

MINISTRO DE EDUCACIÓN
Dr. Gerardo Ayzanoa Del Carpio

VICE MINISTRO DE GESTIÓN PEDAGÓGICA
Dr. César Rolando Picón Espinoza

VICE MINISTRO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL
Dr. Juan Chong Sánchez

DIRECTOR NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DOCENTE
Dr. Elías Rossi Quiroz

JOSÉ RIVERO HERRERA - Coordinador General.

JULIA ALBA - Coordinadora del equipo de “Propuesta de carrera magisterial, política salarial, sistema de pago y sistema de incentivos y sanciones”, integrado por : **Luis Bretel, Sigfredo Chiroque, Estela Hernández, Gonzalo Pacheco, Manuel Paiba y Víctor Revilla.**

LUISA PINTO - Coordinadora del equipo de “Propuesta de perfiles de nuevos docentes y sistema de selección, incorporación, permanencia y acreditación de profesores en el sector”, integrado por : **Nora Cépeda, Severo Cubas, Santiago Cueto, Marta López de Castilla y Luis Sime.**

MANUEL BELLO - Coordinador del equipo de “Sistema de acreditación de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación”, integrado por : **Aurea Bolaños, Virgilio Holguín, Ana María Olivera, Estela Rodríguez y Ana María Tapia.**

PRESENTACIÓN

El desarrollo educativo de las personas es esencial para el desarrollo de los pueblos y, la calidad del docente, es factor esencial para el éxito de cualquier proceso educativo. Por esta razón, el Ministerio de Educación del Gobierno Democrático del Presidente Alejandro Toledo, ha priorizado la atención al docente y ha definido como Proyecto Estratégico el Desarrollo Magisterial.

La presente propuesta "Nueva Docencia en el Perú" - fruto de una iniciativa del Sector Educación, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo – es el resultado de un trabajo realizado por especialistas nacionales e internacionales, en diálogo con docentes peruanos. Trata tres aspectos considerados cruciales en el tema de la problemática docente :

- La Carrera Pública Magisterial de Excelencia
- Perfiles, selección e incorporación de nuevos docentes
- Creación de un sistema de acreditación de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación

Convencidos que en un estado democrático todos pueden y deben aportar a la construcción del país que queremos, y que el carácter medular que tienen los temas tratados en esta propuesta requieren la participación de quienes investigan, se preocupan o trabajan el tema educativo, particularmente el docente, el Ministerio de Educación publica y distribuye este estudio con la finalidad de contribuir a la reflexión, el estudio, la creatividad y la propuesta de investigadores, analistas, autoridades y docentes para construir, entre todos, las ideas que permitan crear condiciones para mejorar la selección, formación inicial y en servicio, y la carrera magisterial, actualizándola con las demandas de la época y las necesidades de desarrollo profesional, social y humano que tiene el docente en nuestra patria.

El Ministerio de Educación tiene la esperanza que la lectura de este libro propicie el debate que permita mejorar, modificando o complementando las ideas de esta propuesta para bien del país.

Las nuevas circunstancias de regionalización alientan que las ideas que surjan de este debate tengan como uno de sus principales alicientes la efectiva descentralización educativa con calidad y el fortalecimiento de la escuela y de los organismos regionales.

Lima, enero del 2003

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE	
SITUACIÓN DOCENTE EN EL PERÚ Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA	13
CAPÍTULO I: SITUACIÓN DOCENTE EN EL PERÚ	15
1. EL CONTEXTO DE LA PROPUESTA	15
1.1 Las principales contradicciones de la educación peruana	15
1.2 La docencia como problema y posibilidad	16
1.3 El magisterio en la Consulta Nacional y los actuales objetivos estratégicos del sistema educativo	17
2. LA ACTUAL FORMACIÓN, SELECCIÓN Y CARRERA MAGISTERIAL	19
2.1 Percepciones sobre la docencia	19
2.2 Normatividad vigente	20
2.3 Incongruencias en la interpretación y aplicación legislativa	21
2.4 Efectos de la situación laboral y salarial	24
2.5 La organización magisterial	25
3. ¿DÓNDE ESTAMOS?	28
3.1 Población docente: desbalance entre demanda y oferta	28
3.2 Otros datos sobre el docente peruano	30
4. POLÍTICA SALARIAL	31
4.1 Análisis de la situación MED/Escuelas	31
4.2 Principales rasgos de la actual política salarial	32
4.3 Remuneraciones	32
4.4 Sistema de pagos y planillas	35
CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA	43
1. FUNDAMENTOS PARA LA CARRERA MAGISTERIAL	43
2. RAZONES PARA PROPONER UN PERFIL BÁSICO Y COMPETENCIAS PARA LOS DOCENTES	46
3. FUNDAMENTOS PARA LA ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES	47
4. LA DOCENCIA EN EL MARCO DE ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES	50
5. ENFOQUES Y SENTIDOS DE LA PROFESIÓN DOCENTE	52
5.1 Mejorar la calidad educativa requiere del desarrollo profesional docente	52

5.2	La profesión docente implica una construcción compleja	54
5.3	El docente un profesional crítico reflexivo	57
5.4	El docente como profesional de una Carrera Pública	59
6.	LOS NUEVOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN: REINVENTAR LA PROFESIÓN DOCENTE	61

SEGUNDA PARTE

EL NUEVO DOCENTE 63

- Sus perfiles y certificación de competencias
- Acreditación de instituciones formadoras

CAPÍTULO III: PERFILES DE LOS NUEVOS DOCENTES Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS 65

1.	UN PERFIL DOCENTE BASADO EN COMPETENCIAS	65
1.1	Por qué un perfil docente basado en competencias	66
1.2	Propuesta de un perfil docente basado en competencias	68
2.	PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROFESIONALES Y SUS INDICADORES	72
3.	SISTEMA DE SELECCIÓN, INCORPORACIÓN Y PERMANENCIA EN EL SECTOR EDUCACIÓN	78
3.1	Propuesta para la selección e incorporación de los nuevos docentes al sector	78
3.2	Permanencia en el Sector Educación	82
4.	HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DOCENTES EN EL PERÚ	82
4.1	Marco conceptual: aproximaciones a la temática	82
4.2	La finalidad de la evaluación del desempeño docente	87
4.3	Propuestas hacia un sistema de evaluación docente	92
4.4	Elementos estratégicos para un sistema de certificación y recertificación de competencias docentes en el Perú	99
4.5	Procedimientos y periodicidad en la certificación y recertificación	104
4.6	Programa de evaluación del desempeño docente	106
4.7	Procedimientos e instrumentos de evaluación del desempeño docente	108

ANEXOS DEL CAPÍTULO III

III.1:	CUADROS ORGANIZADORES DE PROPUESTAS DE PERFILES ANALIZADOS	113
III.2:	MODELOS Y EXPERIENCIAS SOBRE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	127

CAPÍTULO IV: ACREDITACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN	130
Condiciones de partida	130
1. POR QUÉ Y PARA QUÉ UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN	132
2. EXPERIENCIAS DE ACREDITACIÓN EN EL PERÚ	133
2.1 El sistema de acreditación para Institutos de Educación Superior	133
2.2 La acreditación de Facultades de Medicina	134
2.3 Propuestas para la evaluación y acreditación de Facultades de Educación	135
3. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN	137
3.1 Definición de conceptos básicos para la presente Propuesta	137
3.2 Marco legal de la Propuesta	138
3.3 Propuesta de organización del Sistema de Acreditación	138
3.4 Procesos de la acreditación	140
3.5 Propuesta de estándares para la acreditación	141
4. ESTRATEGIA PARA PONER EN MARCHA LA ACREDITACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN	142
4.1 Objetivos operativos	142
4.2 Lineamientos de estrategia	142
4.3 El contexto de la estrategia	144
4.4 Visión: Red de instituciones y programas acreditados	145
4.5 Momentos de la estrategia	145
 ANEXOS DEL CAPÍTULO IV	
IV.1: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	152
IV.2: PROPUESTA DE MODELO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EDUCATIVA	157
IV.3: ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS FORMADORES DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN	159
 TERCERA PARTE	
LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL DE EXCELENCIA	175
CAPÍTULO V: DISEÑO DE LA PROPUESTA	177
1. SITUACIONES QUE CONDICIONAN O DETERMINAN LA FACTIBILIDAD DE LAS TRANSFORMACIONES PROPUESTAS	177
1.1 Estabilidad laboral y evaluación docente	178
1.2 Otros condicionantes	180

2.	DISEÑO DE LA PROPUESTA DE CARRERA MAGISTERIAL	181
2.1	Un concepto de Carrera	181
2.2	Los supuestos de la propuesta	182
2.3	La propuesta de una Carrera Pública Magisterial de Excelencia	183
	- Ingreso al servicio	186
	- Funcionamiento de la estructura de niveles	186
	- Dinámica del funcionamiento. Definición de tipos de desempeño y competencias exigibles en cada nivel de la Carrera	190
	- Elementos del sistema de evaluación en la Carrera Pública Magisterial de Excelencia	191
	- Un sistema de asesoría acompañante como pilar de la Carrera Pública Magisterial de Excelencia.	192
2.4	Planteamientos complementarios de la Propuesta	194
3.	LOS DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS	196
3.1	Las competencias que se requieren para ser directores de un centro educativo	196
3.2	Las características de los maestros que se encuentren en cada nivel de la CPME.	198
	CAPÍTULO VI: SALARIOS, INCENTIVOS Y SANCIONES	202
1.	SALARIOS	202
1.1	Medidas de política	203
1.2	Remuneraciones y calidad de vida	208
2.	SISTEMA DE INCENTIVOS Y SANCIONES	209
2.1	Concepto	209
2.2	Criterios	211
2.3	Propuesta de un sistema de incentivos	213
2.4	Incentivos por trabajar en áreas rurales	215
2.5	Importancia del clima organizacional	218
2.6	Las sanciones: concepto, criterios y propuestas	220
	ANEXOS DEL CAPÍTULO VI	
VI.1:	CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL MED Y SUS VINCULACION CON LA POLÍTICA SALARIAL	223
VI.2.A.	MARCO CONCEPTUAL DE POLÍTICA Y ESCALAFÓN SALARIAL	228
VI.2.B.	EXPLICACIÓN DEL ESCALAFÓN SALARIAL BASADO EN PUESTOS	231
VI.2.C.	EJEMPLOS DE CONSTRUCCIÓN DE ESCALAFÓN SALARIAL	232
VI.2.D.	SUGERENCIAS PARA ELABORAR Y APLICAR UN REGLAMENTO DE SANCIONES	234

CUARTA PARTE

SUPUESTOS, REQUISITOS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS	237
CAPÍTULO VII: SUPUESTOS Y REQUISITOS	239
1. LO QUE SUPONEN LAS PROPUESTAS	239
1.1 Decisiones políticas	239
1.2 La voluntad política y la viabilidad de la transformación	241
1.3 El diálogo social	241
1.4 Superación de distorsiones del sistema	243
2. CAMBIOS NORMATIVOS	244
2.1 Hacia una nueva Ley del Magisterio	245
2.2 Consideraciones preliminares sobre la viabilidad legal de la propuesta	248
3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA PROPUESTA	252
3.1 Proyección del número de docentes	253
3.2 Proyección del gasto por incrementos salariales	255
CAPÍTULO VIII: ESTRATEGIAS BÁSICAS	263
1. EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE COMO ESTRATEGIA BÁSICA	263
1.1 Formación continua privilegiando a grupos de docentes	264
1.2 Talleres de acompañamiento	265
1.3 Sistema de asesorías	266
1.4 Cursos de actualización	266
1.5 Jornadas pedagógicas y cursos que sigue el docente por iniciativa propia	267
1.6 Apoyo bibliográfico, audiovisual e informático	267
2. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DESEABLES	268
2.1 Incremento de la jornada laboral de los docentes	269
2.2 Medidas para atender la sobreoferta de docentes	270
3. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA LA EJECUCIÓN DE LAS PROPUESTAS	271
3.1 Exigencias para hacer operativa la estrategia propuesta	271
3.2 Estudiar más ampliamente la organización e implementación gradual de los sistemas pilares de la propuesta de una Nueva Carrera Pública Magisterial de Excelencia	272
3.3 Continuar las tareas de definición y perfeccionamiento conceptual e implementar programas piloto para validar las propuestas	273
3.4 Elementos para una estrategia de conversión a la Nueva Carrera Pública Magisterial de Excelencia (NCPME)	274
RESUMEN EJECUTIVO	275
BIBLIOGRAFÍA	291

INTRODUCCIÓN

La Propuesta es resultado de un proceso iniciado en agosto del 2001 que comprendió las siguientes fases:

FASE I

Desarrollo de tres Consultorías MED/BID (Septiembre / Diciembre 2001)

Las consultorías abordaron los siguientes ejes temáticos: “Propuesta de perfiles de nuevos docentes y sistema de selección, incorporación, permanencia y acreditación de profesores en el sector”, Sistema de acreditación de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación” y “Propuesta de carrera magisterial, política salarial, sistema de pago y sistema de incentivos y sanciones”. La organización y ejecución de estas consultorías demandó convocar a un Coordinador General y crear tres equipos de profesionales peruanos para abordarlas¹.

Durante el mes de agosto del 2001 se contactó a quienes serían los coordinadores de cada una de las tres consultorías así como a los especialistas nacionales e internacionales que formarían parte de las mismas y se acordaron con el MED los lineamientos de estrategia que servirían al desarrollo de las consultorías. Primó, en la selección de los equipos profesionales a cargo de las consultorías, fundamentalmente, su condición de profesionales con experiencia y especialización para formular propuestas sobre los temas del estudio.

Entre los meses de septiembre y diciembre del 2001 estos equipos desarrollaron una metodología que demandó contrastar sus avances con la opinión de cuatro consultoras internacionales² y la opinión de docentes peruanos y representantes de instituciones nacionales y provinciales en talleres nacionales expresamente convocados para cada consultoría. El desarrollo de un Taller Internacional, a fines de octubre, posibilitó intercambio de experiencias con dirigentes docentes procedentes de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay.³

¹ La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del consultor José Rivero. El equipo de la consultoría sobre “Propuesta de carrera magisterial, política salarial, sistema de pago y sistema de incentivos y sanciones” fue coordinado por la consultora Julia Alba e integrado por los siguientes consultores: Luis Bretel, Santiago Cueto, Sigfredo Chiroque, Estela Hernández, Gonzalo Pacheco, Manuel Paiba y Víctor Revilla. El de la consultoría sobre “Propuesta de perfiles de nuevos docentes y sistema de selección, incorporación, permanencia y acreditación de profesores en el sector” fue conducido por la consultora Luisa Pinto e integrado por los consultores: Nora Cépeda, Severo Cubas, Santiago Cueto Marta López de Castilla y Luis Sime. El equipo de la consultoría sobre “Sistema de acreditación de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación” fue coordinado por el consultor Manuel Bello e integrado por los consultores Aurea Bolaños, Virgilio Holguín, Ana María Olivera, Estela Rodríguez y Ana María Tapia.

² Las consultoras que asesoraron a los equipos nacionales fueron Françoise Delanoy (BM Francia), Beatrice Avalos (BID Chile), Inés Aguerondo (BID Argentina) y Lucía Tarazona (BID Colombia).

³ Participaron en el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial los siguientes sindicalistas: Walter Grahovac, Secretario General de la UEPC (Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, Argentina), Jenny Assael (Ase-sora del Colegio de Profesores de Chile), Fernando Guevara (Directivo de la FECODE, Federación Colombiana de Educadores), Edgard Jiménez (Asesor del SNTE, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza de Méxi-co) y Héctor Florit (Presidente de la FUM, Federación Uruguaya de Maestros)

FASE 2

Trabajo de integración y sistematización (Enero/ Febrero 2002)

Las consultorías produjeron múltiples y extensos documentos, algunos de los cuales constituyen trabajos inéditos en el país. Los meses de enero y febrero del 2002 sirvieron para el desarrollo de un trabajo de análisis e integración de esos diferentes aportes en un único Informe Final⁴.

FASE 3

Presentación al MED del Informe Final de las Consultorías (Marzo 2002)

El Informe Final con los resultados de estas Consultorías fue presentado en los primeros días de marzo del 2002, al personal directivo del Ministerio de Educación, representantes del BID y del BM, en sesión especial presidida por el Sr. Ministro Nicolás Lynch.

FASE 4

Trabajo de análisis del Informe Final (abril y mayo del 2002)

El Informe Final presentado al MED fue puesto a consideración de diversos especialistas que no participaron en su construcción. Durante los meses de abril y mayo 2002, fueron captados comentarios y sugerencias específicas sobre su contenido, organización, y principales interrogantes. Un núcleo de especialistas del MED seleccionado en coordinación con el ViceMinisterio de Gestión Pedagógica y DINFOCAD⁵, tuvo particular papel en esta etapa. Se consideró, asimismo, la necesidad de poner el documento a consideración de un profesionales con lectorías especializadas⁶. Se alentó igualmente la opinión y sugerencias de los propios consultores integrantes de las mencionadas tres consultorías que no pudieron participar en el trabajo final de síntesis. El Secretario General del SUTEP recibió para opinión el documento en mención.

FASE 5

Sistematización de aportes y organización del Documento propuesta al país (junio 2002)

Las numerosas, variadas y valiosas opiniones y sugerencias recibidas, dieron lugar a un trabajo de sistematización de las mismas y de reorganización del anterior Informe Final de Consultorías MED/BID⁷, convirtiéndolo en Libro Propuesta al país.

FASE 6

Presentación del libro “Propuesta: NUEVA DOCENCIA EN EL PERÚ”

La publicación y presentación del libro “Propuesta. NUEVA DOCENCIA EN EL PERÚ” estará a cargo del Ministerio de Educación.

La idea era que se generara un debate nacional abierto a la consideración de los propios docentes, de sus entidades formadoras (universidades e institutos superiores pedagógicos), de congresistas, de instituciones especializadas, de órganos intermedios del MED, de especialistas en educación y de los medios de opinión pública.

⁴ El trabajo de sistematización de los documentos producidos en las tres consultorías y de construcción del Informe Final fue asumido por un equipo coordinado por el consultor José Rivero e integrado por las consultoras Julia Alba y Estela Hernández

⁵ Se sostuvieron cuatro sesiones de trabajo y recibieron comentarios y sugerencias de los siguientes especialistas del MED: Ana Ayala, Daniel Caro, Ricardo Cuenca, Nery Escobar, Shona García, Arturo Miranda, Martín Oré, Vicente Otta, José Rodríguez, Úrsula Sánchez, Jorge Serra y Jessica Vázquez,

⁶ Se recibieron aportes de los siguientes lectores especializados: Jorge Ferradas, Raúl Haya, Patricia Oliart, Eliana Ramírez y Juan Fernando Vega.

