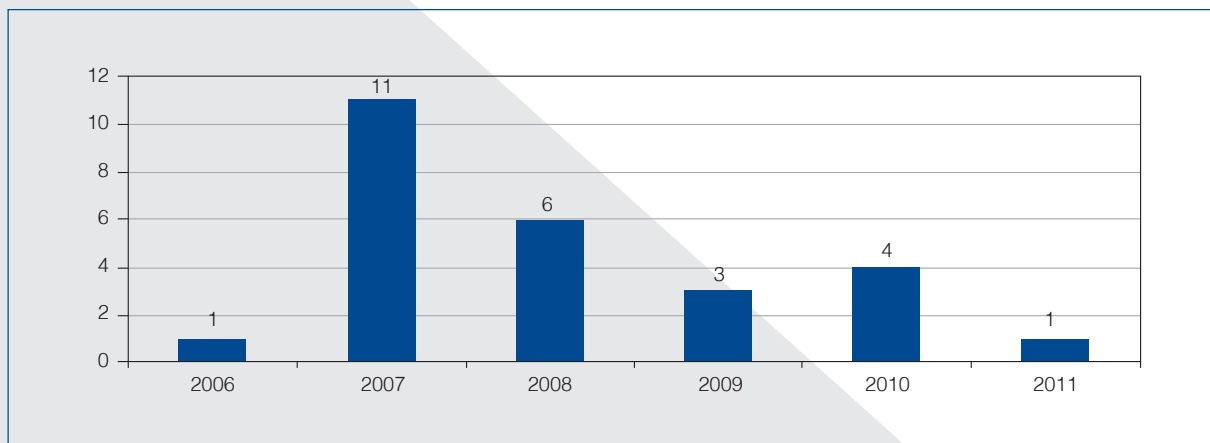
Mapa conceptual de las reformas educativas de los años 1990



Elaboración propia.

Gráfico 16

Número de normas y medidas de política docente por años Perú: 2006-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

del sistema, tuvieron políticas orientadas a mejorar tal condición (Cuenca 2009).

De todos modos, vale preguntarse qué sucedió con la calidad de esos insumos. ¿La estrategia de selección de los “mejores” docentes acaso funcionó? ¿Los procesos de evaluación docente implementados y las decisiones sobre quiénes debieran estudiar la carrera de educación pueden asegurar su efectividad en la identificación de “los mejores”? Por otro lado, ¿el gobierno debilitó realmente al SUTEP? ¿Qué estrategia de comunicación fue más eficiente respecto a la implementación de la CPM? ¿Las decisiones de política docente tomadas, lograron “disciplinar” a un desordenado y desorientado magisterio?

Hay que reconocer que lo actuado en los últimos años en materia de política docente ha conseguido colocar el tema en un lugar protagónico de la agenda pública e impulsar en la opinión pública una toma de conciencia sobre el papel desencadenante que juega el docente en el éxito educativo. Sin embargo, no es posible saber a ciencia cierta si, luego de implementar todas estas medidas, el país cuenta ahora con los mejores maestros.

Para el periodo de análisis del balance (2010-2011), la implementación de las políticas docentes estudiadas ha continuado el curso tomado en los años anteriores. Así, pues, se siguió esencialmente con lo planificado y con los enfoques propuestos al inicio del gobierno aprista, que fue, por otro lado, el momento en el que se tomaron

las decisiones centrales sobre las políticas docentes, tal como se aprecia en el gráfico 16.

En tal sentido, pareciera ser que durante los primeros años de la gestión del presidente García y del ministro Chang se aseguró la plataforma legal que se requeriría para poner en marcha un conjunto de decisiones sobre la docencia. Las políticas de formación en servicio, de evaluación de desempeño y de acreditación de instituciones de formación docente han mantenido como características principales el protagonismo del Ministerio de Educación (o de organismos nacionales como el CONEACES para el tema de la acreditación), una marcada tendencia centralista en la gestión de las políticas y una forma de hacer orientada fundamentalmente al “trabajo de gabinete” para luego realizar consultas con los grupos responsables de implementar las decisiones o con aquellos beneficiarios de tales decisiones.

¿Qué sucedió entonces con la agenda, los diseños y la implementación de las políticas y programas dirigidos a la conformación de un nuevo y mejor magisterio? Las agendas parecieran haber sido construidas “desde arriba”. Desde una perspectiva funcional de la participación (Cuenca 2009), las consultas no cambiaron fundamentalmente las ideas iniciales que conformaron la agenda, y la opinión de los docentes fue una débil voz que quedó escondida detrás de una disminuida imagen pública, en la que el gremio tuvo una insuficiente capacidad de respuesta y propuesta.

En el ámbito técnico, los equipos del sector optaron por atender los mandatos de “la alta dirección” y se condujeron más por la inercia de lo conocido que por una apuesta por la creatividad en el diseño de las propuestas. El problema docente pareció haber sido abordado con decisiones parciales e inconexas, poniendo en evidencia una comprensión fragmentada del problema.¹⁵

En general, ha existido poca posibilidad de modificar las decisiones tomadas, tanto en lo político como en lo técnico, a pesar de los problemas reales de implementación de dichas políticas.

Sin embargo, dos medidas de política merecerían algunos comentarios específicos: la implementación de la Carrera Pública Magisterial y la formación inicial. Probablemente en estas medidas se podría conseguir algunas de las respuestas a las preguntas mencionadas al inicio de esta sección.