⁷ Este trabajo fue coordinado por el consultor José Rivero e integrado por las consultoras Estela Hernández y Marta López de Castilla.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Las tres Consultorías desarrollaron estrategias de trabajo diferenciadas de acuerdo a las también diferentes demandas de intervención. Más, es posible resaltar los siguientes rasgos estratégicos comunes:

- Asignadas las responsabilidades individuales, se constituyeron los tres equipos de trabajo. Las sesiones grupales sirvieron para dialogar y discutir los planteamientos por temas, para compartir bibliografía e información que apoyara la tarea común; sirvieron, también, para seguir de cerca los avances, las dificultades y los logros que se iban produciendo en el abordaje de las problemáticas.
- Los equipos se reunieron semanal o quincenalmente entre septiembre y diciembre del 2001. Participaron en las sesiones de trabajo sostenidas con las cuatro consultoras internacionales y en la organización y desarrollo de cuatro talleres (uno internacional y tres nacionales).
- En las reuniones de diálogo y debate se trató de propiciar consensos sobre temas clave, respetándose la opinión de los consultores responsables de los documentos respectivos. En ocasiones, no fue fácil lograr esa articulación, pues la riqueza del trabajo en equipo se constituyó, en determinados momentos, en una limitación.
- Cada una de las tres Consultorías debió recoger los aportes del conjunto de miembros en un único documento. Aunque hay evidentes puntos de contacto entre los documentos trabajados; como estar a favor de una educación más calificada y de una real profesionalización docente, será indispensable una tarea posterior que analice y desarrolle, con mayor amplitud, determinados aspectos de la propuesta.
- El taller internacional sobre Carrera Magisterial, organizado en octubre del 2001, y los Talleres Nacionales realizados en diciembre, en los que se presentaron los resultados preliminares de las consultorías, se llevaron a cabo con la participación de los tres equipos. Los talleres nacionales sirvieron como tamiz final para recoger opiniones y sugerencias sobre los documentos avanzados. Hay que destacar la presencia y los aportes en estos eventos de representantes de padres de familia y de directivos de ISP. La mayoría de los documentos producidos tuvo lectorías a cargo de connotados especialistas nacionales.
- Se procuró una relación fluida y respetuosa con el gremio docente y su entidad representativa, el SUTEP. En los cuatro talleres realizados en el marco de las consultorías participaron activamente docentes de base y dirigentes gremiales. Fueron convocados cinco representantes de entidades gremiales docentes de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay a participar en el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial. El Secretario General del SUTEP fue expositor de un documento técnico gremial, participó en el programa de televisión organizado en diálogo con los sindicalistas invitados y transmitido en el Canal 7 de TV (señal abierta de ámbito nacional) y recibió, para opinión, el texto producido por las consultorías.

RECONOCIMIENTOS

Quienes participamos en el proceso de construcción de la presente propuesta debemos reconocer la confianza recibida por el ViceMinistro de Gestión Pedagógica, Dr. Juan Abugattas, y por la Directora de DINFOCAD, Hna. Rosario Valdeavellano.

Importa señalar que en el proceso de organización del documento Propuesta fue una constante el interés demostrado acerca de sus procesos y resultados por parte de la Presidencia de la Comisión de Educación y Ciencia y Tecnología del Congreso de la República, a cargo de la Congresista Dra. Gloria Helfer.



PRIMERA PARTE

*Situación docente
en el Perú y
fundamentos
de la propuesta*

SITUACIÓN DOCENTE EN EL PERÚ

1. EL CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1.1 LAS PRINCIPALES CONTRADICCIONES DE LA EDUCACIÓN PERUANA

La crisis de la educación en el Perú se expresa en la contradicción existente entre los esfuerzos que hace la casi totalidad de familias por educar a sus hijos y la no correspondencia de esos esfuerzos con la baja calidad de la enseñanza en la mayoría de los centros educativos. Como se verá más adelante, los insuficientes recursos públicos y privados asignados para canalizar adecuadamente esas demandas colectivas representan un factor condicionante de todo intento nacional por mejorar los rendimientos y logros educacionales. Súmese a lo anterior, una precaria formación profesional y condición laboral docente y los aún bajos niveles de conciencia y organización colectiva – sobre todo en padres de familia en situación de pobreza- acerca de la necesidad de mayores niveles de calidad y equidad en la educación peruana. Además, la prioridad otorgada a la educación viene formando parte del discurso político de sucesivos gobiernos, sin que ello se refleje en la asignación presupuestaria, y tampoco en la toma de decisiones de los gobernantes sobre reformas que transformen la educación y fortalezcan la capacidad de gestión del Ministerio de Educación.

CALIDAD, COBERTURA Y RECURSOS FINANCIEROS

Una primera constatación es que existen logros cuantitativos en la cobertura (matrícula). Algunos datos recientes sobre atención del sistema educativo refuerzan esta afirmación: 82,4% de niños de 5 años, 96,9% de niños entre 6 y 11 años y 85,9% de adolescentes entre los 12 y 16 años.

De acuerdo a resultados del ranking en materia educativa que hiciera el Banco Mundial entre 144 países del mundo, el Perú ocupa el lugar 15° en matrícula escolar para las edades entre 6 y 18 años. Hay que agregar que el 85% de peruanos asiste a la escuela pública y que la ampliación de la cobertura se ha logrado con un mínimo gasto público. En el 2001 alcanzó al 14% del Presupuesto. Lo destinado a educación llegaba, el año 2000, al 2,8% del PBI, estimándose un gasto de sólo US\$ 153 por estudiante en primaria. En función de lo anterior, el Perú ocupa uno de los últimos lugares (puesto 118°) en lo referente a gastos del Estado en educación pública.

Los impactantes logros cuantitativos tienen una contrapartida negativa en lo que se refiere a calidad y equidad. En efecto, se ha constatado bajísimos niveles de aprendizaje: un estudio de UNESCO/OREALC realizado en 1998 da cuenta que el Perú se encuentra entre el 30% de puntajes más bajos en las pruebas de matemática y lenguaje para el 3° y 4° grados. En esas mismas pruebas se han encontrado fuertes diferencias entre zonas urbanas y rurales. Otros indicadores de inequidad son las posibilidades diferenciales de acceso y permanencia en el sistema entre la población rural y la urbana, entre sectores en extrema pobreza y sectores de altos ingresos y finalmente, entre mujeres y varones, sobre todo en áreas rurales e indígenas. Algunas cifras refuerzan estas constataciones: en el campo, se logra

completar únicamente 4,4 años de escolaridad mientras que los alumnos de zonas urbanas alcanzan un promedio de 8,7 años.

Los bajos rendimientos en zonas rurales tienen que ver con complejas condiciones que se acumulan causando impactos negativos. Cabe mencionar la ausencia de políticas que asignen mayores recursos a los CE de zonas de menor desarrollo relativo o de pobreza extrema, presencia de un mayor porcentaje de profesores no titulados, falta de docentes bilingües y/o con formación en técnicas multigrado, trabajo en redes y otras posibilidades de superar el desequilibrio entre desarrollo profesional, autonomía y rendición de cuentas.

Por razones coyunturales, deficiencia de infraestructura y equipamiento para atender una demanda creciente de matrícula, se tomaron medidas transitorias que ya tienen larga permanencia, como el establecimiento de turnos de uso de los locales escolares. Estas medidas, que aparentemente racionalizan el uso de infraestructura y equipamiento, han tenido una repercusión negativa en las horas lectivas que actualmente llegan, en promedio, a 500 al año, contra promedios entre 1000 y 1100 horas lectivas en otros países de la región. Esta situación es aun más crítica en las escuelas rurales, donde niños y niñas reciben solamente 250 horas lectivas.

Consecuencia de esta mínima presencia de los alumnos en la escuela bajo la responsabilidad directa de los docentes, es la obligación de llevar tareas escolares al hogar. Las precarias condiciones de los sectores populares usuarios mayoritarios de la educación estatal, agravan este problema que incide, sin lugar a dudas, en la calidad del aprendizaje.

EDUCACIÓN Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

Una segunda contradicción es que a pesar de que diferentes gobiernos han planteado políticas con objetivos de grandes alcances, la capacidad de gestión del Ministerio de Educación para ejecutarlas, darles seguimiento y evaluarlas, sigue siendo débil. Esto se puede notar en la poca continuidad que han tenido las políticas educativas a nivel nacional cuya duración se ha limitado a los respectivos períodos de gobierno y, en algunos casos, en la falta de capacidad de decisión del más alto nivel político. Además, la falta de participación de los diversos actores de la sociedad, como el sector privado, las municipalidades y otros, en el establecimiento de acuerdos nacionales de mediano y largo plazo, permiten ver, a todas luces, la débil capacidad de gestión. Al respecto, exministros y expertos en el tema consultados han señalado debilidades en la capacidad de gestión en las distintas instancias del Ministerio de Educación, que actúan en forma contradictoria con los objetivos de la política, como la falta de un grupo de profesionales de alto nivel que produzca ideas para alimentar el sistema educativo, como una suerte de «equipo pensante», más técnico que político, que reflexione sobre la ejecución de la política y su contexto y produzca alternativas para la toma de decisiones del más alto nivel político. En el mismo sentido, han coincidido en señalar el problema de la transitoriedad de los profesionales de alto nivel, quienes generalmente están en cargos de confianza y su participación en la gran tarea de educación nacional se reduce al tiempo de permanencia de los ministros en sus cargos, limitando así la capacidad de aprender del Ministerio.

Habría que añadir el desinterés de un gran sector de la opinión pública en la educación estatal y una actitud conservadora del gremio docente ante demandas de cambio profesional.

1.2 LA DOCENCIA COMO PROBLEMA Y POSIBILIDAD

Más de siete millones de personas en el país viven una situación de enseñanza y aprendizaje en instituciones educativas, por lo cual están recibiendo, de una u otra manera, la influencia de un docente. De ahí la importancia de este grupo de profesionales, independientemente de su buen o mal desempeño.

La educación es, por otro lado, esencial en todo intento de lograr cambios en las personas y en la sociedad. Para hacer factibles esos cambios será indispensable contar con buenos profesores y con una creciente participación y responsabilización de las familias.

La docencia, sin embargo, adolece de una serie de limitaciones que comienzan con el ingreso de los postulantes a los centros de formación magisterial y que acaban con el término del ejercicio profesional de cada uno de los docentes.

Estas limitaciones influyen de una u otra manera en la calidad de los docentes. El desempeño pedagógico deja mucho que desear, en términos generales y con honrosas excepciones. También son comunes los problemas de conducta personal y de corrupción, que no han sido investigados de manera exhaustiva, pero que son denunciados frecuentemente a nivel periodístico.

La situación del magisterio no es una preocupación exclusiva del Perú ni de estos tiempos. A comienzos del siglo XIX, Simón Rodríguez, quien fuera maestro de Simón Bolívar, expresaba ya esta preocupación: «*El Maestro debe contar con una renta, que le asegure una decente subsistencia, y en que pueda hacer ahorros para sus enfermedades y para su vejez...*»⁸

Durante toda la historia republicana del Perú, y más intensamente a partir de inicios del siglo pasado, se ha mostrado preocupación por los docentes como personas y como profesionales. En todo intento de reforma o modernización de nuestra educación el tema de mejorar la situación de vida y profesional de los maestros ha sido una constante.

José Antonio Encinas, ya en 1932, advertía déficits en la política de profesionalización docente: «*El Perú ha vivido, pues, ochenta y cuatro años de su vida republicana sin contar con los beneficios que reporta un magisterio científicamente preparado. Ni sus escuelas ni sus colegios ni sus universidades pudieron, por eso, salir del círculo en que el empirismo los había cerrado*».

A pesar de esa preocupación colectiva no se ha logrado una salida real a la situación del magisterio. La última década sirvió para agudizar más aún los términos de su vinculación con el aparato estatal.

1.3 EL MAGISTERIO EN LA CONSULTA NACIONAL Y LOS ACTUALES OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Importa hacer referencia a la Consulta para un Acuerdo Nacional por la Educación convocada por el Gobierno de Transición durante el primer semestre del 2001. En los documentos resultado de la misma se plantean lineamientos de política, remarcando la prioridad de atender la situación docente para beneficio del conjunto de la educación nacional:

- ***La carrera docente, dada su importancia, debe ser pública, reconocida y con escalafón. Una reestructuración profunda del escalafón magisterial debe operar a partir de criterios que consideren como factores de carrera, además de la antigüedad, el perfeccionamiento y la formación continua, las innovaciones pedagógicas, los servicios a la comunidad y en zonas de menor desarrollo. Se propone que por cada año de servicio en zona rural se reconozca al docente un año y medio. La política de bonificaciones debería adicionar los reconocimientos que el docente obtenga del Estado, de la comunidad, de las instituciones, de las ONGs, entre otros.***
- ***La reestructuración de la carrera docente será un compromiso compartido entre el Estado, la sociedad civil y el magisterio, que deberá permitir que jóvenes capaces, con vocación y compromiso lleguen a la docencia; que los maestros en servicio tengan un salario digno, basado en un piso salarial justo, al que se adicionarán diferenciales significativos por méritos según la eficiencia de su desempeño y bonificaciones a quienes contribuyan de modo sustantivo a mejo-***

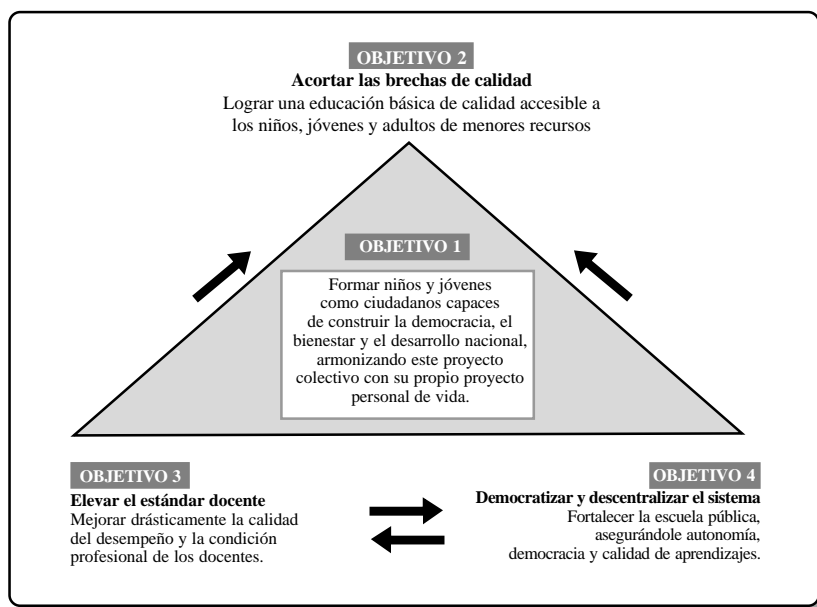
⁸ RODRÍGUEZ, Simón. "Trascendencia de la Primera Escuela". En HERNÁNDEZ OSCARIS, Roberto: **Simón Rodríguez. Pensamiento Educativo. Páginas Escogidas**. Editorial Faid. Cali, Colombia, 1999.

rar los aprendizajes o la marcha institucional de sus centros educativos. Deberá ofrecer, asimismo, **oportunidades de capacitación y acceso a diversos estímulos y beneficios socioculturales y económicos.**

- A los docentes se les brindarán las condiciones que favorezcan su crecimiento y desempeño profesional incluidos: ambientes, equipos y materiales adecuados, variados y actualizados; acceso a la informática; espacios y tiempos personales y colectivos que permitan la interacción con los alumnos y con otros docentes. **Se fortalecerá su autoestima y propiciará su aporte creativo e innovador a partir de un clima de organización estimulante.**
- Se alentarán cambios en las actitudes de los docentes en su trabajo en el aula, incentivándolos a establecer una comunicación horizontal y franca y un buen trato a los alumnos, sancionando a los que incurran en maltrato.

Transcribimos, por considerarlo importante, los Objetivos estratégicos del Sistema Educativo que orientarán la política educativa de la actual administración.

GRÁFICO N° 1



Es interesante destacar, en los **Lineamientos de Política para el período 2001-2006**, algunos de sus objetivos estratégicos:

- **Mejorar drásticamente el desempeño y la condición profesional de los docentes.** Esto significa: **Lograr que los docentes eleven su estándar de desempeño profesional, demostrando competencia para posibilitar el desarrollo pleno de las diversas capacidades de sus alumnos a partir de sus propios saberes y en un contexto de participación democrática; recibiendo del sistema pleno reconocimiento, apoyo, estímulo y compensación a sus esfuerzos y méritos; oportunidades para mejorar sus habilidades, así como para investigar, reflexionar y sistematizar su propia práctica.**
- **La revaloración del magisterio nacional pasa por duplicar el salario magisterial en los próximos años; pero exige, así mismo y sobre todo, dar pasos concretos en el mejoramiento de sus condiciones laborales, así como de la política de formación magisterial y su relación directa con su responsabilidad en los procesos de aprendizaje, la investigación, la innovación y la organización de los centros educativos.**

2. LA ACTUAL FORMACIÓN, SELECCIÓN Y CARRERA MAGISTERIAL

2.1 PERCEPCIONES SOBRE LA DOCENCIA

La profesión docente tiene en el Perú una doble percepción social. Por un lado, se considera que el maestro puede todo, atribuyéndosele infinidad de funciones sociales. En contraste, hay otra percepción de la docencia como una profesión de bajo prestigio social, que se expresa en sus actuales escasos salarios, en la idea generalizada de que cualquier persona puede ejercer la docencia sin haber recibido formación pedagógica y en la falta de estímulos para actualizarse, mejorar su trabajo e innovar.

La profesión docente tiene bajos niveles de valoración social. Contribuyen a ello en contraste con la acción de muchos buenos docentes, una percepción de baja calificación profesional y de conductas autoritarias en el aula, agravada, sobre todo en medios rurales, con ausentismo laboral, incumplimiento de funciones y casos de intemperancia alcohólica. Asimismo, se da la proliferación y heterogeneidad de instituciones formativas, muchas de ellas, resultado de decisiones políticas para satisfacer las demandas de los pueblos para la creación o reapertura de este tipo de instituciones, cuya acreditación deja mucho que desear. En ellas se dan énfasis diferentes a aspectos fundamentales de la formación inicial, presentándose una divergencia entre la importancia que, por ejemplo, las Universidades conceden a lo disciplinario en detrimento de lo pedagógico, mientras que los ISP dan mayor peso a lo pedagógico que a lo disciplinario. Existen diferencias entre los sistemas de selección de los postulantes: las Universidades en general, salvo excepciones, hacen una selección sin mayores exigencias, sin que pueda afirmarse que todos o la mayoría de los ISP tengan un mejor sistema de selección.

Esta última percepción tiene implicancias desfavorables que afectan el propio futuro de la profesión docente, desmotivando a los egresados de secundaria a elegir la carrera docente o alentando que quienes acceden a ella, lo hagan como segunda opción.

Encuesta UNESCO/MED

¿CÓMO SE PERCIBEN LOS PROPIOS DOCENTES?

En el marco de las consultorías que dieron origen a esta Propuesta se desarrolló y aplicó una encuesta IYPE UNESCO, con apoyo del MED Perú, a cerca de 2000 docentes⁹.

En ella poco más de la mitad de los encuestados considera que su familia es pobre, 2 de cada 3 docentes manifiesta vivir en situación de pobreza; esta percepción se duplica entre quienes trabajan en centros estatales respecto a los de centros privados.

Las dos causas de mayor satisfacción respecto al trabajo docente son la propia relación con los alumnos (8,4 en una escala de 1 a 10) y la actividad docente misma (8,2).

Las satisfacciones con «la escuela como lugar de trabajo», «las relaciones con los colegas» y «la relación con los padres» alcanzan promedios ligeramente superiores a 7.

La mayor insatisfacción está referida a los bajos salarios y, en menor grado, a su escasa participación en organismos gremiales.

Cerca del 60% de los docentes manifestó sentirse más satisfecho ahora con su trabajo que al inicio de su carrera. Un porcentaje mayor al 80% manifestó que no tiene intención de buscar otro trabajo diferente, reafirmando en su condición docente.

⁹ La encuesta IYPE – UNESCO aplicada en el Perú se inscribe en un programa de análisis comparado sobre docentes en América Latina. En el Perú, la ONG “Calandria” fue encargada de su aplicación. Fueron encuestados 1989 docentes en ejercicio en centros públicos y privados, urbanos y rurales de los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lima, Loreto y San Martín. Varios de los 101 ítems de la encuesta fueron adaptados al país.

En una encuesta recientemente aplicada a estudiantes de institutos superiores pedagógicos¹⁰, se encuentra que la edad de los que cursan el cuarto año fluctúa entre los 22 y los 27 años. Esto quiere decir que habrían comenzado a estudiar varios años después de terminada la secundaria. Una de las razones que podría explicar esta situación es que los alumnos ingresaron a los institutos superiores pedagógicos después de varios intentos. Otra podría ser que intentaron previamente una o más carreras diferentes y, al no poder ingresar a ellas, optaron por la Educación como «mal menor». También podría significar que los alumnos ingresaron poco tiempo después de terminada la secundaria, pero que sus estudios estén durando más por interrupciones temporales o repeticiones. Ninguna de estas hipótesis es favorable a la posibilidad de tener buenos profesores.

En contraposición a esa percepción negativa, los encuestados reconocen la existencia de algunas ventajas que tendría el docente respecto a otras profesiones: destacan la estabilidad laboral, la seguridad de recibir un ingreso fijo al mes en un medio caracterizado por agudos índices de desempleo, y el contar con un período vacacional extenso.

La literatura y la realidad auscultadas coinciden en señalar que los maestros inician su trabajo en condiciones desventajosas, como contratados o cubriendo licencias - muchas veces en los lugares más alejados o de difícil acceso – casi sin ningún apoyo ante la situación difícil que tienen que enfrentar. Una vez conseguido el nombramiento, por lo general realizan gestiones para trasladarse hacia lugares más accesibles o más cercanos a su vivienda, lo que consiguen con diversos grados de dificultad.

2.2 NORMATIVIDAD VIGENTE

El marco jurídico fundamental sobre el profesorado en el Perú está constituido por las Leyes 24029 del 14 de diciembre de 1984 que fue modificada por la Ley 25212 del 19 de mayo de 1990. Ambas fueron reglamentadas por el D.S. 19/90ED. En la legislación existen además otras normas aplicables al magisterio, entre ellas, el D.L. 276 sobre la Carrera Pública.

Estas disposiciones norman diversos aspectos de la relación entre el Estado y el Magisterio. Las más importantes son las referidas a la Carrera Pública del Profesorado que, además de definir conceptos y objetivos, establece la estructura de la Carrera, los niveles, las áreas, los cargos, el régimen de concursos y las Comisiones de Evaluación. Se establecen también normas para el ingreso, el reingreso, la evaluación, el escalafón como registro, los ascensos y desplazamientos, el cese, las remuneraciones, las reasignaciones y las permutas. Igualmente, se señalan las reglas que norman al profesorado particular y al personal docente sin título pedagógico.

En lo que atañe a la Carrera Pública del profesorado, la normatividad aludida estructura la Carrera en cinco niveles y dos áreas magisteriales. El tiempo mínimo de permanencia en cada nivel es de cinco años. Se ingresa por el Nivel I pero no todos los profesores llegan al Nivel V ya que el ascenso está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. Todos los profesores ingresan a la Carrera Pública por el Nivel I al obtener su nombramiento oficial y acreditar el título profesional. Se requiere ser peruano y acreditar, con declaración jurada simple, buena salud y buena conducta.

El nombramiento asigna a los principiantes, plazas en zonas rurales o urbanas de menor desarrollo relativo ubicadas en la región de origen o de estudios del profesor, con el fin de atender estas zonas alejadas con titulados, ya que habitualmente los profesionales no quieren servir en tales zonas.

Un Comité de Evaluación de tres miembros con un representante del Gremio entre ellos, se encarga de revisar los expedientes para decidir el nombramiento. Dicho Comité está en reparticiones desconcentradas del MED.

¹⁰ DÍAZ, Hugo y SAAVEDRA, Jaime. La Carrera de Maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño, Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima, 2000.

La promoción o ascenso del Nivel I al Nivel II se efectúa automáticamente después de una permanencia de cinco años. A partir del Nivel II los ascensos son selectivos y están normados por el Reglamento. La selección se hace en los meses de septiembre y octubre de cada año y los ascensos rigen a partir del 1° de enero del año siguiente. Una Comisión de Evaluación Magisterial de cinco miembros, dos de los cuales representan al Gremio, se responsabiliza de la selección, que tiene en cuenta el cumplimiento de los requisitos mínimos para el ascenso, tiempo de permanencia mínimo en el nivel y obtención del puntaje establecido. Tres son los aspectos que se consideran para el puntaje: antecedentes profesionales que suman 100 puntos (títulos o grados y tiempo de servicios con 30 puntos cada uno, estudios de perfeccionamiento, especialización, ponencias y trabajos presentados en Congresos pedagógicos y científicos con 25 puntos y cargos desempeñados con 15 puntos); el segundo aspecto es el desempeño laboral con 60 puntos (eficiencia en el servicio, 30 puntos; asistencia y puntualidad, 15 puntos y participación en el trabajo comunal 15 puntos); el tercer aspecto es el de méritos con 40 puntos (distinciones y reconocimientos oficiales y producción intelectual, cada uno con 20 puntos). El Comité de Evaluación Magisterial se pronuncia sobre los antecedentes profesionales y los méritos. El desempeño laboral es evaluado por el personal directivo inmediato superior.

El concurso público para Nombramiento en Plazas Docentes, mencionado líneas arriba, significa un avance con respecto al modo tradicional de seleccionar a los docentes, pues incorpora a los centros educativos como primera instancia de selección. Este proceso tiene que perfeccionarse de tal manera que permita la participación de todos los sujetos implicados en el proceso educativo y otorgue al director la autoridad que le compete.

La ley establece dos áreas de desempeño: el área de Docencia que se cumple en los centros y programas educativos y el área de Administración de la Educación en los diferentes órganos administrativos: Sede Central, Direcciones de Educación o Unidades de Servicios Educativos.

El ingreso a la Carrera se hace por el área de Docencia. Para acceder al área de Administración de la Educación hay que tener el Nivel III.

En cada una de las áreas existen cargos con sus respectivas funciones. Profesor de Aula o Asignatura y Director o Sub-Director de CE o Programa son cargos típicos del área de Docencia. En la Administración de la Educación, el cargo típico es de Especialista.

La Carrera Pública se estructura por niveles y no por cargos, aun cuando los docentes desempeñen sus funciones de acuerdo con los cargos respectivos. Como no existe correlación entre niveles y cargos, un docente puede ascender en el mismo cargo hasta el Nivel V.

La remuneración depende no del cargo sino del nivel magisterial y de la Jornada Laboral que cumpla. Para los profesores del área de la docencia, la jornada ordinaria es de 24 horas pedagógicas, con una duración de 45 minutos. En todos los niveles de la carrera se distinguen tres jornadas diferentes: 24, 30 y 40 horas pedagógicas. Los profesores de Inicial, Primaria y Especial tienen una jornada de 30 horas; los de Secundaria y Ocupacional cumplen 24 horas y las 40 horas corresponden a docentes de Educación Superior no universitaria y al personal directivo y jerárquico.

Se han señalado también normas que regulan los desplazamientos: verticales por ascensión de un nivel a otro y horizontales de un área a otra por reasignación que se da únicamente a partir del Nivel III.

2.3 INCONGRUENCIAS EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN LEGISLATIVA

Las normas sustantivas referidas al magisterio peruano, como la Ley del Profesorado, son normas de desarrollo constitucional. Las cuatro últimas constituciones peruanas promulgadas en el siglo XX han consignado reiteradamente, casi con las mismas palabras, que “el profesorado es carrera pública”, como se muestra en el cuadro adjunto:

CUADRO N° 1 LOS PROFESORES EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DEL SIGLO XX

Constitución	Artículo	Texto
Constitución de 1920	54°	“El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley”.
Constitución de 1933	81°	“El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley”.
Constitución de 1979	41°	“El profesorado es carrera pública en las diversas ramas de la enseñanza oficial. La ley establece sus derechos y obligaciones y el régimen del profesorado particular. El Estado procura la profesionalización de los maestros. Les asegura una remuneración justa, acorde con su elevada misión”.
Constitución de 1993	15°	“El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes”.

No se precisa en estos textos constitucionales que la escuela es un patrimonio común y que su carácter de “pública” no se la da el simple hecho de ser fundada por el Estado sino porque toda la comunidad contribuye a su desarrollo y porque la educación de niños y jóvenes se convierte en algo que compete a toda la sociedad y no sólo a los maestros.

Para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, en los últimos 50 años se han aprobado cinco dispositivos fundamentales referidos de manera específica a los maestros del Perú (ver cuadro N° 2)

CUADRO N° 2 NORMAS SUSTANTIVAS DEL MAGISTERIO EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS¹¹

Leyes	Dispositivo	Aprobación	Vigencia
Estatuto Orgánico del Magisterio	DS N° 06	27.01.56	
<i>Estatuto y Escalafón del Magisterio Peruano</i>	LEY N° 15215	13.11.64	
	DS N° 029-65-ED	03.05.65	
Ley del Magisterio	D.LEY N° 22875 DS N° 008-80-ED	29.01.80 14.05.80	
Ley del Profesorado	LEY N° 24029 DS N° 031-85-ED LEY N° 25212 DS N° 019-90-ED	14.12.84 03.05.85 19.05.90 19.07.90	16.12.84 11.05.85 21.05.90 30.07.90
Colegio Profesional de Profesores del Perú	LEY N° 25231 (No reglamentada)	07.06.90	09.06.90

¹¹ PAIBA Manuel. *La situación del maestro estatal y los vaivenes de la modernización educativa*. Artículo del libro **Ser Maestro en el Perú. Reflexiones y Propuestas**. Foro Educativo, Lima (1994).

Una nota reiterativa de las tres últimas leyes del profesorado es que su aprobación se ha dado al culminar los respectivos periodos gubernamentales, lo que en la práctica ha significado trasladar al nuevo gobierno la responsabilidad de su cabal implementación y cumplimiento. Ello suponía, fundamentalmente, prever los recursos consignados para financiar a cabalidad su vigencia (como la Cuenta Especial “Fomento Educativo” o el “Fondo Nacional de Desarrollo Magisterial”), cosa que no ocurrió.

Siempre ha sido necesaria la lucha de los profesores, expresada en diferentes protestas y paralizaciones que la historia tiene registrada, para lograr el cumplimiento parcial de aquello que era un mandato legal de obligatorio cumplimiento.

Esta dación de leyes al final de un periodo gubernamental no es casual. Para las agrupaciones políticas los profesores son particularmente importantes en tiempos electorales pues numéricamente representan un codiciado caudal de votos.

La década del 90 representó un cambio sustantivo respecto a la lógica anterior, pues el Gobierno asumió como política explícita el desconocimiento de la legislación magisterial. Para ello no consideró necesario derogar ni sustituir la Ley del Profesorado vigente sino más bien aprobar en cada circunstancia, normas específicas que la hicieron inoperante.

La persistencia de esta política a lo largo de una década anuló en la práctica la Ley del Profesorado como referente normativo de los maestros. Ello ha tenido consecuencias directas en la nueva generación de maestros, quienes se incorporaron al servicio oficial sin conocer debidamente la norma que rige su actividad profesional y laboral. También ha incidido en la visión de algunos estudiosos de la problemática magisterial, quienes no han considerado necesario revisar con detenimiento las normas magisteriales y en más de una ocasión, arriesgan juicios que no tienen sustento en el texto legal vigente.

En este período igualmente se han agudizado aspectos problemáticos de la normatividad educacional, referidos principalmente a la ausencia de un marco normativo coherente, integrado y actualizado; el desconocimiento de la jerarquía de las normas en la expedición y aplicación de las mismas; la profusión de dispositivos que dificultan su aplicación con criterios uniformes y la escasa divulgación y explicación de la normatividad que se expide. Aún hoy sus efectos persisten pues el desorden normativo se sigue alimentando con nuevos dispositivos en cuya expedición no siempre se tienen en cuenta - porque tal vez no se conocen - las normas previas ni su jerarquía.

A esto habría que agregar la ausencia de derogaciones expresas de normas anteriores al darse una nueva, lo que ocasiona, en muchos casos, una ambigüedad legal. Es frecuente que los órganos intermedios utilicen esta ambigüedad.

Es en este contexto donde se propone revisar y modificar una normatividad magisterial formalmente vigente pero cuya aplicación ha sido sustancialmente recortada y distorsionada. Desde la óptica de los maestros, la restitución del Estado de Derecho supone principalmente dar plena vigencia a los mandatos de la Ley del Profesorado cuya aprobación inicial data de 1984. Para el Ministerio de Educación, el énfasis pasa por establecer una nueva carrera pública que revalore al maestro, uno de sus objetivos estratégicos de mediano plazo.

COBERTURA DE PLAZAS

Para la cobertura de plazas, el procedimiento establece que cada Unidad Ejecutora (lo que incluye a las USEs) es la responsable de indicar sus requerimientos de plazas. En Lima y Callao se presenta el requerimiento ante la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación, que se encarga de tramitarlo ante el Ministerio de Economía y Finanzas. En el resto del país, el mismo trámite se canaliza ante los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARes), dependientes del Ministerio de la Presidencia hasta el año 2001.

La experiencia de los últimos años ha restringido la aprobación de nuevas plazas de nombramiento y más bien se han establecido mecanismos de racionalización (caso de fusión de centros educativos). Adicionalmente se han autorizado las partidas para contratos eventuales que es lo que más se ha generalizado.

Intentando corregir esta situación, la ley que autoriza el actual concurso público de nombramiento ha dispuesto la conversión en plazas orgánicas de todas aquellas que se generaron como consecuencia del crecimiento vegetativo y que se encontraban presupuestadas a junio del presente año. Ello permite estimar en 35 mil las plazas a cubrir.

Con la aplicación de la Ley 27491 y su reglamentación (Reglamento del Concurso Público para Nombramiento en Plazas Docentes, Decreto Supremo N° 065-2001-ED) por la cual se autorizó la conversión de plazas inorgánicas en orgánicas y la cobertura de éstas, se proyecta que antes de comenzar el año escolar 2002 la proporción de contratados haya bajado a 7%¹².

Ahora bien, existen dos desequilibrios: uno, entre lo que se exige a los docentes y lo que se les ofrece como formación, como reconocimiento y como condiciones de trabajo; otro, entre las demandas por una educación de calidad y lo que realmente se ofrece, pues no existe una legislación que sancione el trabajo ineficiente ni premie el trabajo eficiente, ni un sistema de evaluación del desempeño. Esta doble corriente genera un equilibrio perverso donde los grandes perjudicados son alumnos y alumnas sin capacidad de demandar aprendizajes efectivos.

Si bien es cierto que el Decreto Supremo 007-2001-ED, que norma la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos, confiere a los directores la facultad de “proponer a la autoridad educativa el nombramiento o contratación de personal docente y administrativo”, hasta ahora los directores no han sido quienes seleccionan al personal que ingresa a su centro educativo¹³, y tampoco pueden promoverlo ni separarlo, sancionarlo o despedirlo, salvo que pueda demostrar falta grave, y después de un proceso sumamente engorroso. Esta función es asumida por los órganos intermedios¹⁴, donde muchas veces no se posee una visión muy clara de lo que ocurre en los centros educativos, pues sus posibilidades reales de supervisión son limitadas.

2.4 EFECTOS DE LA SITUACIÓN LABORAL Y SALARIAL

El doble empleo de los docentes es una realidad que se constata a diario, en el diálogo cercano con el magisterio. Es un dato un poco difícil de recoger en las investigaciones, pues los docentes tienden a ocultar esta información, posiblemente porque esto pondría en evidencia un descuido en el trabajo pedagógico, o porque muchas veces se trata de ocupaciones informales y no las consideran dignas de ser definidas como empleo.

En un estudio realizado en 1993¹⁵, el 48% de los docentes entrevistados admite que tiene una ocupación adicional; y el 50% afirma que el sueldo que recibe sirve para sus gastos personales, y sólo contribuye al presupuesto familiar. Asimismo, los resultados de una encuesta aplicada a 822 docentes de centros educativos públicos y privados del nivel primario en Lima Metropolitana¹⁶, indican que el 57% de los profesores varones tiene otro trabajo, dando clases particulares o en un centro educativo privado. Otros tienen un negocio o desarrollan alguna otra actividad comercial.

El sueldo de los docentes ha decrecido en términos relativos en la última década. Según un estudio¹⁷, en julio del 2000 el maestro tenía un poder adquisitivo del 47.24% con respecto a julio de 1990 y debiera

¹² Datos consignados en el documento “Principales Lineamientos de Política Educativa”, ya citado.

¹³ Esta situación debe cambiar con el recientemente promulgado Reglamento del Concurso Público para el nombramiento en Plazas Docentes que establece dos etapas de evaluación, la primera de las cuales se realiza a nivel de centro educativo, y que tiene un peso de 60%.

¹⁴ Se denomina así a las direcciones regionales y subregionales de Educación, las unidades de servicios educativos (USES) y las áreas de desarrollo educativo (ADEs)

¹⁵ INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR, Obra citada

¹⁶ DÍAZ, Hugo y SAAVEDRA, Jaime. Obra citada.

¹⁷ CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. Seguimiento mensual del autor.

ganar 1407,61 nuevos soles para recuperar el poder adquisitivo de esa fecha. Datos proporcionados por el Ministerio de Educación¹⁸ indican que un docente del nivel V con 40 horas (es decir el más alto nivel en la carrera) gana 868,75 nuevos soles. Estos datos son anteriores al aumento de cincuenta soles decretado por el gobierno actual.

Es importante hacer referencia a la condición laboral de nombrados y contratados. Los primeros constituyen personal permanente elegido para ocupar una plaza pensionable docente. Los segundos no se benefician de las pensiones y pueden ser despedidos sin pago de beneficios sociales compensatorios. No existiría relación entre las calificaciones de los docentes y su condición laboral. Otro dato recogido por un estudio auspiciado por el Banco Mundial revela que más de la mitad de los profesores contratados son titulados y que, por el contrario, de los 93 000 maestros no titulados, el 80% son nombrados.