1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CPM

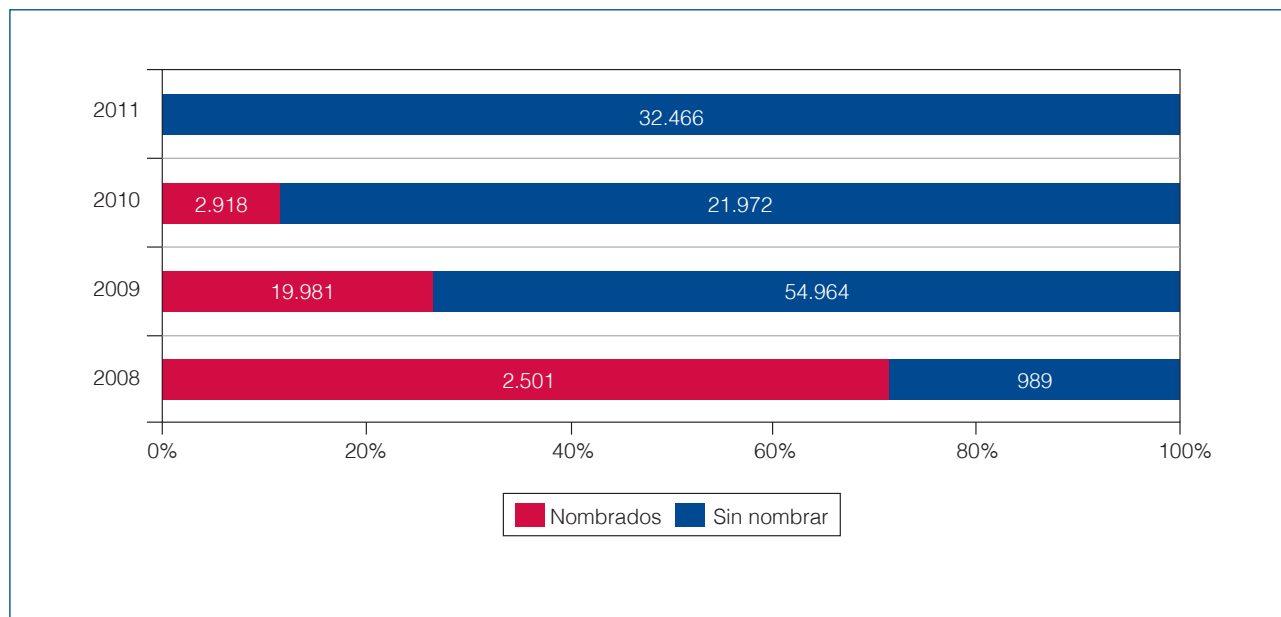
Es evidente que hacia el final del gobierno aprista las decisiones de política docente estuvieron orientadas fundamentalmente a la implementación de la nueva Carrera Pública Magisterial, antes que al propio desarrollo profesional. Esa decisión, teóricamente incompleta, fue paradójicamente el mayor éxito y la más grande debilidad de la gestión de Alan García en materia de políticas docentes.

Según datos oficiales, la implementación de la Carrera ha tenido diversos problemas. El ingreso en ella es la única opción posible para obtener nombramientos, y en cuatro años de implementación han ingresado solo 25.400 docentes al primer nivel magisterial (gráfico 17).¹⁶

Sin embargo, resulta aún más alarmante que solo 22.577¹⁷ docentes hayan optado por incorporarse a

Gráfico 17

Concursos públicos para nombramientos en el primer nivel magisterial Perú: 2008-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

¹⁵ Véase un ejemplo de discusiones sobre el tema en Salazar (2008).

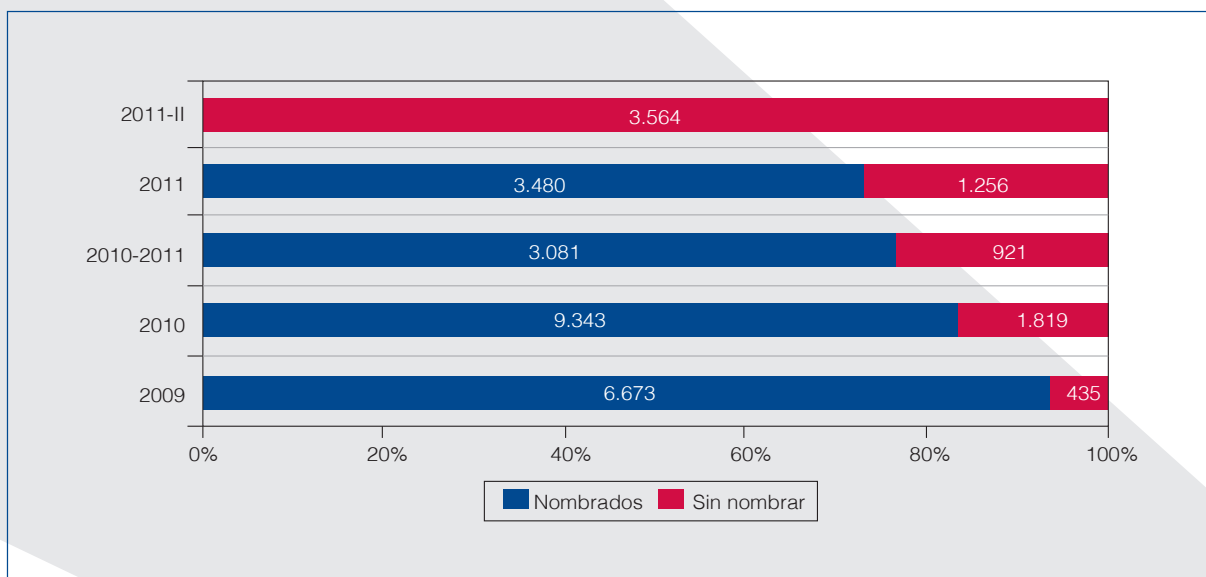
¹⁶ Esta cifra no contempla los resultados de la última evaluación del año 2011.

¹⁷ Esta cifra no contempla los resultados de la última evaluación del año 2011.

la CPM. Sin duda, existen factores determinantes que hacen que, a pesar de las bondades de la Ley de CPM y el atractivo económico que supone incorporarse a este régimen, la CPM no termine de convocar al magisterio nacional (gráfico 18).

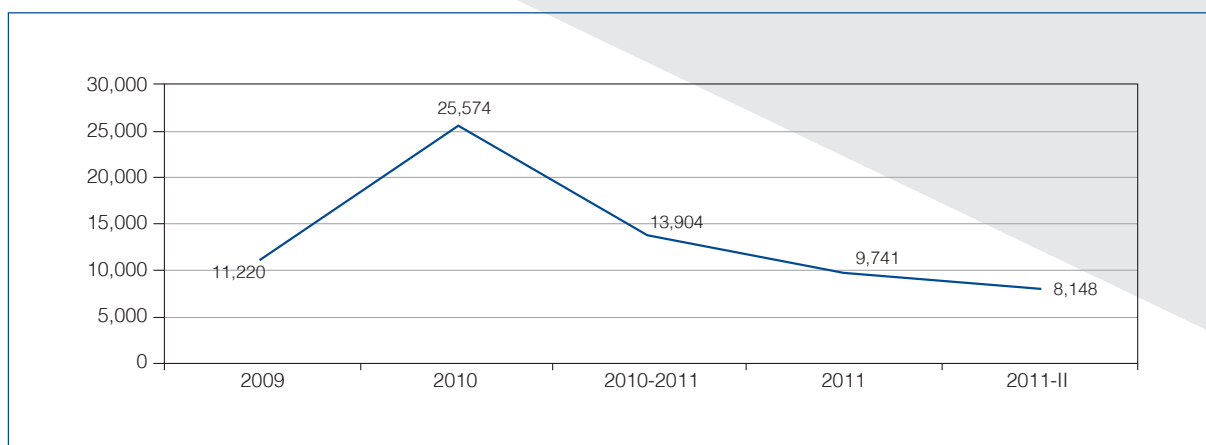
Lo cierto es que, considerando solo las campañas de incorporación, el MINEDU no ha podido remontar el fracaso que representa para la implementación de la CPM que cada año menos docentes en servicio opten por incorporarse en ella (gráfico 19).