Como ya se ha señalado, con la aplicación del D.S.N° 065. 2001 – ED se debe reducir la proporción de maestros contratados. La menor inversión también ha repercutido en un deterioro en la formación profesional. Los institutos pedagógicos se multiplicaron de manera impresionante en la última década. Para 1998 se estima una sobreoferta de 73 753 maestros titulados. Puede ser que parte de estos docentes se encuentre trabajando en el sector privado pero, dado que este estimado se realizó en base a los postulantes que se presentaron al concurso de nombramiento, constituyen parte de la oferta, pues expresaron así su deseo de trabajar en el sector público¹⁹.

Encuesta UNESCO/MED

DIFERENCIACIÓN EN NIVELES DE SATISFACCIÓN EN EL EJERCICIO DOCENTE
(Calificación de grado de satisfacción basada en una escala de 1 a 10 puntos, en la cual el grado máximo corresponde a 10)

Niveles y grados de satisfacción	Aspectos considerados
<i>Nivel I Mayor satisfacción</i>	<i>Vínculo afectivo con los alumnos (8,4) La actividad (docente) en sí misma (8,2) La escuela como lugar de trabajo (7,5)</i>
<i>Nivel II Satisfacción media</i>	<i>La relación con los colegas (7,1) La relación con los padres (7,0) El estatus profesional (6,9)</i>
<i>Nivel III Menor satisfacción</i>	<i>Las vacaciones (5,7) Participación en Organización Magisterial (5,2) La remuneración salarial (5,0)</i>

2.5 LA ORGANIZACIÓN MAGISTERIAL

Otro aspecto relacionado con la situación docente son los continuos conflictos entre el sindicato de maestros (el SUTEP) y los sucesivos gobiernos.

¹⁸ Documento "Principales Lineamientos de Política Educativa", ya referido. Realizado entre el 30 de octubre y el 1° de noviembre del 2001 en el marco de las consultorías MED/BID desarrolladas durante el último cuatrimestre de ese año.

¹⁹ CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. "Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú". En *La Docencia Revalorada. Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial*. TAREA. Lima, 2000.

Existe una desconfianza mutua que hace más difícil el trabajo de los maestros y el avance de la educación. Los gobernantes ven a los maestros como problema continuo de difícil solución y distractor de otras tareas de gobierno y los maestros ven a los funcionarios como representantes de una “patronal” que siempre recorta sus derechos.

A partir del gobierno de transición y en el actual gobierno se han producido algunos cambios favorables en esta relación, que han dado como resultado la apertura de puertas del Ministerio de Educación al diálogo con directivos del SUTEP y a determinadas acciones de política concertadas.

PLANTEAMIENTOS GREMIALES SOBRE LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

En el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial desarrollado en el 2001²⁰, el SUTEP presentó una ponencia sobre “Carrera Pública Magisterial en el Perú del Siglo XXI”. Se considera que esta ponencia no es sólo importante porque la sustentó un dirigente nacional del gremio, sino porque es un esfuerzo serio de hacer propuestas racionales desde el punto de vista de los intereses del docente afirmando que se tienen también presentes los derechos del sujeto que aprende. A continuación se reseña la mencionada ponencia.

Se hace un recuento histórico sobre el origen y evolución de la Carrera Pública del Docente y de los derechos que le fueron otorgando: jubilación, montepío, vivienda, sueldo fijo según los recursos de cada localidad, con aumentos graduales; así como niveles o categorías y requerimientos de ascenso como antigüedad, méritos y servicios. Todas estas previsiones para 2 185 docentes a fines del siglo XX.

Se afirma, más adelante, que a fines de la década pasada se llegó a 172 952 docentes y el número para el 2001 era de 282 571, que en el siglo XX existieron primero las mutuales y luego los sindicatos, a partir de los cuales, el Magisterio organizado, ha tenido presencia activa en defensa de sus derechos. En cuanto a la Carrera Pública Magisterial (CPM) señalan que se ha ido rediseñando para incluir nuevos componentes: nombramiento, estabilidad laboral, política de ascensos, escalafón, remuneración personal y familiar, bonificaciones por preparación de clases, zona de trabajo, cargo directivo, etc.

Asimismo, en la mencionada ponencia se recuerda que en la década de los 80 el SUTEP propugnó una nueva Ley del Profesorado que incluía un Título sobre CPM y se promulgó la Ley 24029 (1984) y su Reglamento (1985) y que luego de luchas gremiales se promulgó la Ley del Profesorado 25212, en el año 1990, modificando la ley anterior y normando la CPM.

En el texto que se sintetiza, se plantea la necesidad de una visión integral de la Educación, como parte de un Proyecto Educativo y en el marco del contexto económico, social, político y cultural del país, como una garantía de una Propuesta de CPM que responda a ese contexto.

Otro interesante planteamiento es el que vincula la CPM al compromiso social y pedagógico del docente en una sociedad del conocimiento, lo que a su vez implica la necesidad de que el Estado y la sociedad reconozcan y valoren al docente, señalando que si éste “infringe su noble condición de maestro tendrá que ser sancionado”.

Se establece que el maestro debe estar suficientemente capacitado en las áreas de: Cultura General, de Pedagogía, Especialización y Práctica Profesional.

Se analiza luego la situación actual que tiene como referencia la década 1990-2000, en la que se constata que la normatividad “vigente” no se cumplió. Se enfatizan aspectos que constituyen preocupación central del Gremio:

²⁰ “Educación para la Democracia. Lineamientos de Política Educativa 2001 – 2006”. Suplemento del diario “La República”, domingo 13 de enero del 2002

- **Estabilidad laboral**, lesionada por la flexibilización impuesta por el mercado de trabajo que la vincula a la evaluación de un desempeño estandarizado en el marco de esas relaciones de mercado;
- **Evaluación del Desempeño Docente** que se vincula al rendimiento de los alumnos como indicador principal de resultados o sea del aprendizaje como indicador, a su vez, de la calidad de la educación;
- **El maestro es considerado**, en esta óptica, como insumo funcional y descartable para el logro de la calidad educativa y debe, en consecuencia, ser evaluado por su eficacia.
- **La concepción neoliberal de la educación** lleva a una cultura del individualismo y la alienación, en la que se considera la educación como mercancía y la escuela como empresa, la gestión empresarial y un contenido tecnócrata del currículo.

Concluye llamando la atención sobre la relación central que se postula “no se trata de aceptar un simple nexo del trabajo docente con la calidad educativa, sino el *trabajo docente liberalizado* con una calidad educativa también sometida *al criterio de mercado libre*. El núcleo de pensamiento asume una opción político-ideológica: *la del libre mercado*. No se trata, por lo tanto, de una simple formulación técnica, sino de una propuesta ideológico-política enmascarada de argumentación técnica y educacional”.

Propone, con el objeto de rediseñar con seriedad la CPM, los siguientes criterios: entender la Educación como política de Estado, revalorar al maestro garantizando su adecuada formación profesional, actualización pedagógica permanente y salario justo, decoroso y digno; los maestros como sujetos deben participar en las decisiones de política magisterial; reconocimiento del impacto relativo de los maestros en el desarrollo de la calidad educativa; en toda política magisterial debemos combinar los derechos de los alumnos y los derechos de los docentes; deben darse los recursos financieros que garanticen poner en marcha las decisiones sobre mejoramiento en la calidad educativa y en la calidad docente y es posible concertar sobre política magisterial, siempre y cuando existan interlocutores válidos.

La propuesta que el gremio formula, precisa los siguientes componentes: Estructura (Niveles) de la CPM, ingreso a la CPM, requisitos y evaluación para los ascensos en la CPM, cese o retiro de la CPM y reingreso, remuneraciones, reasignaciones y permutas, profesorado cesante y docentes sin título pedagógico.

Se afirma que “*la vigente Ley del Profesorado contiene los componentes más importantes de la CPM*”. El rediseño debe hacer algunas precisiones sobre puntos que se considera importante actualizar. Se propone:

- 5 Niveles de CPM, señalando el Nivel I como inicial y de tránsito, en el que no debieran estar más de 6 000 maestros en los próximos años y el Nivel V, reservado a la excelencia, el que tampoco tendrá un gran volumen de maestros. La mayoría de ellos se ubicarían en los Niveles II-III y IV.
- Para hacer atractiva la CPM, debe existir una diferenciación salarial significativa entre nivel y nivel. La actual escala es casi plana (si el Nivel I es 100% se llega al Nivel V con 111 37%). La propuesta es que la diferenciación entre ambos niveles llegue al 60%, lo que significa una diferenciación de 15% entre niveles.
- Para normar el ingreso a la Carrera, proponen “*que debe conservarse plenamente el tenor del art. 34° de la vigente Ley del Profesorado*”.
- Con relación a la *Evaluación del Desempeño como un requisito para los ascensos en la CPM*, después de una serie de consideraciones, concluyen aceptándola siempre y cuando no sea un factor único y aislado para valorar el trabajo del maestro, se asuma teniendo como punto de partida una digna base remunerativa y de condiciones de trabajo y el SUTEP intervenga para precisar: qué evaluar, quién evalúa, con qué se evalúa, dónde y cuando se evalúa al maestro.
- En relación con los factores a evaluar, consideran que *el art.38° de la vigente Ley del Profesorado señala los requisitos para poder pasar de un nivel al otro, que se precisan en los Artículos 177 y 178 del Reglamento*. Se afirma que deben conservarse esos tres factores tal como aparecen y se entienden en la Ley, modificando sus puntajes y estableciendo el tiempo mínimo de trabajo docente. Los factores son: desempeño laboral, antecedentes profesionales y méritos.
- Sobre el tema de las *remuneraciones*, proponen como referencia la CBF. Considerando que, en el supuesto de que el ingreso familiar tenga el complemento de otro miembro de la familia, las remuneraciones deben representar el 66.7% de esa Canasta Familiar. Esto equivale a una remuneración

actual de S/.1 200 (30% de S/.1 800 valor de la CBF), para el Nivel I, proponiendo una escala ascendente de S/.1 380 para el Nivel II, de S/.1 587 para el Nivel III, S/.1 825 para el Nivel IV y de S/.2 099 para el Nivel V. Estas remuneraciones deberían ajustarse al valor de la CBF. Propone también una escala para los docentes sin título profesional.

- Se establece que los ingresos propuestos deben representar el total de *remuneraciones pensionables* y constituir no menos del 80% de la Remuneración Básica de los Trabajadores de la Educación. A estos ingresos deben adicionarse bonificaciones por cargos, área rural y reconocimientos profesionales especiales (Palmas Magisteriales). Deben considerarse también incentivos no monetarios en consulta con el SUTEP.
- Finalmente, señalan que el Gobierno actual debe recuperar, en primer lugar, el poder adquisitivo de las remuneraciones docentes perdido en más del 45% en la década pasada. La propuesta de remuneraciones parte del supuesto de que se orientará a Educación el 8% del PBI.

La ponencia concluye enfatizando lo saludable del debate sobre la problemática magisterial y sobre las alternativas de solución, ya que corresponde a los maestros organizados no sólo participar en espacios de deliberación sino, y sobre todo, en la toma de decisiones sobre aspectos tan importantes como las propuestas para Carrera Magisterial.

3. ¿DÓNDE ESTAMOS?

3.1 POBLACIÓN DOCENTE: DESBALANCE ENTRE DEMANDA Y OFERTA

De acuerdo a datos publicados por el Ministerio de Educación, éste atiende a 6 986 815 alumnos y tiene una planilla de 279 024 docentes en todo el país. Al mismo tiempo, registra y hace seguimiento a 63 272 centros educativos públicos y programas no escolarizados. Para asumir la responsabilidad de gestionar el 85% del servicio educativo ofertado en el Perú, el Estado ha ido generando hasta 6 tipos de estructuras intermedias en todo el país, varias de las cuales se superponen²¹.

Uno de los principales resultados de esta confusa e incoherente diversidad de órganos intermedios es la diferencia existente entre el número de docentes pagados por el Estado y el de «plazas docentes» existentes. En el primer caso, se trata de personas con nombre propio pagadas por el Estado al laborar como docentes en la educación pública. En el segundo, se trata de «vacantes» o cupos realmente presupuestados por el Ministerio de Educación.

Información del MED - Unidad de Estadística señala que el año 2001 se registró **290 974 docentes pagados por el Estado**. Sin embargo, ese mismo año solamente existían **278 892 plazas docentes**. Esta diferencia puede deberse a que en las plazas presupuestadas están los nombrados sin considerar a los contratados; ello no está explicitado en la información analizada.

La misma fuente señala que entre 1995 y 2010 el alumnado de Educación Inicial, Primaria y Secundaria solamente crecerá en un promedio anual de 49 167 alumnos; se necesitarían aproximadamente 3 100 nuevos docentes al año para atender este crecimiento de alumnos en los sectores público y privado²², a los que se suman los correspondientes a cubrir las aproximadamente 3 700 plazas de docentes que se retiran²³.

²¹ “Educación para la Democracia. Lineamientos de Política Educativa 2001 – 2006” .Suplemento del diario “La República”, domingo 13 de enero del 2002

²² CHIROQUE, S. Políticas necesarias para el desarrollo magisterial del país. En: La docencia revalorada. Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial. TAREA, Lima, 2000.

²³ Será difícil que se mantengan constantes estas cifras, más bien tenderán a disminuir si se considera el decrecimiento de la población de 0 a 17 años y fenómenos como el ausentismo y abandono escolar.

De otro lado, datos de 1997 indican que en los ISP existían 110 337 estudiantes, que representaban aproximadamente el 73% de los estudiantes de educación del país; la estadística para 1999 mostró un total de 40 450 alumnos en las facultades de educación en universidades del país²⁴.

Sin embargo, el crecimiento de plazas no es sinónimo de la demanda de docentes para la Educación Pública. Esta demanda está conformada por el número de nuevos maestros requeridos (plazas docentes) y un número adicional de maestros para reemplazar a quienes, por diversas razones (como viajes, ceses, fallecimientos, etc.) se retiran o dejan la docencia. De acuerdo con este estudio, la Tasa de Retiro de los maestros equivale a un 1 2% al año, lo cual significaría una mayor demanda anual de docentes de **3 760**.

Para establecer aproximadamente el número de nuevos docentes requeridos en formación magisterial, habría que sumar a los **3 100** docentes requeridos por crecimiento vegetativo (nuevas plazas) el número de docentes requeridos para sustituir a los que se retiran del ejercicio docente. Este total podría ser equivalente a **6 860 docentes**.

El Instituto APOYO identificó un problema de exceso de oferta de docentes entre los años 1998 y 2005, que es mayor para la especialidad de secundaria²⁵. Mientras el número de matrículas se estabiliza o disminuye, el número de docentes aumenta considerablemente. El ratio de alumnos por profesor deseable –según el MED– es de 35, aunque puede ser de 20 a 25 en zonas rurales; sin embargo, para el año 2000 este ratio nacional era de 20, estimándose que para el 2005 será de 13, si se consideran todos los docentes que egresarán de los centros de formación magisterial²⁶. Dado que el sistema no podrá absorber al total de nuevos docentes, muchos de ellos quedarían desempleados. Estas cifras demandan acciones de racionalización.

Los departamentos del país que destacan por una mayor sobreoferta de docentes de primaria son: Arequipa, Ayacucho, Ica, Lima y Moquegua. En el caso de secundaria, el mayor exceso de oferta se daría en: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Ica y Puno, que tendrían un ratio de 5 y 6 alumnos por docente.

La alarmante sobreoferta de docentes con título pedagógico generada desde inicios de la década del 90, obedece a cuatro factores que han influido en este comportamiento:

- Una desaceleración de la población demandante de servicios educativos, al decrecer relativamente la población demográfica de 0 a 17 años, por múltiples motivos; y a fenómenos como el ausentismo y abandono escolar.
- Un crecimiento irracional de los centros de formación magisterial.
- Una canalización de la pauperización poblacional y el crecimiento de exigencias en estudios superiores y en los estudios de formación magisterial.
- La juventud del magisterio actual – 43% de docentes se concentra en el grupo etáreo de 24 a 35 años de edad – se asocia a la legislación de cesantía por límite de edad, que determina una tasa anual de retiro muy baja, de sólo 1,2%. Por ello, la tasa de retiros ha disminuido significativamente en los últimos años y seguirá disminuyendo en los próximos, contribuyendo a la reducción de la demanda de nuevos docentes.

Para el presente año (2002), se estima una sobreoferta de 83 558 docentes con título pedagógico. A esto debe añadirse que siendo alta la cobertura y eficaces las políticas de mejoramiento, se reforzarán las tendencias a la reducción de la repetición, todo ello presiona a la reducción de plazas magisteriales por racionalización del servicio.

Según APOYO, el exceso de oferta de docentes es mayor en primaria y secundaria, que a la vez son las especialidades que concentran una mayor proporción de alumnos en los centros de formación magisterial;

²⁴ Los datos de ISP provienen del Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica de 1997.

²⁵ Instituto APOYO (2000). Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo-efectividad. Informe Final. Lima.

²⁶ Cabe señalar que de acuerdo con las estadísticas disponibles, actualmente el 80% de los egresados ejerce la docencia.

en consecuencia, se espera que el exceso de oferta de docentes en estas especialidades tenderá a agravarse en los próximos años.

El Perú cuenta con 470 instituciones de formación magisterial, de las cuales 416 son ISP y 54 son Facultades de Educación.

El estudio de APOYO reveló que el número de los ISP privados se multiplicó por cuatro desde 1991 hasta el año 2000. Sin embargo, todavía existe un exceso de demanda de formación magisterial, que se expresa en el elevado número de postulantes a los ISP, que afecta en mayor medida a los ISP públicos ubicados en provincias de la sierra.

El excesivo número de alumnos en los ISP públicos afecta severamente la inversión por alumno realizada por el Estado en estos institutos, que en promedio alcanza la cifra de S/. 474 por semestre, muy inferior a los S/. 1 357 por semestre que en promedio se gasta por alumno en los ISP privados.²⁷

3.2 OTROS DATOS SOBRE EL DOCENTE PERUANO

Según el estudio «Oferta y demanda de formación docente en el Perú»²⁸, existen otros rasgos significativos del magisterio peruano:

- El 30% de los maestros laboran en la costa; 21,29% en la sierra; el 13% en la selva y el 29% en Lima.
- El 39% del magisterio nacional son varones y 61% mujeres.
- El 11% tiene una edad menor de 25 años; el 41%, entre 25 y 34 años; 30%, de 35 a 44 años y el 16% son mayores de 44 años.
- El 89% de los docentes hicieron estudios en escuela pública y el 11% en escuela privada. Esto es un indicador de procedencia social.

Encuesta UNESCO/MED	
ASPIRACIONES LABORALES Y PROFESIONALES	
<i>(Cifras porcentuales)</i>	
Aspiraciones laborales	Porcentaje
<i>Seguir en su puesto actual</i>	20,4
<i>Ocupar cargos de dirección y gestión</i>	24,6
<i>Lo mismo que hace ahora pero en otra institución</i>	10,6
<i>Realizar otra actividad profesional en el ámbito educativo</i>	32,5
<i>Dedicarse a otra ocupación</i>	7,7
<i>Jubilarse</i>	1,9
<i>NS / NR</i>	2,4
Total	100,0

²⁷ APOYO. Obra citada.

²⁸ ALCAZAR, Lorena; POLLAROLO, Giovanna (p.54) MECPEP, Lima, 2000.

4. POLÍTICA SALARIAL

4.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL MED/ESCUELAS

- *Sobre la organización o la escuela.* Informantes claves (maestros) han expresado que en la actividad que se realiza en la escuela no existe una clara definición de procesos y productos, como tampoco de las tareas que se asignan a cada maestro. El marco legal para la educación se refiere a varios cargos (Ley del profesorado), los cuales aparecen en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3

CARGOS O PUESTOS EN UNA ESCUELA
(Revisar su existencia en la escuela)

En área de docencia:

Profesor de aula o asignatura.

Director de CEO o unidocente.

Director o coordinador del programa no escolarizado.

Promotor de SEAR (Servicio de Educación de Areas Rurales).

Asesor de área o asignatura.

Jefe de Taller, laboratorio, campo o áreas funcionales equivalentes.

Coordinador administrativo de CEO

Subdirector académico.

Subdirector de Centro o Programa Educativo.

Director de Centro o Programa Educativo.

En área de administración de la educación:

Especialista en educación (estadística).

Especialista en educación (inspectoría).

Especialista en educación (investigación).

Especialista en educación (planificación).

Especialista en educación (racionalización).

Especialista en educación (personal).

Sin embargo, estos cargos no corresponden a las necesidades de cada escuela ya que no han sido formulados con participación de los trabajadores de acuerdo a los actuales criterios de gestión de una escuela ni consideran las particularidades de cada escuela, condición muy relevante para que los cargos sean útiles, especialmente cuando se trata de países con condiciones tan diversas como el Perú.

- *Sobre las personas.* Se supone que los maestros responden a los factores genéricos de motivación, planteados por diversos autores (Maslow, Herzberg y Vroom).
- *Sobre la organización y las personas.* Las relaciones entre el MED/LA ESCUELA y los maestros no son claras. Se desconoce el trabajo que específicamente se asigna a cada maestro como miembro de la escuela y se ignora también lo que el MED/LA ESCUELA le da al maestro (se sabe que le da un sueldo básico mínimo, y además le da dinero por otros conceptos que no remuneran el trabajo sino situaciones personales, como el pago por hijos).
- *Sobre una política de personal, y dentro de ella, una política de remuneraciones* (que comprende los cinco conceptos por los cuales el MED/LA ESCUELA debe remunerar al maestro), y con mayor especificidad, una política salarial (que comprende exclusivamente el salario que el MED/ESCUELA da al maestro) que propicie el equilibrio entre lo que el maestro da a la escuela y lo que recibe de ella. La falta de claridad entre lo que el maestro da y recibe del MED/ESCUELA permite afirmar que existe un vacío en la política de personal, y dentro de ella, en la política de remuneraciones, específicamente en la política salarial (para ampliar el análisis, ver ANEXO I.1).

4.2 PRINCIPALES RASGOS DE LA ACTUAL POLÍTICA SALARIAL

- El MED no tiene una clara descripción de cargos y las aproximaciones existentes no son utilizadas para la toma de decisiones en política de recursos humanos, en general, ni tampoco en política salarial, en particular. No conoce con precisión los servicios profesionales que necesita contratar, ni posee criterios (o estándares) de calidad para exigir a los maestros una educación de calidad.
- Sin saber qué servicios necesita contratar ni qué servicios está contratando, el MED no está en condiciones de propiciar el equilibrio entre éstos. Así, el MED aprueba ingresos o ascensos sin contar con criterios ni información para buscar el equilibrio deseado. Por tanto tampoco puede propiciar condiciones generales y salariales que incentiven o motiven a los maestros a trabajar con calidad y a desarrollarse constantemente.
- El MED remunera a los maestros por su ubicación en el escalafón magisterial y éste solo registra información sobre años de servicio, títulos, algunos de ellos provenientes de instituciones no autorizadas, y resultados de evaluaciones, con metodologías inadecuadas, y no por las funciones y responsabilidades que asumen.
- El MED aumenta el pago por servicios profesionales (incrementos salariales) sin exigir y sin propiciar mejoras en dicho servicio (sin aumentar horas, ni exigir mayor calidad). Como no paga en función de las motivaciones e incentivos del trabajador, no puede hacer nada para que estos aumentos motiven a los maestros a desempeñarse mejor.
- El MED no ha definido una estructura salarial que equilibre las remuneraciones entre los diferentes cargos. Los maestros saben que un cargo de mayor responsabilidad y funciones no tiene mayor remuneración que uno con menores responsabilidades y funciones (excepto por lugar de trabajo). Por lo tanto, no se propicia que el docente se interese o esfuerce por desarrollar competencias y para poder desempeñar un cargo con mayores funciones y responsabilidades.
- Tampoco hay evaluaciones adecuadas. Los actuales métodos de evaluación no cumplen con requisitos básicos para su efectividad, ya que no están basados en los requisitos del cargo; no miden el potencial del trabajador para desarrollar las competencias del cargo (conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes). Igualmente no dan participación, en la evaluación, a la persona que está siendo evaluada, a sus homólogos y a las personas que reciben el efecto de su desempeño (alumnos y padres de familia). Mucho menos puede decirse que son reflexivas y estimulantes del desarrollo del trabajador, ni útiles para propiciar un trabajo de calidad.

4.3 REMUNERACIONES

La desvalorización de la profesión docente tiene que ver también con las bajas remuneraciones y con un sistema caótico de incentivos y bonificaciones que, contra toda norma racional, constituyen el mayor porcentaje de los pagos mensuales que se hacen a los maestros. Esto no asegura una remuneración básica, en el concepto de suficiente, para garantizar las necesidades del docente y sus responsabilidades familiares. Los docentes en el Perú reciben remuneraciones equivalente al 50% del promedio de los del Grupo de la OCDE, es decir, 1,5 veces del PBI versus 2 a 4 veces en países similares (World Economic Indicators-WEI). En las zonas urbanas, el 57% de docentes se ve en la necesidad de buscar otro empleo para completar sus ingresos y éste no siempre es en educación, lo que impide su identificación e inserción como profesionales, además de dejarles poco o ningún tiempo para dedicarlo a actividades de formación permanente, trabajos en equipo, investigación, publicaciones, etc.

Datos de la Oficina de Administración-Unidad de Personal del MED tomados en el año 2000 revelan que los promedios de remuneración mensual entre los profesores titulados van desde S/.765 para el Nivel I de la Carrera hasta S/.840 para el Nivel V. Mientras que los profesores no titulados tienen una remuneración mensual promedio de S/.648 para el segmento E y de S/.687 para el segmento A.

Las remuneraciones que incluyen el último aumento general de S/.50, dan los siguientes promedios: para los profesores titulados van de S/.813 en el Nivel I a S/.905 en el Nivel V. Para los no titulados las remuneraciones promedio van desde S/.699 en el segmento E hasta S/.736 en el segmento A.

El carácter precario de estas remuneraciones se evidencia cuando se comparan con la Canasta Básica Familiar (CBF) que se calcula en S/.1.800. La mayor remuneración promedio cubre únicamente el 50% de ese monto y la menor no llega sino a cubrir el 38% (nivel de pobreza).

Las remuneraciones no atraen a jóvenes de talento y capacidad para ser maestros y serían causa del abandono que del sector público hacen los docentes. Sin embargo, una gran mayoría permanece, sea por falta de oportunidades o por el “incentivo” que representa la irrestricta estabilidad laboral que les da la seguridad de un ingreso por mínimo que éste sea. Están, además, algunas condiciones, como horarios más cortos, mayor duración de las vacaciones y, repetimos, posibilidad del pluriempleo. Son indicadores de la falta de motivación que esta situación produce, las altas tasas de ausentismo, impuntualidad, alcoholismo, bajo nivel de aspiraciones y un cierto conformismo que se instala sobre todo en zonas rurales cuyo aislamiento hace que las condiciones de vida sean muy duras.

Analizando la información que se presenta en datos del Ministerio de Educación en los Cuadros N° 4, 5 y 6, se puede señalar:

- a) El sistema remunerativo vigente para los docentes peruanos, por sus valores y su estructura, no representa mayor estímulo:
 - El docente mejor remunerado no llega a cubrir ni el 50% de la canasta familiar básica.
 - La estructura vigente no contempla mayores diferencias entre el monto remunerativo de un nivel magisterial a otro: el grupo de docentes mejor remunerado (V nivel Magisterial) se diferencia del grupo con menores ingresos (Estrato E) en 22 7%. La diferencia entre un nivel magisterial y otro no llega, en el mejor de los casos, al 4%.
- b) No se vislumbra un conjunto estructurado de retribuciones monetarias y no monetarias que se incluyan o adicionen al sistema remunerativo de los docentes:
 - Formalmente, la vigente Ley del Profesorado contempla múltiples bonificaciones, algunas de las cuales se podrían asumir como incentivos.
 - Sin embargo, respecto a los incentivos legalmente reconocidos, se dan dos situaciones negativas: formalmente no llegan a constituir un cuerpo orgánico y, en la práctica, no se cumplen a cabalidad.
- c) De acuerdo al concepto de incentivos que se está asumiendo en la Propuesta que se presenta en este documento, la cobertura actual de estos incentivos es la siguiente:
 - *Contexto de trabajo.* Unos 60 198 docentes trabajan realmente (1998) en área rural²⁹ ; pero una cifra mayor, formalmente es considerada como si siguiera en áreas rurales, aunque ahora laboren en pleno centro de las ciudades. Cada uno de ellos percibe un adicional de S/ 45 mas un 10% de la Remuneración Total Permanente, que en promedio equivale a S/ 8 12. Es decir, un total de S/ 53 12 por laborar en este contexto.
 - *Mérito personal.* En la medida en que algunos docentes destacan por su nivel académico o su compromiso profesional, se ven incentivados con estímulos como las Palmas Magisteriales.

Estas retribuciones fundamentalmente monetarias que se dan al maestro y que se incluyen o adicionan al sistema remunerativo de los maestros -en el mejor de los casos- representan un adicional de S/ 53 a la media de S/ 805. Es decir, los incentivos propiamente dichos significan un 5 7% de un total límite de S/ 930.

Es interesante anotar que formalmente los maestros peruanos han venido recibiendo un conjunto de bonificaciones que representan el 86 19% del total de las remuneraciones docentes en promedio. En algunos casos, estas bonificaciones se han otorgado como incentivos, pero con ellos lo único que se buscaba era una nivelación o incremento en las remuneraciones magisteriales. Por ello, se puede afirmar que en el actual sistema

²⁹ MONTERO, Carmen y otros. **La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención.** Lima, MED-MECEP, Documento de Trabajo N° 2. Pág. 99. (2001).

educativo peruano, ni los incentivos a los docentes constituyen un todo orgánico, ni las razones por las cuales se dan tienen consistencia, que no sean los procesos formales para incrementar los montos remunerativos de los docentes.

En estas condiciones se consideran pertinentes las preguntas formuladas en el estudio del Banco Mundial: ¿cómo se comparan los salarios de los docentes con los de otros profesionales con un número similar de años de educación superior? (este hecho tiene un impacto en la capacidad del sector para atraer y conservar individuos académicamente capaces)³⁰; ¿las estructuras salariales constituyen incentivos para que los profesores acepten nombramientos en condiciones difíciles como en áreas rurales, para que sigan desarrollando sus habilidades profesionales y para mejorar el aprendizaje de los alumnos? y, finalmente, ¿cuáles son las implicancias recurrentes de costos que permitan reestructurar la escala de salarios?

CUADRO N° 4
PERU –ENERO 2002. REMUNERACIONES DOCENTES,
SEGÚN NIVELES MAGISTERIALES Y JORNADA LABORAL

NIVEL/HORAS	PLAZAS DOCENTES REMUNERACIONES						REM. BRUTA PROMEDIO SEGÚN NM	DIFERENCIA DE HABERES SEGÚN NIVEL MAGIST. Y JORNADA LABORAL		
	AÑO 1995	2001 (ESTIMADO)	BASICA (Set 2001)	PERMANENTE (Agosto 2001)	BONIFICAC (Agosto 2001)	TOTAL (Bruta)				
V	40	20,255	20,515	50,00	79,99	788,76	918,75	905,83	100,00	100,00
	30	10,178	10,309	50,00	77,16	776,70	903,86			
	24	4,265	4,320	50,00	70,71	728,43	849,14			
IV	40	5,552	5,623	50,00	73,65	768,31	891,96	872,26	97,08	96,29
	30	7,769	7,869	50,00	71,82	755,36	877,18			
	24	3,641	3,688	50,00	67,46	714,28	831,74			
III	40	8,386	8,493	50,00	68,73	751,11	869,84	850,83	94,68	93,93
	30	10,715	10,852	50,00	66,46	740,34	856,80			
	24	6,063	6,141	50,00	62,98	701,01	813,99			
II	40	7,744	7,843	50,00	65,09	735,76	850,85	829,74	92,61	91,60
	30	22,024	22,306	50,00	63,19	725,46	838,65			
	24	11,753	11,904	50,00	59,80	689,35	799,15			
I	40	10,818	10,957	50,00	61,40	723,51	834,91	813,32	90,87	89,79
	30	38,202	38,692	50,00	59,48	714,82	824,30			
	24	25,922	26,254	50,00	56,34	681,79	788,13			
CON TIT. PED.			193,287	195,766	50,00	65,113	720,40	83,551		100,00
A	40	2,059	2,088	50,00	54,75	644,98	749,73	736,93	100,00	81,35
	30	10,072	10,213	50,00	54,17	640,22	744,39			
	24	5,799	5,880	50,00	52,25	617,18	719,43			
B	40	820	831	50,00	54,21	634,36	738,57	725,77	98,51	80,12
	30	2,769	2,808	50,00	53,62	629,91	733,53			
	24	2,275	2,307	50,00	51,72	610,00	711,72			
C	40	6,775	6,870	50,00	53,66	625,36	729,02	720,59	97,24	79,55
	30	21,379	21,679	50,00	53,08	621,22	724,30			
	24	7,493	7,598	50,00	51,18	601,18	702,36			
D	40	920	933	50,00	53,12	614,76	717,88	706,27	95,75	77,97
	30	3,250	3,296	50,00	52,54	610,91	713,45			
	24	2,928	2,969	50,00	50,65	594,01	694,66			
E	40	4,285	4,345	50,00	52,25	603,79	706,04	699,86	94,17	77,26
	30	12,646	12,823	50,00	50,37	598,81	699,18			
	24	2,135	2,165	50,00	50,11	591,37	691,48			
SIN TIT. PED		85,605	86,805	50,00	52,4448	616,12	718,56			86,00
TOTAL		278,892	282,571	50,00	61,22	693,906	805,13			

³⁰ En el citado estudio de H DÍAZ y J. SAAVEDRA se afirma que la remuneración por hora del maestro es alta si se la compara con la obtenida por profesionales de formación equivalente y aún con los maestros privados.

CUADRO N° 5
REMUNERACIÓN BRUTA PROMEDIO DEL DOCENTE PERUANO,
SEGÚN NIVELES MAGISTERIALES
 (Enero 2002)

Niveles magisteriales: título pedagógico						Estratos: sin título pedagógico					
V	IV	III	II	I	PROM.	A	B	C	D	E	PROM.
905,83	872,26	850,83	829,74	813,32	835,51	736,93	725,77	720,59	706,27	699,86	718,56
100,0%	96,29%	93,93%	91,60%	89,79%	90,94	81,35%	80,12%	79,55%	77,97%	77,26%	78,21
100,0%	96,29%	93,93%	9,60%	8,79%	100,0%	98,49%	97,78%	95,84	94,97		
					100,0%						86,0%

FUENTE. Elaboración propia, en base a datos del MED-Unidad de Estadística (Pedro Orihuela). Ver Cuadro 3.

CUADRO N° 6
ESTRUCTURA DE LA REMUNERACIÓN BRUTA PROMEDIO DEL DOCENTE PERUANO
 (Enero 2002)

	Bruta	Rem.	Remuneración total permanente					Bonifi-
	total	Básica	Refrigerio	Personal	Familiar	Varios	Total	cación
A) Con Título	835,51	50,00	5,00	0,00279	3	57,11021	65,113	720,40
Pedagógico	100,00%	6,00%	0,60%	0,00%	0,36%	6,83%	7,78%	86,12%
B) Sin Título	718,56	50,00	5,00	0,00195	3	44,44305	52,445	616,12
Pedagógico	100,00%	6,96%	0,70%	0,00%	0,42%	6,18%	7,29%	85,74%
A + B	805,13	50,00	5,00	0,00253	3	53,21747	61,22	693,91
	100,00%	6,21%	0,62%	0,00%	0,37%	6,61%	7,60%	86,19%

Zona rural	Bonificaciones Direc.Subdirect.	Bonificac.Direcc-Subdirec.
S/ 45	* Menos de 16 secciones: S/ 45	* 6% de Rem.Total Permante
10% de	* De 16 a 34 secciones S/ 60	* Equivalencia promedio:
Rem.Tot.Perm.	* De 35 a más secciones S/ 75	* Equivalencia promedio: S/ 367

FUENTE. Elaboración propia, en base a datos del MED-Unidad de Estadística (Pedro Orihuela). Ver Cuadro 5

4.4 SISTEMA DE PAGOS Y PLANILLAS

La estructura de las remuneraciones de los docentes participa de todas las complicaciones que se encuentran en el sistema de remuneraciones del sector público e incorpora algunas adicionales, propias del sector educativo. Esto explica que la actual boleta de pago sea tan complicada que resulta ininteligible para los maestros y, por otra parte, hace que en una eventual propuesta de reforma de dicha boleta sea necesario tomar en cuenta si los cambios se aplican a todos los empleados públicos o sólo a los maestros, porque cualquier cambio en la remuneración tiene un impacto mucho mayor sobre la caja fiscal si se aplica al universo de empleados públicos.

En el sector educación se distinguen cinco niveles en la carrera magisterial, a los cuales se suman otros cinco para los que no tienen acceso a la carrera por no poseer título profesional. Además, dado que existen tres jornadas laborales de 24, 30 y 40 horas, se parte de 30 niveles de remuneración diferentes, a los que corresponden los diferentes conceptos de aplicación general que se analizan brevemente a continuación.

CUADRO N° 7
Remuneración mensual permanente (conceptos de aplicación general)
 En nuevos soles, docente del nivel V, con 30 horas de jornada laboral

Concepto	Monto	Normas legales
Remuneración total permanente	78,04	DS 051-91-PCM
Remuneración principal	32,69	DS 057-86
Básica	(0,07)	DL 276 y DS 028-89-PCM
Reunificada	(32,62)	DS 057-86 y DS 051-91-PCM
Rem. transitoria homologable	40,35	DS 051-91 y DS 154-91-PCM
Refrigerio y movilidad	5,00	DS 264-90-PCM
Prep. de clases y evaluación	24,00	Ley 24029 (art. 8) y DS 051-91-PCM (art. 12)
Recaudación IGV	17,25	DS 261-91-EF
Aumentos generales	734,56	DSE 021-92-PCM y otras
TOTAL	853,85	

Fuente: Díaz y Saavedra, 2000.