Gráfico 18
Programa de incorporación al segundo, tercero, cuarto y quinto nivel magisterial Perú: 2009-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 19
Número de inscritos en los programas de incorporación a la CPM Perú: 2009-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

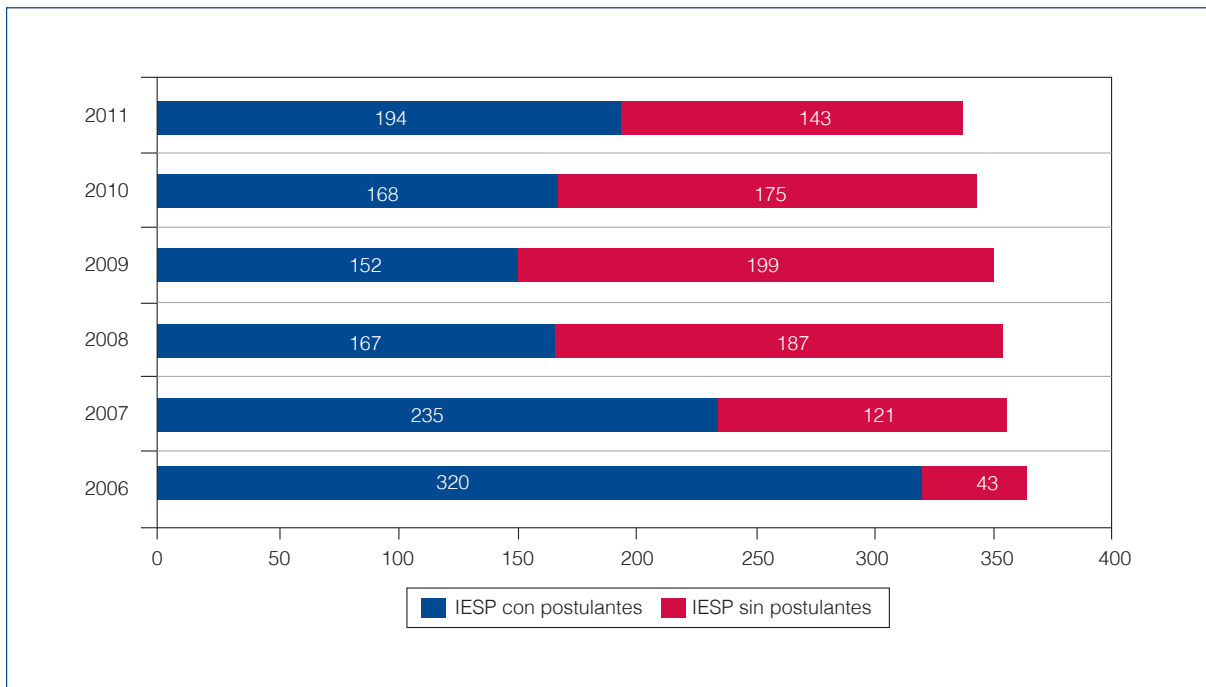
2. EL MEJORAMIENTO DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

Siguiendo el planteamiento inicial sobre el desarrollo profesional docente, el tema de política menos desarrollado durante el periodo ha sido la formación inicial de los maestros. Si bien se tomaron decisiones sobre la acreditación de las instituciones formadoras, no existieron políticas integrales para elevar la calidad de la formación inicial. Por el contrario: las medidas asumidas por el gobierno estuvieron poco articuladas entre sí, pero, sobre todo, no dieron los resultados esperados. Se implantó la evaluación única para postulantes a educación en los IESP y la nota 14 como requisito de ingreso, pero el Ministerio de Educación tuvo que revisar las decisiones tomadas para flexibilizar los procesos y ofrecer becas de estudios de docencia para los mejores estudiantes egresados de la escuela pública, ofertas que no resultaron lo suficientemente atractivas para los jóvenes estudiantes. Tal como se aprecia en los gráficos 20 y 21, estas medidas solo impactaron en la disminución

de postulantes y, consecuentemente, de ingresantes a instituciones de formación docente.