CONCEPTOS DE APLICACIÓN GENERAL

Para dar una idea de su importancia relativa, en el cuadro adjunto se incluyen los diferentes conceptos de pago correspondientes a un maestro del quinto nivel, con treinta horas de jornada laboral. Una primera conclusión que se deriva de la observación del cuadro es que el 86% del total corresponde a un sólo rubro, el de aumentos generales. Conviene señalar, además, que este rubro es el único que varía desde 1991 (no existía entonces) y que los montos correspondientes a todos los demás se han mantenido inalterados. Lógicamente, al mantenerse constante el valor nominal de éstos, la inflación ha erosionado su valor real, reduciendo así su capacidad para incentivar u orientar la actividad de los maestros.

Remuneración total permanente, RTP

Creada por el DS 051-91-PCM, no es propiamente una remuneración sino un concepto que engloba las remuneraciones consideradas en el cuadro y, además, las bonificaciones personal y familiar, que no son de aplicación general pues dependen de los años de servicios y del número de dependientes, respectivamente. Por ello, estas bonificaciones se tratan bajo el título de conceptos de aplicación especial.

La **remuneración principal** es la suma de la remuneración básica y de la reunificada, que a su vez es la suma de todas las bonificaciones por costo de vida que se habían otorgado hasta la fecha de entrada en vigencia del DS 057-86-PCM.

El valor de la remuneración básica varía entre tres y siete céntimos de sol, lo cual no tiene más lógica que la de reducir a montos igualmente insignificantes los conceptos que dependen de ella.

La remuneración reunificada, al corresponder a un monto fijo para cada nivel del escalafón, no debiera existir, en principio, como un concepto diferente, sino que debería formar parte de la remuneración básica, de no ser por el efecto en el gasto público. En la misma condición se encuentran todos los demás conceptos incluidos en el cuadro ya que, por ejemplo, la bonificación por refrigerio y movilidad se aplica a todos los niveles y escalas, incluso a los que no tienen gasto por dichos conceptos, como son los maestros rurales que viven en el colegio.

Bonificación por preparación de clases y evaluación

Esta «bonificación» tampoco es proporcional al esfuerzo dedicado a las actividades indicadas, ya que la reciben también los directores, y éstos incluso en mayor porcentaje (35% de la RTP contra 30%). En conclusión, a pesar de los enunciados, los conceptos de que se trata son conceptos de aplicación general, tal como se los ha clasificado, y no pueden incentivar a los maestros hacia un mejor desempeño en su trabajo.

Por último, los aumentos generales y el aumento derivado de la recaudación del IGV no son incentivos, como su nombre lo indica.

CONCEPTOS DE APLICACIÓN ESPECIAL

Bonificación personal

Se paga por quinquenios, con un máximo de ocho quinquenios, que es igual al 2% de la remuneración básica por cada año de servicio, de modo que puede alcanzar a representar el 80% de dicha remuneración. Sin embargo, como se ha visto, ésta varía entre tres y siete céntimos de nuevo sol, de modo que el monto correspondiente es también insignificante.

Por otra parte, aplicar el criterio de antigüedad como base para otorgar un incentivo es en sí discutible, porque la antigüedad no es garantía de calidad y, además, este criterio ya se aplica en los niveles de la carrera magisterial, de modo que hay una duplicación en su aplicación. En consecuencia, este concepto debería desaparecer.

Bonificación familiar

Está fijada actualmente en tres soles mensuales por los primeros cuatro miembros de la familia a cargo del trabajador y en cincuenta céntimos por cada miembro adicional.

Como en el caso anterior, el monto otorgado como bonificación es insignificante y, desde el punto de vista económico, no se justifica.

Incrementos por sistema de pensiones

Para quienes se afiliaron al **Sistema Privado de Pensiones** antes del 18 de julio de 1995 se otorgó un incremento del 3.31% de la remuneración asegurable del trabajador, como compensación por sus aportes al sistema.

Los asegurados obligatoriamente al **Sistema Nacional de Pensiones** recibieron un incremento salarial del 3,3%, en tanto no se trasladasen al Sistema Privado. Al otorgar un incremento en la remuneración para incentivar las inscripciones en los sistemas de pensiones, se dio una solución permanente a un problema temporal, por lo que, actualmente, la existencia de estos incrementos no se justifica en términos económicos.

Bonificaciones por dirección

Los directores y subdirectores nombrados reciben el 6% de la RTP mientras estén en el ejercicio del cargo. Esta bonificación es pensionable. Además, tanto los directores y subdirectores nombrados como los encargados reciben montos de 45, 60 ó 75 nuevos soles, según el número de aulas del centro educativo.

Estas bonificaciones se justifican en la medida en que la función de dirigir exige habilidades y conocimientos de administración que no todos poseen. Por ello, sería conveniente que quienes aspiran a ejercer cargos directivos cumplan con el requisito de haber aprobado cursos de administración. Y por el contrario, no conviene otorgar bonificaciones a quienes no cumplen con el requisito de tener una capacitación previa para ejercer dichos cargos.

Bonificación diferencial

Reciben un 10% de la RTP quienes trabajan en zonas de selva, rural, de altura excepcional, de menor desarrollo relativo y de emergencia, porcentaje que se puede acumular hasta considerar un máximo de tres zonas. El monto del incentivo es reducido, pues difícilmente un maestro va a aceptar trabajar en condiciones que considera difíciles por menos de veinticinco soles mensuales.

Por otra parte, se justifica otorgar un incentivo de este tipo, en aplicación del principio de equidad, si las dificultades de trabajo en las zonas citadas alejan a los buenos profesores. Dada esta situación, se otorga el incentivo para que los estudiantes puedan contar con profesores igualmente calificados que en el resto del país.

Sin embargo, lo que han manifestado los maestros es su reticencia a trabajar en zonas rurales por tiempo prolongado, no que tengan un rechazo adicional a trabajar en zonas de selva, frontera, de altura excepcional o de menor desarrollo relativo³¹ y, en consecuencia, no se justificaría otorgar incentivos por estos conceptos. Un caso particular es el de las zonas de emergencia, en las que se justifica un incentivo, que debería otorgarse en función de y en la medida en que se cuente con información actualizada del Ministerio de Defensa sobre los riesgos en dichas zonas.

Bonificación especial por zonas rurales o de frontera

Esta bonificación es una duplicación parcial de la anterior porque se aplica a dos de las seis zonas allí consideradas. Sin embargo, el DL 25951 que la creó no derogó expresamente el artículo 48 de la Ley 24029 que creó la bonificación diferencial, por lo cual aún se discute sobre la vigencia paralela de ambas normas legales.

En 1993 se fijó en 45 soles el monto de la bonificación, monto que desde entonces no ha sido alterado. Irónicamente, si bien el monto de esta bonificación, junto con el de la anterior, no ha sido suficiente incentivo para que los maestros acepten el nombramiento en plazas docentes rurales, sí ha aumentado el número de los que las cobran, que representa el 77% del total de docentes en actividad.

Es importante tener este hecho en cuenta, porque no sólo significa que el costo fiscal se duplica, sino que el mayor gasto no sirve para alcanzar el objetivo, pues los que obtienen la bonificación por otros medios no tienen ningún incentivo para ir a una zona rural.

LOS CONCEPTOS INCLUIDOS EN LA BOLETA DE PAGO

Actualmente, la boleta de pago de los maestros puede incluir nada menos que 22 conceptos diferentes, lo cual es ciertamente un exceso. Se ha hecho referencia a las características de sólo diez de los conceptos de pago, pero existen otros conceptos (compensaciones por incremento de costo de vida) que se agruparon por ser similares. La multiplicación de conceptos no constituye un gran problema práctico para la elaboración de las planillas, porque la emisión por computadora facilita el procedimiento, pero sí tiene un efecto negativo importante porque convierte la boleta de pago en un documento ininteligible para los maestros y los incentivos monetarios incluidos en ella pierden eficacia.

Por otra parte, algunos conceptos de pago tienen carácter general, porque se otorgan a todos los docentes, y deberían formar parte de un concepto único, el haber básico. Es el caso de la bonificación por refrigerio y movilidad, y también de la remuneración reunificada, que ya es en sí un agregado de una serie de conceptos.

Además, algunos conceptos de pago incluyen montos que no son significativos, como el haber básico actual, cuyo valor máximo es de siete céntimos, lo que hace que sea absurdo mantenerlos.

De la revisión que se ha realizado de los actuales conceptos de pago, se llega a la conclusión de que sólo se justifica mantener tres de ellos, sea porque corresponden a la remuneración básica o a una conducta que se desea incentivar en los maestros:

³¹ Según la encuesta de Apoyo (2001), aproximadamente el 60% de los profesores estaría dispuesto a ir a zonas a más de cinco horas de la capital de provincia en el caso de los estudiantes, la aceptación fue del 82%.

- Un monto básico, correspondiente al nivel del docente en la carrera.
- La bonificación por trabajar en zona rural.
- La bonificación por cargo de dirección.

Evidentemente, en un escalafón por puestos, las dos bonificaciones indicadas no se otorgan como tales, sino que se traducen en mayores remuneraciones para los puestos respectivos.

Entre **las causas** que explican por qué se ha llegado a la absurda situación actual se encuentra, en primer lugar, la ilusión de que la inclusión de un concepto adicional permita ampliar el límite del Presupuesto, asumiendo que lo que no se puede obtener solicitando un aumento de la remuneración sí se puede alcanzar bautizando el aumento con un nombre propio sugerente, como «bonificación familiar» o «refrigerio y movilidad», por ejemplo.

También ha contribuido a aumentar el número de conceptos de pago la generosidad de algunos legisladores que los llevó a crear una serie de beneficios diferentes y a hacerlos depender de la remuneración básica u otra similar, para que su valor real no fuese erosionado por la inflación.

Por otra parte, la alta inflación que duró unos 25 años en el Perú redujo constantemente el valor real de las remuneraciones, lo que obligó a otorgar una serie de incrementos salariales por aumento del costo de vida. Sin embargo, las compensaciones no se dieron aumentando el haber básico, que era lo justo, pero que implicaba aumentar paralelamente los beneficios ligados a dicho básico, sino creando conceptos de pago desligados de los beneficios citados. Es el caso, por ejemplo, del último incremento de S/. 50, que no reúne ninguna de las características del haber básico.

La presión sindical no sólo ha jugado un papel en la creación de múltiples conceptos de pago, sino también en su persistencia. En efecto, el problema presupuestal creado se podría subsanar reduciendo la multiplicidad de los conceptos de pago citados: uno a dos haberes «básicos» de mínimo valor, para que el monto de los beneficios que dependen de él no afecte la caja fiscal, y otro formalmente desligado de estos beneficios, igual a la suma de los conceptos que se desea eliminar. Sin embargo, no es fácil que un esquema como el propuesto sea aceptado, porque muchos docentes tienen una clara concepción de lo que son sus derechos adquiridos, que hace que exista resistencia a la eliminación de cualquier concepto de pago, por inconveniente que éste sea para la sociedad. Incluso existe resistencia al cambio cuando se propone compensar la eliminación de un concepto de pago por una elevación de la remuneración total.

Una causa mayor puede estar en la necesidad, dada la restricción presupuestal, de amortiguar el impacto de los aumentos en el presupuesto, de modo que los aumentos de hoy no se transfieran al pasado ni al futuro a través del mecanismo pensionario.

Por lo anterior, la solución de disminuir a tres, o poco más, el número de los conceptos de pago, se puede aplicar sin provocar resistencias en una **nueva carrera magisterial**, aunque se deberá tener cuidado en que en el futuro no se vuelvan a crear nuevos conceptos. Debe tenerse en cuenta que, de las cuatro causas que explican por qué se ha llegado a la situación actual, la única que ha desaparecido es la inflación y que persisten las otras tres. De hecho, durante la gestión del actual gobierno, el aumento de S/. 50 ya se ha añadido a la abultada lista actual como un nuevo concepto de pago.

Es posible que se presenten mayores dificultades para eliminar de inmediato la mayoría de los conceptos de pago vigentes en la **actual carrera magisterial**, dado que la teoría de los derechos adquiridos se mantiene como si fuese un principio jurídico. Por ello, teniendo en cuenta que a la larga dicha carrera debe desaparecer y que no es importante el costo de incluir un mayor número de conceptos en la boleta de pago, cabe preguntarse si conviene afrontar las dificultades de reducir drásticamente y de inmediato el número de conceptos de pago vigentes en la actual carrera magisterial o, más bien, si lo que conviene es mantener el complicado sistema actual hasta su extinción.

REMUNERACIÓN POR NIVELES Y JORNADA LABORAL

Si bien los conceptos de aplicación general no son incentivos, por definición, los criterios utilizados para pasar de un nivel del escalafón a otro sí lo son, en la medida en que a cada nivel corresponden remuneraciones diferentes. Una buena diferencia en la remuneración, además del incentivo proveniente del prestigio

asociado al nivel en el escalafón, hará que el maestro quiera pasar al nivel superior y estará interesado en cumplir con los criterios estipulados.

Para elaborar el segundo cuadro adjunto, Díaz y Saavedra repitieron el cálculo del cuadro anterior (limitado al nivel V y una jornada de 30 horas) para los 10 niveles y las 3 jornadas. Como se observa, la única diferencia importante en la remuneración se da entre quienes están y no están en la carrera docente, es decir, entre quienes tienen y no tienen título pedagógico. En cambio, entre un nivel y el siguiente de los no titulados la diferencia no supera el 1 5%, y entre los titulados es inferior al 3%. Así pues, el único incentivo monetario significativo es hacia la obtención del título profesional y el ingreso a la carrera magisterial, que corresponde al once por ciento de la remuneración, menos de ochenta soles mensuales.

Por otra parte, los demás incentivos no sólo son débiles, como se ha mostrado, sino que en la práctica el único criterio con que se asignan es la antigüedad, lo que quiere decir que no incentivan ninguna actitud o comportamiento deseado en el maestro. En efecto, luego de cinco años de permanencia en el nivel I el paso al II es automático y, si bien para el ascenso a los niveles superiores se debe constituir una comisión (que debería tomar en cuenta los antecedentes profesionales, el desempeño laboral y los méritos) por lo menos en Lima y Callao no ha habido ascensos desde 1995 y, en general, los criterios citados nunca se aplicaron masivamente.³²

Se pierde así una posibilidad interesante de mejorar la calidad de la educación peruana ya que, incluso con diferencias insignificantes en la remuneración, el prestigio asociado a pertenecer a un alto nivel en el escalafón podría ser un incentivo importante porque está en relación con las necesidades de estima.

CUADRO N° 8

Remuneración mensual permanente por nivel magisterial y jornada laboral (conceptos de aplicación general)

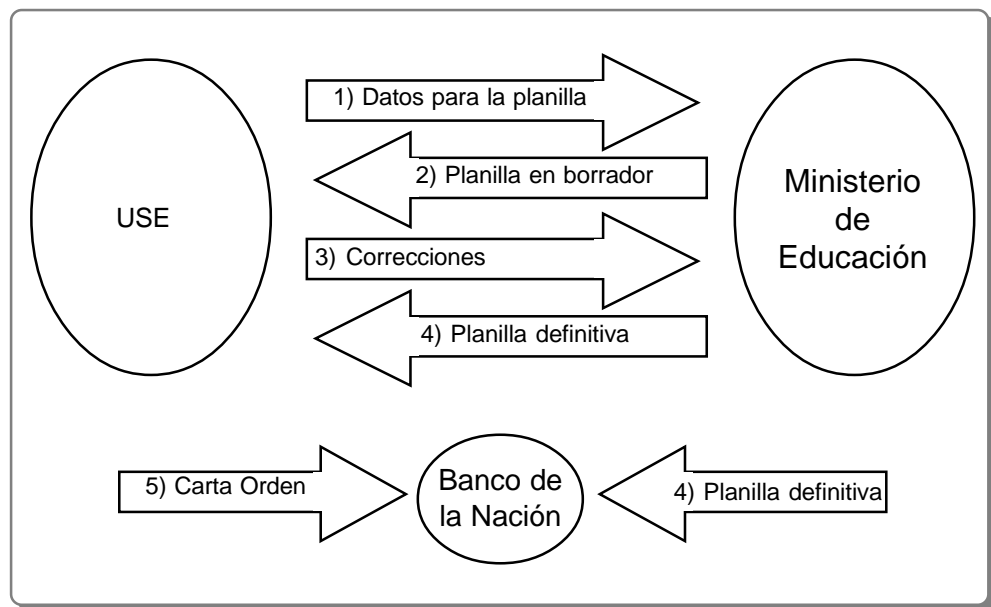
Nivel	Hora mensual	Remuneración	Remuneración por hora	Remuneración promedio	Diferencia entre niveles	Distribución
V	40	868,75	21,72	840,45	2,88%	7%
	30	853,46	28,45			
	24	799,14	33,30			
IV	40	841,96	21,05	816,96	2,52%	5%
	30	827,17	27,57			
	24	781,74	32,57			
III	40	819,84	20,50	796,87	2,22%	8%
	30	806,79	26,89			
	24	763,99	31,83			
II	40	800,85	20,02	779,55	1,80%	17%
	30	788,65	26,29			
	24	749,15	31,21			
I	40	784,95	19,62	765,79	11,34%	16%
	30	774,30	25,81			
	24	738,13	30,76			
A	40	699,72	17,49	687,81	1,46%	12%
	30	694,30	23,14			
	24	669,42	27,89			
B	40	688,56	17,21	677,94	1,40%	2%
	30	683,53	22,78			
	24	661,73	27,57			
C	40	679,02	16,98	668,56	1,50%	25%
	30	674,30	22,48			
	24	652,36	27,18			
D	40	667,88	16,70	658,66	1,50%	3%
	30	663,45	22,12			
	24	644,66	26,86			
E	40	656,04	16,40	648,90		6%
	30	649,18	21,64			
	24	641,48	26,73			

³² Información personal de Manuel Paiba.

EL PROCEDIMIENTO DE PAGO

Actualmente, en el departamento de Lima son las USE las que inician el proceso de pago, enviando al Ministerio de Educación la relación de docentes y la información necesaria para determinar la remuneración de cada uno: nivel en el escalafón, número de horas de su jornada, número de hijos, etc.

La Oficina de Informática emite una primera planilla, que será revisada por la USE y dará lugar a la planilla definitiva, de la cual se enviarán copias a las Oficinas de Personal y Presupuesto, al Banco de la Nación y a la USE. Esta última envía una Carta Orden al Banco de la Nación, con lo cual este procede a acreditar las remuneraciones en las cuentas de los maestros. El proceso podría terminar aquí, con la cobranza vía cajero automático, pero existe un paso burocrático adicional, que es la obligación de los maestros de acercarse a firmar la planilla en el local de la USE.



El sistema funciona razonablemente bien en cuanto al cálculo de las remuneraciones, aunque hay quejas sobre sus formatos de salida, que no permiten aprovechar eficientemente los datos utilizados en la gestión del Sector ni como información estadística. Por otra parte, hay tres áreas en que se presentan o se pueden presentar problemas:

Diferencias en la interpretación legal

El sistema de pago del Ministerio se ha venido aplicando en el Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, pero en el 2002 se debe aplicar en todo el país. Esto no debería implicar mayores dificultades (el software que se utiliza en Lima ya se ha ensayado con éxito en dos departamentos) salvo por el hecho de que en algunas regiones se ha interpretado de manera diferente los dispositivos legales y, en igualdad de condiciones, se pagan remuneraciones diferentes a las de Lima, y en general superiores. Lógicamente se espera que haya protestas cuando los maestros vean disminuida su remuneración por la nueva forma de cálculo.