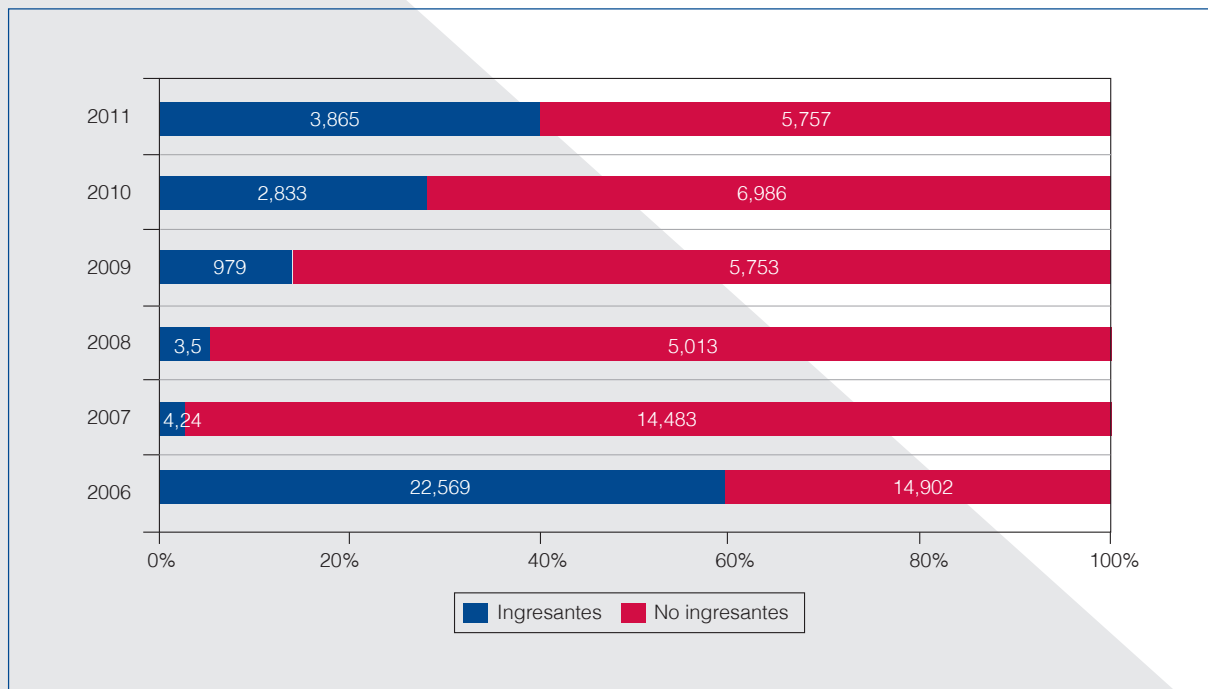
En relación con el excesivo número de IESP y Escuelas Superiores Pedagógicas que funcionan en el país, la iniciativa de suspender la creación de facultades, escuelas, filiales, programas y otros que conduzcan a la obtención del título profesional o grado académico en Educación fue una medida correcta, pero insuficiente. En el país existen aún alrededor de 337 IFD (sin considerar las facultades de Educación). Por lo tanto, las medidas tomadas no han contribuido a regular la oferta de IFD. Por otro lado, la aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (29394) y su respectiva reglamentación puso en evidencia que se requeriría de estrategias normativas que permitiesen que las instituciones de formación docente se vean beneficiadas por esa Ley. Así, de manera casi inmediata a la reglamentación de la Ley 29394 se creó y normó el “Plan de Adecuación de los actuales Institutos y Escuelas de Educación Superior”.

Gráfico 20
Número de IESP con o sin postulantes Perú: 2006-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 21
Relación de número de ingresantes y no ingresantes Perú: 2006-2011



Fuente: Ministerio de Educación.

V. Algunas propuestas para el futuro

Si alguno, maestra o maestro, se ha sentido maltratado por mí o por mis palabras, como nieto y como hijo de maestras les pido perdón y les ofrezco mis disculpas (García 2007).

A partir de la literatura existente, de las evidencias obtenidas en investigaciones nacionales e internacionales y, especialmente, del análisis de las políticas seleccionadas para este balance, se proponen un conjunto de alternativas que debieran fortalecer la profesión del magisterio nacional. Esta propuesta combina decisiones de índole estructural correspondientes más al mediano y largo plazo con medidas de más corto plazo que den solución “práctica” a asuntos complejos. Priorizar estas propuestas a partir de su viabilidad técnica, política y social es, sin duda, una tarea del nuevo gobierno.

No obstante, la consolidación de esta propuesta que el nuevo gobierno debiera asumir requiere que otros asuntos —de índole más general— sean atendidos por la academia (para fines de construcción de conocimiento), por los tomadores de decisiones y por la sociedad civil (para acompañar las alternativas tomadas) y, así, fortalecer la profesión docente. De este modo, entablar una discusión sobre calidad y equidad en educación, en un contexto de crecimiento económico sostenido y de desigualdades, o reflexionar sobre el significado y reconocimiento de “lo público” y el derecho en la educación, son esos asuntos a los que se hace mención.

Sin embargo, hay un tema que es ineludible si se busca fortalecer la profesión docente: la corrupción. Tanto la opinión pública (Montero y Cuenca 2008; Cuenca y Montero 2006) como el registro de denuncias (Defensoría del Pueblo 2009, 2006) han puesto de manifiesto que la corrupción es uno de los mayores problemas que tiene que atender la educación y en el que los asuntos vinculados con la docencia y, en algunos casos, los propios docentes, juegan un rol fundamental. Sin embargo, las

propuestas normativas e institucionales (Nakano y Vigo 2006; Helfer *et al.* 2004) parecen ser insuficientes, pues el problema está constituido por una compleja red de factores socioculturales: “[...] la corrupción es también, y diríamos en primer lugar, una práctica social que se basa en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción, tanto o más poderosos que las estructuras formales y oficiales” (Huber 2008: 147).

Pero volviendo a la propuesta derivada de este balance, se plantea implementar un conjunto de decisiones organizadas en cuatro grandes direcciones: el fortalecimiento de la profesión docente, el mejoramiento de la formación docente, la construcción de procesos óptimos de evaluación del desempeño y la implementación de la carrera magisterial.

1. SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE

El contexto último en el que se desarrollaron los acontecimientos relacionados con el magisterio requiere de acciones urgentes que busquen recomponer la relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad, por un lado, y el magisterio, por el otro. La historia de las reformas educativas (incluyendo las peruanas) ha demostrado fehacientemente que sin participación docente no hay posibilidades de cambio. Son ellos, los docentes, quienes no solo interpretan desde sus potencialidades y sus debilidades las decisiones de políticas, sino también los que se enfrentan diariamente a la complejidad de educar.

Es necesario, en segundo lugar, orientar las políticas docentes y sus más elementales medidas hacia el desarrollo profesional. Limitar las decisiones a la formación y a los salarios se convierte en un paliativo de un problema mayor: la revaloración de la profesión docente, el fortalecimiento de las competencias técnicas de los docentes y el reconocimiento de su responsabilidad social. Por ello, es fundamental insistir en políticas docentes que aborden de manera integral e intersectorial el oficio de enseñar. Centrar las políticas en el desarrollo profesional supone comprender que formación, evaluación y carrera son elementos que, aunque interdependientes, debieran mantener un suficiente nivel de autonomía que permita que los efectos de una de estas dimensiones sobre la otra sean favorables. Por ejemplo, la relación entre evaluación y carrera, aunque estrecha, debiera reconocer que ambas dimensiones tienen finalidades y objetivos propios que lograr.

Finalmente, como parte del fortalecimiento de la profesión es importante comprender que el desempeño docente es una práctica compleja y no solo un “proceso tecnológico” basado en la mejor y más pertinente transmisión de conocimientos. Discutir sobre el sentido y el significado del desempeño docente tiene la gran ventaja de abrir la posibilidad de reflexionar conceptualmente sobre la identidad profesional docente, pero también de ofrecer pistas claras del camino que debieran seguir las políticas en la materia.