Se trata de un problema legal y no es, en consecuencia, una falla a corregir por quienes administran el sistema de pagos. Toca a las autoridades del MED resolver de acuerdo a ley. Un aspecto del problema es establecer la responsabilidad de quienes tomaron la decisión de realizar pagos superiores a los establecidos. Otro aspecto es optar entre la aplicación inmediata del software de Lima a nivel nacional o esperar para hacer coincidir la aplicación con un incremento salarial que evite que algunos maestros vean disminuir su remuneración.

El pago en zonas alejadas

Entre los bancos del Perú, el de la Nación es el que tiene más oficinas en los lugares apartados, lo cual facilita el pago. Salvo por la obligación de firmar la planilla, el procedimiento parece adecuado, aunque se presentan casos, sobre todo en la selva, en los que los maestros tienen que hacer recorridos de un día o más para llegar al cajero automático más cercano, lo cual constituye un problema, tanto para la firma de la planilla como para recibir el pago en efectivo. Según Alcázar y Pollarolo (2001) el 11% de los docentes encuestados no cobra personalmente su sueldo, y el 71% de estos tiene que pagar una comisión del orden del 10% al 15% a la persona encargada de cobrarlo, pago que supera la bonificación otorgada por trabajar en zonas especiales.

Debe eliminarse la exigencia de firmar la planilla y, en cuanto al pago en poblaciones alejadas, el problema se presenta con características propias del nivel local, lo que sólo permitirá dar directivas generales a nivel nacional y obligará a dar soluciones particulares en cada caso, recogiendo la opinión de los afectados, de las autoridades de la zona y de los funcionarios del Banco de la Nación. Por ejemplo, la fórmula ya utilizada, de encargar la cobranza al comerciante que visita permanentemente los pueblos de la zona, puede resultar menos costosa si la USE utiliza su mayor poder de negociación para contratar el servicio. Por otra parte, similar dificultad se debe presentar en los otros sectores, salud, interior y defensa, lo que hace recomendable iniciar una coordinación interministerial y con el Banco de la Nación para llegar a una solución conjunta. Hace unos años, el Banco contrataba avionetas para pagar en efectivo en los lugares alejados de la Selva, pero el costo por hora de una avioneta es de unos \$ 250, costo que el Banco no está dispuesto actualmente a afrontar. Sin embargo, dicho costo sí se puede justificar socialmente, aunque se trate sólo del pago a un maestro, si la alternativa es que los alumnos pierdan varios días de clase por ausencia del profesor.

El pago de las bonificaciones por zona rural o diferencial

El 77% de los docentes en actividad cobran la bonificación diferencial o el incentivo por trabajar en zonas rurales o de frontera, lo que implica que muchos están cobrando sin tener derecho. De acuerdo a la obra citada líneas arriba, este hecho se explica por lo siguiente:

- Aparentemente, en el interior del país la norma es otorgar el máximo de la bonificación diferencial a todos los que trabajan fuera del casco urbano de la capital departamental.
- Se sigue considerando como zonas diferenciadas a las que dejaron de serlo, como es el caso de aquéllas en que se levantó el estado de emergencia, o las que dejaron de ser rurales al ser absorbidas por el crecimiento de las ciudades.
- El personal rural reasignado a las ciudades continúa recibiendo la bonificación, porque a los que elaboran las planillas no se les informa del cambio. Se espera que el propio docente informe para proceder al descuento.
- Los docentes presionan para obtener el beneficio.

Una explicación adicional³³ es la forma en que se elaboró el listado de poblaciones rurales, en el que se incluyó todo poblado que no figurase en la lista de ciudades del INEI. De esta manera se hizo posible que, por ejemplo, un barrio de una gran ciudad fuese calificado como rural.

Se observa que dos de las fallas citadas se originan, como en el caso anterior, en una particular interpretación de la legislación, que hace que en las regiones se siga otorgando la bonificación diferencial, que fue substituida por la bonificación por zonas rurales o de frontera según la interpretación de Lima.

Por otra parte, si el personal reasignado a las ciudades sigue percibiendo la bonificación rural o de frontera es porque el sistema de pagos actual no utiliza información del centro educativo. Se debe cruzar este tipo de información con la relativa a la persona y la plaza.

Una medida de prudencia es no elevar el monto de los incentivos, en tanto no se corrijan los defectos señalados, para evitar que se conviertan en un premio al fraude.

³³ Comunicación personal de Pedro Orihuela.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. FUNDAMENTOS PARA LA CARRERA MAGISTERIAL

El contexto mundial y el de la propia sociedad peruana, revelan que existe una opción por una educación de calidad para todos a la que niños y jóvenes tienen derecho, ya que todos son capaces de aprender.

Se afirma de igual modo que la Educación como asunto público es tarea de todos en una responsabilidad compartida en la que aparecen como actores claves el Estado y los Docentes, sin excluir a la sociedad civil en su conjunto.

Se reconoce que la función docente requiere, para cumplir a cabalidad su rol social y ser reconocida y valorada, realizar su tarea en condiciones dignas de trabajo y desarrollo personal: remuneración adecuada, desarrollo profesional y formación permanente y evaluación de su desempeño y responsabilidad por los resultados del aprendizaje.

El docente aparece en esta visión como un actor insustituible para lograr aprendizajes de calidad en el aula. Al docente no se le paga por enseñar sino para que el alumno aprenda. Contrariamente a lo que esta afirmación supone, no se trata de evaluar sólo los resultados sino también los procesos que, en educación, son fundamentales.

Se reconoce la importancia y necesidad de que los docentes organizados participen en la definición de las políticas educativas y en su implementación, teniendo presente las exigencias que suponen los criterios de calidad, equidad y racionalidad en el contexto de nuestro país.

El papel del Estado se enfatiza afirmando que la educación debe ser Política de Estado y no sólo programa de gobierno, afirmación que corresponde al largo plazo.

En síntesis, los fundamentos de la propuesta de nueva Carrera Magisterial están constituidos por nuevos conceptos que se van abriendo paso en la relación entre docentes, alumnos, Estado: aceptación de asumir la responsabilidad fundamental de lograr aprendizajes significativos en los niños y de ser evaluados por ese desempeño; se da importancia a la calidad profesional (excelencia) sobre la antigüedad en el puesto; se debe vincular estabilidad laboral con idoneidad profesional; exigir derechos pero asumir responsabilidades. A su turno, el Estado asume su papel rector de la educación y se obliga a concretar la valoración del docente en remuneraciones dignas que apunten a una calidad de vida mejor, a condiciones de trabajo que permitan el ejercicio de la docencia y el logro del aprendizaje de los niños; a un apoyo a la formación permanente sin perjuicio de crear oportunidades de una formación inicial idónea, base de un posterior desarrollo personal y profesional. Asimismo, el reconocimiento y respeto a las organizaciones gremiales y la apertura al diálogo y concertación que permitan avanzar en el logro de objetivos e intereses comunes, que están por encima de los intereses particulares a cuya defensa no hay que renunciar pero que no deben anteponerse al bien común que representan niños y jóvenes para el futuro del país.

Para lograr un objetivo general, en cuyo marco y como una estrategia significativa deberá diseñarse la propuesta de Carrera Magisterial, se considera que deben plantearse e implementarse como objetivos intermedios los siguientes:

- 1) Desarrollar y hacer operativos estándares profesionales que permitan diseñar un perfil que exprese una visión compartida de lo que se espera de un buen docente peruano, teniendo en cuenta las expectativas de aprendizaje de los alumnos expresadas en el currículo nacional y las exigencias derivadas de la diversidad cultural del país.
- 2) Fortalecer la selección y la formación inicial para la docencia y estimular y promover el desarrollo profesional permanente que posibilite que los docentes logren los estándares respectivos establecidos basándose en la experiencia nacional e internacional.
- 3) Mejorar las condiciones de trabajo, remuneraciones, incentivos y reconocimiento social de la profesión, a fin de atraer como postulantes a jóvenes talentosos estimulando su permanencia en el servicio mediante recompensas significativas y visibles que premien lo que hace la diferencia entre docentes, es decir, fundamentalmente los logros en términos de aprendizajes significativos de todos los alumnos. Será importante así mismo, mejorar la vinculación entre necesidades locales y asignación de profesores, considerando inclusive la salida de los docentes que no son capaces de lograr los estándares mínimos exigidos.
- 4) Lograr el mejoramiento de la gestión de los docentes vinculando su desarrollo profesional con el de los Centros Educativos con el fin de fomentar el aprendizaje en un nivel más amplio. Se requiere, además, recopilar y utilizar de manera sistemática informaciones sobre los docentes; garantizar la calidad de la docencia mediante la acreditación de instituciones, una certificación inicial y certificaciones periódicas, para lo cual se exige como elemento clave, un sistema de evaluación del desempeño; vincular la selección, la formación y la promoción en la carrera, con los objetivos sectoriales de incremento de la calidad y de reducción de la brecha que existe entre los logros en zonas rurales y urbanas que configura una situación de inequidad que debe superarse.

Los estándares de competencia, es decir, el perfil del “buen docente” que debería reflejar una visión social compartida por los peruanos, al considerar las expectativas nacionales de aprendizaje de los alumnos y la diversidad cultural del país, se constituirá en un marco de referencia que haga coherente el conjunto de la política del magisterio, dentro de la política educativa.

Para constituirse en ese hilo conductor, sería aconsejable distinguir entre descripción de la práctica deseada e indicadores de niveles de desempeño; proponer éstos inicialmente con mucha sencillez permitiendo que se enriquezcan y logren la complejidad necesaria en la experiencia de su aplicación, por ello deben ser suficientemente genéricos a fin de permitir estilos individuales pero, al mismo tiempo, tener la especificidad que oriente los esfuerzos de mejoramiento que deben propiciarse. Sería aconsejable que fueran desarrollados con la participación de los docentes y de los formadores de docentes, recogiendo las expectativas de los padres de familia y de otros actores, directa o indirectamente involucrados. Quienes sean responsables de implementarlos, deben comprenderlos claramente y hacerlos propios.

La formación del docente, desde la selección de postulantes, incluyendo la fase inicial y la continuidad en servicio, debe ser repensada como una formación permanente a lo largo de la vida personal y profesional. Integrar teoría y práctica, para dar importancia vital a la investigación y al aprendizaje en el proceso formativo de las metodologías que se pretende aplicar en la experiencia profesional: pedagogía interactiva, experimentación, trabajo colectivo, importancia del equipo, etc. Un tema muy importante es, por razones obvias, el de los formadores de docentes. En el aspecto crucial de la formación permanente, habría que articular el desarrollo profesional con el mejoramiento continuo de las Escuelas, promoviendo redes profesionales de aprendizaje, equipos itinerantes de asesoría y apoyo, etc.

Será muy importante diseñar un sistema de garantía de calidad vinculado a los estándares, es decir, a la acreditación de carreras e instituciones y programas; certificación inicial o académica del docente que acredite que ha satisfecho los estándares de formación; certificación profesional luego de un período de práctica acompañada como inicio en el servicio; recertificaciones periódicas que operen como “filtros” que, enfatizando los apoyos necesarios, posibiliten mejores desempeños y que, sólo como última medida, apliquen la salida del servicio o de la carrera por desempeños no satisfactorios reiterados, que revelen incapacidad de garantizar una educación de calidad con aprendizajes significativos de todos los niños.

La evaluación del desempeño formará parte de este sistema de garantía de calidad. Será aconsejable definir qué evaluar, cómo evaluar, por qué evaluar, quién o quienes evalúan; tipos de evaluación, es decir, evaluación orientada a la formación permanente y evaluación de promoción en la carrera por ejemplo; grados de descentralización: centros escolares, órganos intermedios; establecer con claridad el rol de los pares (docentes del Equipo de la Escuela o asesores acompañantes) y de otros actores (alumnos, padres de familia, organizaciones de la comunidad, etc.). Con qué frecuencia se harán las evaluaciones y qué instrumentos se usarán. Todo esto debe ser muy transparente, requiere divulgación masiva entre los interesados, comprensión de todo el proceso y generación de confianza y cultura de evaluación.

Los incentivos deben tener en cuenta los objetivos sectoriales, es decir, los criterios que presiden esos objetivos: calidad, equidad, racionalidad. Habrá que estudiar la estructura de estos incentivos, si son monetarios o de otro tipo, si se dan como recompensa al trabajo en equipo, al mejoramiento de la escuela, a la creación de un ambiente positivo para el proceso de enseñanza-aprendizaje etc. Un elemento clave es orientar los incentivos a recompensar lo que hace la diferencia, es decir, los resultados en aprendizajes significativos para los alumnos.

Para mejorar la gestión de los profesores centrada en la escuela, debe tenerse en cuenta la exigencia de organizar las escuelas para el aprendizaje apoyándose de preferencia sobre experiencias piloto nacionales. La organización debe mostrar y estimular liderazgos, formular planes de desarrollo, promover consejos estudiantiles y asociaciones de padres de familia y contactos organizados con otros actores, con el gremio y con otras organizaciones de la sociedad civil.

Mejorar la gestión docente requiere también estudiar, formular e implementar políticas específicas como la orientada a zonas rurales y de menor desarrollo relativo, teniendo en cuenta las mayores y más específicas exigencias de equidad y racionalidad para garantizar la calidad que se busca. Esto pone sobre el tapete la necesidad de atraer profesores experimentados que afronten los complejos problemas que estas zonas plantean y que, si se toman en serio, no podrían ser resueltos por principiantes. Se tiene que considerar incentivos monetarios y no monetarios que atraigan al tipo de profesor idóneo que se requiere y dar especial énfasis al apoyo profesional en servicio.

Entre las opciones estratégicas para el logro de una educación para todos que se base en criterios de calidad, equidad y racionalidad, la reestructuración de la carrera magisterial posibilitará estimular la excelencia, animando y apoyando el desarrollo profesional continuo y exigiendo responsabilidad y rendición de cuentas.

Para que la Propuesta de línea de carrera magisterial se base en el conjunto de funciones o cargos a los que puede acceder un profesor, según los niveles de complejidad de las competencias involucradas y el grado de responsabilidad que entrañan, se precisa que esta propuesta deba articular una política salarial y de incentivos así como establecer criterios, estructura y procesos necesarios para alcanzar un escalafón magisterial acorde con la línea de carrera propuesta.

Será necesario ir transformando gradualmente los conceptos tradicionales de estabilidad laboral irrestricta y de supremacía del tiempo de servicios sobre la idoneidad profesional demostrada y evaluada en base, fundamentalmente, a los resultados en el aprendizaje de los alumnos.

Para que la Carrera constituya un atractivo de mejor desempeño, habrá que establecer una diferenciación significativa de remuneraciones entre nivel y nivel, considerando, entre otros, indicadores de flexibilidad, contratos abiertos y posibilidades de promociones rápidas (fast-track); promover una cultura de evaluación basada en restaurar la confianza y el diálogo entre los diversos actores involucrados en la educación; comprometerse en un apoyo firme, constante e idóneo que atienda a todos los docentes pero, principalmente, a los principiantes y aquellos que presentan dificultades en su desempeño y que expresan actitudes serias de superación; orientar a los docentes hacia un desempeño que posibilite la conquista paulatina del reconocimiento y valoración social de la profesión y del insustituible rol que debe jugar en el logro de una educación de calidad, con equidad y eficiencia, o sea, racionalidad.

2. RAZONES PARA PROPONER UN PERFIL BÁSICO Y COMPETENCIAS PARA LOS DOCENTES PERUANOS

Si bien existe conciencia generalizada sobre la deficiente formación del maestro peruano, no se asume aún la necesidad de contrastar una mejor formación docente con las demandas sociales (capacidades, competencias, necesidades, aspiraciones y carencias de la población a la que sirven los educadores) y con los objetivos orientados a la satisfacción del logro de las demandas a partir de políticas educativas nacionales.

Los cambios en los paradigmas educativos, que van dando lugar a diferentes enfoques de aprendizaje, van imponiendo modificaciones significativas al rol de la escuela. Se necesitan maestros capaces de facilitar a sus alumnos la participación enriquecedora en un mundo cada vez más globalizado que plantea retos procedimentales y actitudinales que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en maestros y directivos. Ello demanda, por consiguiente, cambios en estos profesionales que les posibiliten mejor desempeño para generar competencias en sus estudiantes.

Se demandan ahora nuevos enfoques que permitan partir de perfiles característicos de la profesión docente y de competencias para abordarlos. Razón fundamental para definir perfiles y competencias es la necesidad de fortalecer la docencia como profesión, en relación con otras profesiones y con la función social que se le asigna o asume en determinado contexto para la formación de las nuevas generaciones y para el desarrollo cultural y su aporte al desarrollo del país.

El desempeño docente tiene diversos grados de complejidad. Saber, saber hacer y ser son los tres tipos fundamentales de saberes que comprenden el aprendizaje de cada competencia por los docentes o por individuos en procesos de formación. Se trata de que los sujetos crezcan como personas desarrollando sus competencias para aprender con crecientes grados de autonomía, de modo que sustenten opciones y compromisos con ellos mismos, con los demás y con el mundo.

Se requiere, además, contar con un referente para la formación y el desarrollo profesional docente, manteniendo una unidad básica en la diversidad vigente, asegurando la equidad en la calidad profesional y tratando de responder a la casi permanente movilidad de los docentes por razones de traslados, reasignaciones o permutas. El maestro tendría que ser un hacedor de puentes entre las diversidades que componen el país.

Un perfil por competencias ayudará también a establecer con claridad cuáles son las características profesionales que los docentes peruanos deben poseer y demostrar en su desempeño profesional. La identificación de estas características permitirá elaborar evaluaciones con altos niveles de exigencia, lo que a su vez identificará a los docentes de alta calidad profesional permitiendo un sistema de incentivos que cambie la percepción que de la carrera docente tiene el mismo profesional y la sociedad en su conjunto.

Otra poderosa razón para optar por estrategias y para construir con los propios docentes sus perfiles y competencias básicas está asociada a la importante influencia que ello pueda tener en los programas de formación y capacitación de profesionales de la educación.

Las ahora indispensables nuevas competencias que debieran adquirir los alumnos de hoy, no podrán ser desarrolladas si los entes formadores de maestros no se convierten en entes capaces de formar, a la vez en los futuros profesores, competencias y capacidades.

Respecto a esta formación inicial de docentes en la década pasada la direccionalidad tradicional burocrática del Ministerio de Educación no ha influido mayormente en generar cambios suficientes tanto en facultades de educación como en ISP. Es aún escaso el diálogo entre estos tres actores institucionales.

Sin embargo, los resultados positivos de la experiencia del Plan Piloto de Formación Docente han generado bases para un estudio más completo sobre la formación y carrera magisterial que pueda integrar los diversos aspectos que integran esta consultoría.