Solo con firmes decisiones sobre el valor de la profesión docente, traducidas en mensajes claros a la sociedad y en la atención a la complejidad del desempeño de los profesores, se insistirá en la responsabilidad que los propios docentes tienen en la mejora de la educación. Culpabilizarlos (en algunos casos de manera injusta) solo ocasiona la victimización del magisterio, y los principales perjudicados de esta relación causal son los estudiantes y la sociedad en general. En tal sentido, resulta fundamental elaborar políticas docentes que giren en torno al reconocimiento de la docencia como profesión y del valor que esa profesión tiene en la construcción de sociedades más justas.

1.1 Próximos pasos

Creación de una *Instancia Autónoma para el Desarrollo Profesional Docente*, cuya labor central sea diseñar, implementar y evaluar programas relacionados, fundamentalmente, con la formación docente, la carrera magisterial y la evaluación del desempeño. Esta instancia, aunque independiente, forma parte del Ministerio de Educación y basa su accionar en las políticas educativas que éste define a partir del desarrollo y sistematización de la investigación nacional e internacional sobre cuestiones docentes.

Desarrollo de un *Censo Docente* que ofrezca información relevante y pertinente sobre la situación formativa, laboral, socioeconómica, cultural y política del magisterio. Existen en el país instituciones con amplia experiencia, como el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), que podría desarrollar esta tarea en alianza con el MINEDU.

2. SOBRE LA FORMACIÓN DOCENTE

En relación con la formación docente se propone que ésta forme parte conceptual y estratégica del desarrollo

profesional docente y, por lo tanto, no se trate como un proceso desvinculado de otros asuntos docentes y educativos.

En la misma línea, la formación docente debe ser considerada materia de política pública, de modo que las decisiones sobre ella no debieran quedarse en el nivel de cambios accesorios, sino orientarse también a reformar sus estructuras y estar vinculadas a los procesos de cambio de la educación superior.

La formación docente, para ser considerada como un proceso que vincula la formación inicial con la formación en servicio, debiera desarrollar “espacios conectores” oficiales entre ambos procesos. Dichas conexiones deberían apoyarse en el desarrollo de renovados programas de prácticas preprofesionales en los que la intensidad sea más importante que su ubicación longitudinal en las estructuras curriculares y en el desarrollo de programas de acompañamiento y tutoría a docentes noveles, que, como se sabe, es fundamental para el futuro profesional de los docentes.

Por el lado de la formación en servicio es indispensable que se transite hacia formas no remediales de la formación inicial. Por el contrario, se esperaría que la formación en servicio sea un proceso complementario de la formación inicial. Así, pues, en la formación en servicio es importante insistir en incorporar las demandas de los docentes y las necesidades del sistema en los programas de formación en servicio de la manera más equilibrada posible. Asimismo, se requiere establecer alianzas entre el Estado y la sociedad civil para consolidar los esfuerzos de formación y descentralizar los procesos de formación en servicio (acercarla a los niveles subnacionales). En la misma línea, la investigación sobre el tema de la formación en servicio reporta la importancia de contemplar al menos tres elementos en el diseño de programas de formación en servicio: (a) diversificar las estrategias formativas incorporando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a las formas tradicionales de capacitación presenciales; (b) localizar la formación en las escuelas; y, (c) dirigir la formación en servicio en el colectivo docente, involucrando a los directivos de las escuelas. Mención especial merece la apuesta por un sistema de acompañamiento en el aula, pues ésta parece ser la estrategia formativa más eficiente en el logro de mejores desempeños docentes.

2.1 Próximos pasos

Instalación de un *Sistema de Formación Continua*, que parte de una evaluación de las propuestas elaboradas en el país sobre el tema, así como de las evaluaciones de los programas de capacitación y formación inicial implementados en los últimos años.

Implementación de un *Plan de Mejora para los Formadores* de las instituciones de formación docente, que parta de un diagnóstico lo más completo posible y que incluya la promulgación de una plataforma legal que regule el ejercicio laboral de dichos profesionales.

3. SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Una de las primeras acciones que habría que tomar en relación con la evaluación del desempeño docente es activar un proceso que incorpore los múltiples elementos que conforman la práctica docente. El consenso generado sobre las limitaciones que tiene una evaluación basada en pruebas estandarizadas es contundente.

Si bien la Ley de Carrera Pública Magisterial considera etapas posteriores a la correspondiente a las pruebas estandarizadas como las que conciernen a la evaluación en las propias escuelas, en ambos casos los docentes son sujetos pasivos en la evaluación. Por ello, se requiere diseñar formas que, además de las existentes, coloquen en un rol más activo al docente. Ejemplos sobre el tema abundan en las experiencias internacionales sobre la evaluación del desempeño. Solo para mencionar algunos de ellos están los portafolios docentes o los registros filmicos de clases.

Por otro lado, resulta fundamental contar con un marco de criterios e indicadores que definan un buen desempeño docente. Este marco es la referencia indispensable para evaluar de la mejor manera posible el desempeño de los docentes, pues se aleja de criterios generales que no contribuyen a discriminar los buenos desempeños de los malos en contextos particulares. En la misma línea, un marco de lo que significa buena enseñanza aporta mucho para actuar desde lo que “es” y no desde lo que “debe ser”.

Como tercer punto, sería importante separar la evaluación de la carrera pública para colocarla como elemento constitutivo del desarrollo profesional, pues “la evaluación debe concebirse como un elemento articulado en un conjunto más amplio de acciones y políticas educativas. La evaluación por sí misma no produce mejoras”

(Ravela *et al.* 2008: 22). Aun cuando los defensores de la CPM dicen que la evaluación que ahí se describe no es punitiva, la realidad demuestra que sí lo es; o, mejor dicho, la evaluación de la CPM es un proceso que premia o castiga. Una buena evaluación del desempeño es insumo fundamental privilegiado para otros aspectos del desarrollo profesional, por ejemplo para la formación docente y, particularmente, para la formación en servicio.

3.1 Próximos pasos

Creación de una *Comisión Autónoma para la Evaluación del Desempeño Docente*, que se constituya en un espacio que desarrolle de manera independiente un sistema confiable, consensuado y técnicamente pertinente de la evaluación del desempeño. Esto supone un tipo de organización compuesta por representantes del MINEDU, del SUTEP, del INEI, de la academia, etcétera, que se ubique fuera del ámbito de influencia del Ministerio, con nivel de autonomía y gran capacidad técnica. Con esta decisión se aportaría a recobrar la confianza que se requiere para poder implementar cualquier tipo de evaluación.

4. SOBRE LA CARRERA MAGISTERIAL

El primer y más importante elemento que debiera ser atendido en relación con la Carrera Pública Magisterial es que la Ley que la regula debe ser entendida como un instrumento de desarrollo profesional y no solo como los “términos de un contrato” (Murillo 2006). En tal sentido, resulta indispensable que el MINEDU inicie una campaña de comunicación que recoloque el sentido de la Ley entre el magisterio, pues su implementación hasta el momento demuestra debilidades que parecieran ser producto de las tensas relaciones antes que de asuntos meramente técnicos.

En segundo lugar, resulta particularmente especial la existencia de dos plataformas normativas que atiendan

la carrera de los profesores. Los cambios que plantea la Ley de la nueva CPM buscan reemplazar el contenido correspondiente al título de la Ley del Profesorado de 1984 que se refería a la carrera magisterial. Aunque la nueva Ley busca ser un complemento de dicha sección, la supera en varios aspectos estructurales. Algunos ejemplos de esta situación son la formación de los docentes en servicio y las sanciones previstas para el mal ejercicio de sus labores, aspectos que en la Ley del Profesorado se consignaban en el título correspondiente a las normas comunes (Cuenca y Stojnic 2008). No hay razones, pues, para mantener dos plataformas legales (Cuenca 2011).

Junto con ello, es necesario afinar y hacer los reajustes necesarios a partir de la elaboración de reglamentos que faciliten y que mejoren la implementación de la Ley. Para ello, buscar hacer un trabajo concertado con gremios docentes más propositivos y proactivos debería ser una propuesta permanente.

4.1 Próximos pasos

Fortalecimiento de la *Ley de Carrera Pública Magisterial* a partir de dos acciones concretas: derogar la Ley del Profesorado, incorporando en la Ley de CPM aquellos artículos que se requieran, y modificar el reglamento de la Ley para viabilizar de manera más efectiva su aplicación.

Los esfuerzos por contar con los mejores maestros han logrado mejoras en el plano técnico de la profesión. Sin embargo, las decisiones tomadas no han logrado fortalecer nuestra comprensión del significado de profesión docente. Junto con Ibarra (2005) y Robalino (2005), consideramos que la profesión docente significa que los maestros sean sujetos sociales deliberantes y capaces de formar individuos históricamente localizados y constructores de sociedades.

Bibliografía

Adelman, C.

1992. "Accreditation". En B. Clark y G. Neave (eds.). *The Encyclopaedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.

Apple, M.

1989. *Maestros y textos: una economía política de las relaciones de clase y sexo en educación*. Barcelona: Paidós.

Arregui, P.

17 de diciembre del 2006. "Evaluación docente: urgente y necesaria, pero no así ni ahora". *Perú*. 21.

Barzelay, M.

1998. "La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)". *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, 10: 14-128.

Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y Ministerio de Educación de Chile.

2003. *Marco para la buena enseñanza*. Santiago de Chile: CPEIP y Ministerio de Educación de Chile.

Cisneros, L. J.

30 de marzo del 2008. "La prueba bajo examen". *La República*.

Cuenca, R.

2009. "Reflexiones sobre el sentido y la forma de hacer políticas educativas: a modo de introducción". En R. Cuenca (coord.). *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.

Cuenca, R. y L. Stojnic

2008. *La Carrera Pública Magisterial y el discurso del desarrollo profesional en el Perú*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y Foro Educativo.

Cuenca, R. y C. Montero

2006. *Encuesta Nacional de Educación 2005*. Lima: Foro Educativo.

Darling-Hammond, L.

2001. *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.

Defensoría del Pueblo

2009. *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción*. Informe N.º 147. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006. "Con corrupción no hay educación. Resultados de la Campaña Piloto 'Educación sin Corrupción' (agosto a noviembre de 2006)". Documento N.º 001. Lima: Defensoría del Pueblo.

Esteve, J. M.

1998. *El malestar docente*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Evans, L.

2008. "Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals". *British Journal of Educational Studies*, 56(1): 20-38.

Franco, F.

2010. "Puntos críticos en la gestión del PELA en regiones". Presentación realizada en la Mesa Interinstitucional sobre la Implementación del Piloto SIP-PpR en Educación. Lima, 15 y 16 de noviembre del 2010. Ministerio de Economía y Finanzas-Viceministerio de Hacienda Dirección General del Presupuesto Público.

Fullan, M. y A. Hargreaves

1996. *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

García, A.

28 de julio del 2010. "Discurso presidencial". Recuperado el 29 de julio del 2010 de <<http://www.presidencia.gob.pe>>

28 de julio del 2009a. "Discurso presidencial". Recuperado el 29 de julio del 2009 de <<http://www.presidencia.gob.pe>>

28 de junio del 2009b. "A la fe de la inmensa mayoría". *Diario Expreso*, pp. 2-3.

28 de julio del 2008a. “Discurso presidencial”. Recuperado el 29 de julio del 2008 de <<http://www.presidencia.gob.pe>>

2 de mayo del 2008b. “El perro del hortelano contra el pobre”. *El Comercio*, p. 4.

26 de noviembre del 2007a. “Receta para acabar con el perro del hortelano”. *El Comercio*, p. 6.

28 de octubre del 2007b. “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*, p. 4.

28 de julio del 2007c. “Discurso presidencial”. Recuperado el 29 de julio del 2007 de <<http://www.presidencia.gob.pe>>

28 de julio del 2006. “Discurso presidencial”. Recuperado el 29 de julio del 2006 de <<http://www.presidencia.gob.pe>>

Goodson, I. (ed.)

1995. *The Making of Curriculum: Collected Essays*. London: Falmer Press.

Goodson, I. y A. Cole

1993. “Exploring the Teacher’s Professional Knowledge”. En D. McLaughlin y B. Tierney (eds.). *Naming Silenced Lives*. London: Routledge.

Hargreaves, A.

1999. *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.

Hargreaves, A. e I. Goodson

1996. “Teachers’ Professional Lives: Aspirations and Actualities”. En I. Goodson y A. Hargreaves (eds.). *Teachers’ Professional Lives*. London: Falmer Press.

Hargreaves, A. y M. Fullan

1998. *What’s Worth Fighting for in Education?* Buckingham: Open University Press y Ontario Public Schools Association.

Hargreaves, D.

1994. “The New Professionalism: The Synthesis of Professional and Institutional Development”. *Teaching and Teacher Education*, 10, 4: 423-438.

Helfer, G.; V. Palacios; T. Gutiérrez y N. Pascasio

2004. *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima: Despacho congresal de Gloria Helfer.

Hoyle, E.

1986. *The Politics of School Management*. London: Hodder and Stoughton.

1975. “Professionalism, Professionalism and Control in Teaching”. En V. Houghton *et al.* (eds.). *Management in Education: The Management of Organizations and Individuals*. London: Ward Lock Educational y Open University Press.

Huber, L.

2008. *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: ProÉtica e Instituto de Estudios Peruanos.

Ibarra, O.

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

Isoré, M.

2010. *Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*. Santiago de Chile: PREAL.

Lawn, M. y J. Ozga

1988. “¿Trabajador de la enseñanza? Una nueva valoración de los profesores”. *Revista de Educación*, 285: 191-217.

León, E.

2010. *Informe de análisis de la implementación del PRONAFCAP EIB Básico*. Informe de USAID/PERÚ/SUMA.

Majone, G.

1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Martin, M. y P. Rouhiainen

2002. *Estudios de caso sobre acreditación en Colombia, Hungría, India, Filipinas y Estados Unidos: tan similares pero tan diferentes*. Bogotá: Consejo Nacional de Acreditación.

McBer, H.

2000. *Research into Teacher Effectiveness: A Model of Teacher Effectiveness.* London: Department for Education and Employment.

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

2010. "Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR. Reporte de seguimiento concertado: balance del año 2010". Lima: MCLCP. Mimeo.

Montero, C.

2011. "Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes". En Consejo Nacional de Educación (ed.). *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa.* Lima: Consejo Nacional de Educación y Fundación SM.

Montero, C. y R. Cuenca

2008. *Sobre notas y aprendizajes. Sobre notas y aprendizajes escolares: opiniones y demandas de la población del Perú. Segunda Encuesta Nacional de Educación-ENAED 2007.* Lima: Foro Educativo.

Murillo, J. (coord.)

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

Nakano, T. y G. Vigo

2006. *Informe Derecho a la Educación.* Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Lima: Foro Educativo.

OECD

2001. *Docentes para las escuelas del mañana. Análisis de los indicadores educativos mundiales.* París: OECD e Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

OREALC-UNESCO

2007. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos.* Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Orihuela, J. C.; J. J. Díaz; L. Piscocoya y C. Del Mastro

2008. *Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente.* Ministerio de Educación. Informe final de consultoría realizado para la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ozga, J.

1995. "Deskilling a Profession: Professionalism, Deprofessionalisation, and the New Managerialism". En H. Busher y R. Saran (eds.). *Managing Teachers as Professionals in Schools.* London: Kogan Page.

Pacheco, J.

2006. *Magisterio: utopía gremial.* Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

Paiba, M.

2011. *Políticas de formación docente en servicio. Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP).* Informe de consultoría para USAID/PERÚ/SUMA.

2010. *Balance del desarrollo de las políticas de formación inicial del docente, en los institutos y escuelas de educación superior.* Informe de consultoría para USAID/PERÚ/SUMA.

2007. *Carrera Pública Magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley 29062).* Lima: Tarea.

Pain, O.; F. Diez Canseco; G. Pancorbo; E. Rosales y V. Vigil

2009. "Sistematización y evaluación de experiencias de implementación de la estrategia de acompañamiento pedagógico en Huánuco y Apurímac: Lecciones aprendidas y recomendaciones para el 2010". Informe final de consultoría realizada para el Banco Mundial.

Ravela, P.; P. Arregui; G. Valverde; R. Wolfe; G. Ferrer; F. Martínez; M. Aylwin y L. Wolff

2008. *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita.* Santiago de Chile: PREAL.

Reimers, F. y N. McGinn

1997. *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa.* México, D. F.: Centro de Estudios Educativos.

Rizo, H.

2005. "Evaluación del desempeño docente: tensiones y tendencias". *Revista PRELAC*, 1 (1), 146-163.

Robalino, M.

2005. "¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente". *Revista PRELAC*, 1 (1), 7-23.

Roth, A.

2002. *Políticas públicas*. Bogotá: Aurora.

Salazar, M.

17 de marzo del 2008. "Ministerio de Educación no aplica reforma educativa que mandó a elaborar desde el 2000". *La República*, p. 6.

Tovar, T.

2007. *Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.

Uccelli, F.

2008. "De espaldas al magisterio: ¿El Perú avanza? *Argumentos*, 2 (2), 17-20.

Ugarte, D. y J. Martínez

2011. *Políticas de formación y desarrollo docente: Balance y temas críticos*. Lima: Academy for Educational Development.

Universidad Peruana Cayetano Heredia-Facultad de Educación

2011. *La capacitación a comités de calidad y evaluadores externos para el proceso de acreditación de institutos y escuelas de educación superior pedagógica*. Informe final de consultoría para USAID/PERÚ/SUMA.

Valdés, H.

2004. *El desempeño del maestro y su evaluación*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

Anexos

- I. Nota metodológica
- II. Cronología de normatividad docente 2006-2011

ANEXO I: NOTA METODOLÓGICA

Este balance ha sido elaborado sobre la base de revisión documental de informes producidos por el Proyecto SUMA/USAID, de informes provenientes de distintas

dependencias de las respectivas oficinas del sector Educación y de bibliografía especializada sobre el tema. De manera complementaria se realizaron tres entrevistas, solo en el caso de que se requiriera complementar la información acopiada. En tal sentido, se sostuvo entrevistas con el ingeniero Guillermo Salas, presidente del Directorio del CONEACES, la señora Ofelia Machuca, especialista del CONEACES, y la señora Olinda Moloche, coordinadora de formación inicial de la DESP-MINEDU. La información acopiada fue organizada en la siguiente matriz de análisis de políticas:

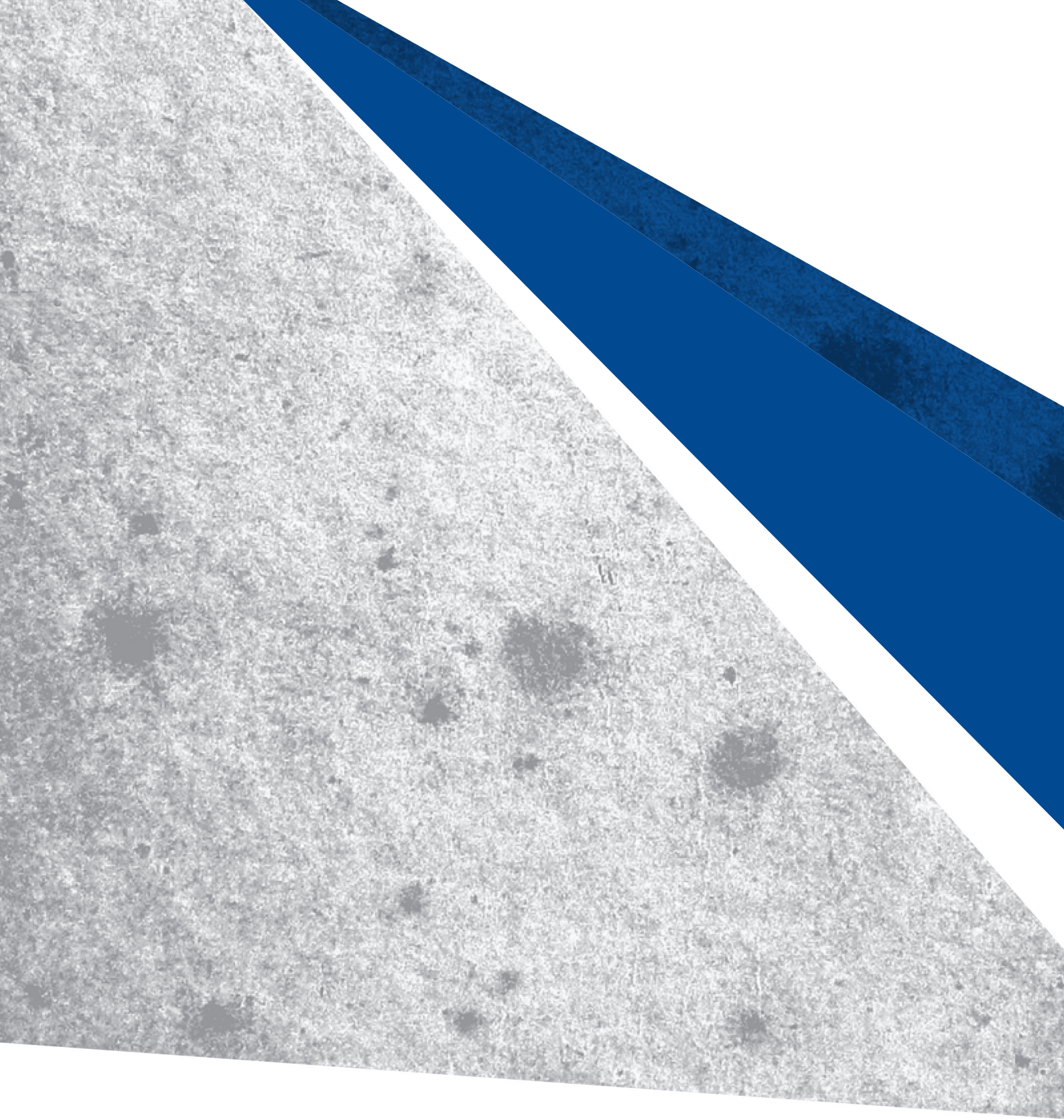
Políticas		Ejes	Contexto	Diseño	Implementación
			¿Quiénes y cómo impulsaron el posicionamiento del tema en la agenda pública?	¿Quiénes tomaron las decisiones y cómo las tomaron?	¿Quiénes y cómo desarrollaron las estrategias en los actores?
Política I (objetivo)	Medida 1				
	Medida 2				

Periodo:

Normas:

ANEXO II: CRONOLOGÍA DE NORMATIVIDAD DOCENTE 2006-2011

N.º	Normas y medidas de política	Fecha
1	Evaluación censal de docentes (DS 025-2006-ED)	2006
	Establecen disposiciones relativas al otorgamiento de licencias sindicales con goce de haber a representantes sindicales de los docentes de educación básica del Sector Educación, a nivel nacional (DS 001-2007-ED)	2007
2	Proyecto Educativo Nacional al 2021 (RS 001-2007-ED)	2007
3	Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial (Ley 29062)	2007
4	Establecen que la capacitación de los docentes del magisterio nacional constituye acción prioritaria en el marco de la política social de alcance nacional y el Acuerdo Nacional, y disponen la obligatoriedad de la evaluación censal de los docentes de Educación Básica Regular (DU 002-2007-ED)	2007
5	Implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente-PRONAFCAP (DS 007-2007-ED)	2007
6	Autorización para que docentes de las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria postulen a funciones de coordinadores, capacitadores y/o especialistas para el PRONAFCAP (DS 023-2007-ED)	2007
7	Evaluación única para postulantes a Educación en ISP y la nota 14 como requisito de ingreso (DS 006-2007-ED)	2007
8	Lineamientos complementarios para el proceso de evaluación de plazas estrictamente necesarias en las Instituciones de Educación Superior No Universitaria Públicas (RM 0132-2007-ED)	2007
9	Evaluación docente como requisito y filtro para el nombramiento y contrato docentes	2007
10	Modifican el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados (DS 012)	2007
11	Préstamo Multired Maestro	2007
12	Modifican Reglamento de la Ley del Profesorado (DS 011-2007-ED)	2007
13	Oferta de becas de estudios de docencia para los mejores estudiantes egresados de la escuela pública	2008
14	Programa "Tecnología para el Maestro Peruano"	2008
15	Iniciativa de restringir el contrato a docentes provenientes del tercio superior en su institución de formación superior (DS 004-2008-ED)	2008
16	Suspensión del ingreso a los programas no regulares para obtención del título y grados en la carrera docente	2008
17	Reglamento de la Ley 29062, DS 003-2008-ED	2008
18	Suspensión de la creación de facultades, escuelas, filiales, programas y otros que conduzcan a la obtención del título profesional o grado académico en Educación (DL 998)	2008
19	Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 29394)	2009
21	Aprobación del documento de política educativa-PRONAFCAP 2010: "Mejores maestros, mejores alumnos" (RM 0017-2010-ED)	2010
22	Facultad de contratar a otros profesionales no docentes para enseñar en la escuela pública (Ley 29510)	2010
23	Reglamento de la Ley 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (DS 004-2010-ED)	2010
24	Plan de Adecuación de los actuales Institutos y Escuelas de Educación Superior a la Ley 29394 (RM 0023-2010-ED)	2010
25	Normas de contratación de docentes (DS 001-2011-ED)	2011



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU | SUMA