3. FUNDAMENTOS PARA LA ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES

En el Perú, la formación de profesores presenta serias distorsiones y deficiencias, que se expresan de un modo cuantitativo y cualitativo: el número de instituciones y programas formadores de docentes supera en alta proporción la cantidad que el país necesita, en tanto que la calidad de la formación de educadores -en la gran mayoría de los casos- está muy lejos de alcanzar el nivel deseable. No hay signos que sugieran que esta situación vaya a mejorar por sí misma, sin una clara y definida intervención del Estado y de la sociedad.

Uno de los factores esenciales de la calidad de la formación profesional es la selección de estudiantes motivados y con aptitudes para el aprendizaje en el nivel superior. En tal sentido, las facultades de educación estarían captando alumnos potencialmente mejores que los institutos pedagógicos, en tanto que los alumnos que tienen menores posibilidades de tener éxito en la educación superior estudiarían en los ISP privados, según un informe del Ministerio de Educación basado en datos de APOYO, del censo universitario y de la ENAHO 97-III ³⁴.

Sin embargo, si se compara a los estudiantes de educación con los de otras carreras universitarias se encuentra que:

- A la carrera de Educación se ingresa con menos tiempo de preparación y la cantidad de postulaciones es menor.
- Los padres de los estudiantes de Educación presentan el nivel educativo más bajo de todas las carreras comparadas.
- Estos mismos estudiantes presentan el menor número de horas de estudio fuera de clases, y el porcentaje de ellos que tienen conocimiento del idioma inglés y de computación es el más bajo y muy inferior al promedio.

En lo que respecta a los docentes de los ISP, más de la mitad han estudiado en universidades, pero menos del 10% de ellos han realizado estudios completos de postgrado.

Los diagnósticos realizados por la DINFOCAD antes de 1996 señalaban los siguientes problemas fundamentales en la formación docente³⁵ :

1. Un currículo con problemas de orientación, pertinencia y racionalidad; fragmentación de los contenidos, y escasa atención a las necesidades de integración y de aprendizaje activo y reflexivo.
2. Metodología inadecuada: formas de enseñanza predominantemente lectivas basadas en la comunicación oral, con poco requerimiento de trabajo práctico, y de lecturas e investigaciones que involucren a los estudiantes con la construcción de sus conocimientos disciplinares y pedagógicos.
3. Insuficiencia de bibliotecas y laboratorios que apoyen la formación del docente.
4. Situaciones de práctica profesional que ofrecen poca oportunidad para el análisis reflexivo.
5. Falta de estímulos para atraer a la carrera docente a alumnos talentosos con vocación para maestros.

El Plan Piloto de Formación Docente iniciado en 1997 dio prioridad a la reforma curricular, para adecuar la formación inicial de los docentes a los cambios que se impulsaban en el nivel de primaria de menores. Al mismo tiempo se buscó introducir la metodología activa, se promovió la investigación formativa -asociada a la práctica innovadora- y se estableció la práctica profesional temprana como parte sustancial de la formación. Según la DINFOCAD, el plan piloto ha alcanzado a 74 ISP y ha logrado cambios en la actitud y competencias de los docentes formadores, sensibilización de los directores, alumnos con mejores niveles de vocación y autoestima, además del fortalecimiento institucional de los ISP participantes y la constitución de una red nacional que otorga sostenibilidad y replicabilidad al proyecto.

³⁴ Ministerio de Educación – DINFOCAD. Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación (Propuesta preliminar). Lima, 2001.

³⁵ Ministerio de Educación – DINFOCAD, documento citado.

Los logros y limitaciones del plan piloto todavía no han sido suficientemente evaluados, en parte porque el tiempo de su vigencia es aún relativamente corto. Sin embargo, es evidente que su alcance y profundidad no han llegado al nivel deseable en el nivel nacional, como lo demuestran las siguientes conclusiones de la DINFOCAD en el presente año, con respecto al conjunto de la formación de los recursos humanos de la educación en el Perú ³⁶.

En lo que respecta a los recursos humanos:

- Profesores formadores de las instituciones de formación magisterial seleccionados bajo criterios poco técnicos, equipados con un conjunto insuficiente de competencias y raramente apoyados en su desempeño como formadores.
- Directivos en los distintos niveles institucionales (centros educativos, órganos intermedios, MED central) todavía carentes de perfeccionamiento en las competencias de la gestión educativa moderna.

En lo que respecta a las instituciones:

- Excesivo número de instituciones y cupos de formación docente, lo cual necesita un proceso de racionalización de la oferta para brindarla a un grupo seleccionado de IFM de mejor calidad.
- ISP y Facultades de Educación con derechos y atribuciones distintas para funciones similares; en ambos casos estructurados en función de currículos y con una división de trabajo y procedimientos administrativos que requieren revisión y actualización.
- Insuficiente e infrecuente comunicación del sistema formativo con los actores institucionales y sistémicos (centros educativos, organismos intermedios) y con los sociales y parasistémicos (medios de comunicación, políticos, liderazgos comunitarios, etc.).
- Currículos de formación educativa y docente (inicial y en servicio) que necesitan redefiniciones conceptuales, estructurales, organizativas y dimensionales.
- Insuficiente utilización en los IFM de nuevas tecnologías para el aprendizaje y la comunicación, además de inadecuadas instalaciones físicas.

A todo lo anterior habría que agregar que la mayoría de los ISP continúan aplicando el currículo de formación magisterial aprobado en 1985, que presenta las siguientes deficiencias:

- Carga excesiva en las asignaturas teóricas y de metodología de investigación, que representan el 34,7% del total.
- Los conocimientos específicamente pedagógicos (teóricos y técnicos) representan sólo el 23,7% de la carga horaria total.
- Las actividades de práctica docente y de servicio a la comunidad ocupan apenas el 14,3% de la carga horaria.
- Los valores y actitudes se consideran en los cursos de filosofía y educación religiosa, que sólo representan el 6,7% del total.

En caso de mantenerse las mencionadas distorsiones y deficiencias en la formación de los profesionales de la educación, será casi inútil cualquier otro esfuerzo que se haga para revalorizar la profesión docente y para mejorar la calidad de la educación. El país no podría enfrentar los enormes desafíos de equidad y calidad educativa que se demandan desde los procesos de construcción de la democracia y del desarrollo económico y social, en un marco de acelerada globalización y constante renovación científica y tecnológica.

La realidad exige, en consecuencia, que se defina una acción concertada y efectiva, de mediano plazo, conducente a transformar la formación de los profesores para que responda a lo que el país necesita y que a la vez contribuya al propósito de racionalizar la oferta estatal de formación inicial de profesores. Tal acción tendría que realizarse en el marco de un proyecto político integral de revaloración de la profesión docente.

³⁶ Ministerio de Educación – DINFOCAD, idem.

Antecedentes inmediatos

Las instituciones que forman profesionales de la educación en el Perú, en los últimos años han identificado a la acreditación de programas e instituciones como un mecanismo conveniente para regular la calidad de la formación de profesores. Tanto la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD), de la que dependen los Institutos Superiores Pedagógicos, como las Facultades de Educación de las universidades del país, se han propuesto poner en marcha un sistema de acreditación y han dado pasos importantes para hacerlo realidad. Los párrafos siguientes reseñan los planteamientos de estas instituciones, así como la situación de partida que la acreditación ayudaría a superar.

El Ministerio de Educación, por intermedio de la DINFOCAD, está actualmente proponiendo un “sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación”³⁷, para el cual se plantea el reto siguiente:

“Dada la evidencia de que el maestro desempeña un papel crucial en la promoción del aprendizaje en los niños y niñas, se propone una estrategia de formación continua del maestro a partir de una formación inicial redefinida y una formación en servicio más integrada y relevante, ambas en un contexto de: (a) racionalidad de la oferta de formación inicial³⁸; y (b) profesionalización y flexibilidad de la carrera magisterial.”

El sistema de formación continua aludido, sería una de las piezas del programa de Revalorización de la Carrera Magisterial propuesto por la DINFOCAD, el cual incluye, además, el Sistema de Acreditación de Instituciones y Profesores y la estructura y funcionamiento de la Carrera Docente.

En el proyecto de la DINFOCAD se establece que los programas y actividades de Formación Inicial de profesionales de la educación serán evaluados permanentemente, a nivel de sistema y de institución, “mediante mecanismos referenciados a patrones básicos de funcionamiento y de acuerdo con las metas fijadas en el Proyecto Educativo Institucional (PEI)³⁹. Además de evaluaciones internas, basadas en instrumentos acordados a nivel del sistema, se realizarán evaluaciones externas periódicas. Los resultados de tales evaluaciones guardan relación con la acreditación institucional.”

En el sistema propuesto, la acreditación es considerada uno de los mecanismos principales –junto con la especialización y la diversificación– de la estrategia orientada a la racionalización de la oferta de formación inicial de docentes. “Mediante la acreditación se buscará mantener un nivel cualitativo institucional adecuado a la mejor formación de los recursos humanos de la educación nacional. Mediante un estudio se buscará la estructura más funcional para el organismo acreditador y sus funciones en el sistema. Es posible que un porcentaje de los ISP existentes, por ejemplo, no llegue a satisfacer a las condiciones establecidas por la acreditación.”

Los planteamientos de la DINFOCAD son congruentes con los que establece el vigente Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, en su Título VI: “El sistema de acreditación de los ISP estará orientado a evaluar el desempeño institucional y la calidad pedagógica de las carreras ofertadas, de acuerdo a los estándares de calidad aprobados por el Sector conforme a las disposiciones legales vigentes.”

El Reglamento define la acreditación como “un proceso complejo, permanente, que toma en cuenta estándares externos, pero también y sobre todo, obliga a desarrollar la gestión y la práctica en forma congruente con los valores, principios, misión y visión, objetivos y documentos curriculares del propio Proyecto de Desarrollo Institucional. Es un mecanismo de autorregulación y control de la fortaleza y la coherencia institucional.”

³⁷ Ministerio de Educación. Sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación. Propuesta preliminar de la DINFOCAD. Lima, marzo, 2001.

³⁸ Subrayado nuestro.

³⁹ Hasta el 2001 se conocía como Plan de Desarrollo Institucional (PDI).

Finalmente, el Reglamento señala que: “La acreditación debe ser exigencia para el funcionamiento de los ISP. Al normarla, se tendrá que establecer un plazo prudencial –unos tres años– para que todos los ISP, Públicos y Privados, logren su acreditación por instituciones independientes y confiables. La acreditación de los docentes de estos ISP será igualmente normada más adelante.”

Las Facultades de Educación, por su parte, han dado ya algunos pasos hacia la definición de un sistema de acreditación de la calidad en tres encuentros nacionales promovidos por la Asamblea Nacional de Rectores y por la Asociación de Facultades de Educación entre 1998 y el 2000. En ellos se ha acordado establecer procesos de autorregulación en cada institución, además de construir un sistema de evaluación y acreditación en base a un conjunto de estándares de calidad aprobados por consenso.

En el campo de los especialistas, de los educadores profesionales y de la sociedad, es creciente el consenso con respecto a la conveniencia de establecer mecanismos de racionalización, regulación y aseguramiento de la calidad de la formación de los profesionales de la educación. El sindicato de los educadores peruanos (SUTEP) también coincide con la necesidad de desarrollar una política de acreditación de instituciones de formación de los profesionales de la educación. Su Secretario General ha afirmado al respecto que, en opinión del sindicato: “Los institutos pedagógicos o facultades de educación, tendrán como exigencia cumplir con una acreditación de calidad. Nos oponemos tajantemente a que el criterio mercantil y rentista atente contra la calidad formativa de los profesores”⁴⁰.

Por último, en el contexto internacional la acreditación de instituciones y programas se ha ido generalizando como mecanismo para promover y certificar la calidad de la formación profesional y académica en las instituciones universitarias y de educación superior no universitaria. En algunos países latinoamericanos el desarrollo de sistemas de acreditación está contribuyendo a avanzar en la necesaria renovación y racionalización de la formación de los educadores del recién iniciado siglo XXI. La aplicación de este mecanismo de regulación en el Perú puede tener un efecto similar, además de facilitar la integración y el intercambio con los sistemas educativos de otros países, lo cual resulta importante en una época de creciente globalización.

4. LA DOCENCIA EN EL MARCO DE ACUERDOS Y DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Los organismos internacionales vienen ocupándose de la situación docente desde 1966, año en que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideraba la necesidad de la mejora continua de las necesidades materiales de los docentes.

En octubre de ese año, la UNESCO, en cooperación con la OIT, convocaron una Conferencia Intergubernamental Especial sobre la situación del personal docente en la cual se elaboró una Recomendación sobre la Situación del Personal Docente que demandaba:

- **Reconocer que el progreso de la educación depende en gran parte de la formación y de la competencia del profesorado, así como de las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de cada educador.**
- **La situación del personal docente debería corresponder a las exigencias de la educación, definidas con arreglo a los fines y objetivos docentes; el logro completo de estos fines y objetivos exige que los educadores disfruten de una situación justa y que la profesión docente goce del respeto público que merece.**
- **Considerar a la enseñanza como una profesión cuyos miembros prestan un servicio público; esta profesión exige de los educadores, no solamente conocimientos profundos y competencia especial.**

⁴⁰ AURIS, Olmedo. Carrera Pública Magisterial en el Perú del siglo XXI. Ponencia presentada al Taller Internacional sobre Carrera Magisterial, realizado en Lima del 22 al 24 de noviembre de 2001. Ministerio de Educación, DINFOCAD, Lima, 2001.

adquiridos y mantenidos mediante estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de las responsabilidades personales y colectivas que ellos asuman para la educación y el bienestar de los alumnos a su cargo.

- *Las condiciones de trabajo del personal docente deberían fijarse con miras a fomentar lo mejor posible una enseñanza eficaz y permitir a los educadores entregarse plenamente a sus tareas profesionales.*
- *Las organizaciones del personal docente deberían ser reconocidas como una fuerza que puede contribuir considerablemente al progreso de la educación y, por consiguiente, deberían participar en la elaboración de la política docente.*

En septiembre del 2000 se realizó una nueva reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO para evaluar la aplicación de estas recomendaciones. En esta reunión se comprobó que la situación de los docentes sigue deteriorándose en torno a tres áreas que fueron materia de la recomendación:

- Deterioro de las condiciones de enseñanza y aprendizaje, en un contexto poco atractivo para los docentes.
- Escasa participación de las organizaciones de docentes en la gestión de las políticas educativas.
- Deficiente formación de los docentes en los centros destinados especialmente para este fin.

En 1996, 30 años después de la adopción de la Recomendación relativa a la situación del personal docente por la OIT y la UNESCO, se realizó en Ginebra la 45ª. Reunión de la Conferencia Internacional de Educación. En ella se trató el tema “Fortalecimiento de la función del Personal Docente en un Mundo Cambiante”.

Previamente se había realizado en Jamaica la VII Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en la cual se emitió una recomendación orientada a “*profesionalizar a los educadores y ampliar su visión, fomentar el desarrollo de una imagen social positiva de la carrera docente, diseñar planes de formación a largo plazo y desarrollar mejores prácticas de contratación de docentes*”⁴¹.

En febrero del 2000 se realizó, en Santo Domingo, el Encuentro Educación para Todos en las Américas. En dicho Foro, preparatorio de la Conferencia Mundial de Dakar, los estados se comprometieron a:

- Ofrecer a los docentes una educación de alto nivel académico, vinculada con la investigación y la capacidad para producir innovaciones que los habilite en el desempeño de sus funciones en contextos socioeconómicos, culturales y tecnológicos diversos.
- Establecer políticas de reconocimiento efectivo de la carrera docente que les permitan mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, estimulen la profesión e incentiven el ingreso a ella de jóvenes con talento, creen estímulos para que alcancen un buen nivel de formación pedagógica y académica, desarrollen competencias para acompañar y facilitar el aprendizaje durante toda la vida y aumenten su compromiso con la comunidad
- Implementar sistemas de evaluación del desempeño de los docentes y de medición de la calidad y de los niveles de logro en la profesión, sobre la base de estándares básicos consensuados con los gremios de maestros y las organizaciones sociales.
- Establecer los marcos normativos y de política educativa para incorporar a los docentes en la gestión de los cambios del sistema educativo e incentivar el trabajo colectivo en la escuela.

En abril del 2000 se realizó en Dakar, Senegal, el Foro Mundial de la Educación, organizado por el Banco Mundial, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO y la UNICEF. El objetivo de dicho Foro fue evaluar el cumplimiento de la iniciativa de “Educación para Todos”, expuesta en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, y señalar acciones futuras en el marco de la misma iniciativa. El Foro de Dakar recogió las recomendaciones de Santo Domingo. En base a ellas, en lo que respecta al desarrollo del magisterio, los participantes se plantearon como meta elevar el estatus, la moral y el profesionalismo de los docentes.

⁴¹ UNESCO-OREALC. “La Profesión Docente y el desarrollo de la Educación en América Latina y el Caribe”. En *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. UNESCO. Santiago, diciembre de 1996, pág. 7

Un grupo de educadores latinoamericanos tuvo la iniciativa de formular un Pronunciamiento Latinoamericano sobre “Educación para Todos”, a propósito del Foro de Dakar⁴². Dicho pronunciamiento ha sido suscrito por cerca de tres mil educadores de todos los países de la Región. En lo que respecta a los maestros, la recomendación se expresa en los siguientes términos:

“La educación es asunto público y debe, por tanto, involucrar a todos sus actores y concitar su participación responsable. Esto es particularmente cierto y necesario en el caso de los docentes, sujeto clave de la educación y del cambio educativo”.

Los Ministros de Educación de América Latina y El Caribe, convocados por la UNESCO en el marco de la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación realizada en Cochabamba en marzo de 2001, reconocieron el rol insustituible de los docentes para lograr aprendizajes de calidad en el aula. Este reconocimiento se expresa en la siguiente declaración:

Declaramos... “Que para lograr aprendizajes de calidad en el aula los docentes son insustituibles. La transformación que suponen las reformas se define en la preparación y disposición del docente para la enseñanza. Enfrentar y solucionar la cuestión docente con tratamiento integral sigue siendo factor clave y urgente para los próximos lustros”.

“La función y la formación docente demandan ser reconceptualizadas con un enfoque sistémico, que integre la formación inicial con la formación continua, la participación efectiva en proyectos de mejoramiento, la generación en los centros educativos de equipos de trabajo docente y la investigación en una interacción permanente. La participación de nuevos actores y la introducción de nuevas tecnologías deben tender a reforzar el papel profesional de los docentes. Junto con ello hay que enfrentar con urgencia todos los otros aspectos que pueden posibilitar al docente realizar su tarea en condiciones dignas de trabajo y desarrollo personal: remuneración adecuada, desarrollo profesional y aprendizaje permanente, evaluación de su desempeño y responsabilidad por los resultados del aprendizaje”

Esta Declaración se expresa en un acápite que comprende cinco recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento y resignificación del papel de los docentes.

Toda esta secuencia de recomendaciones nos muestra que hay una clara conciencia de la importancia del maestro como profesional y del magisterio como grupo, en cualquier proceso de mejoramiento educativo que se pretenda emprender. Ningún país se atrevería en los momentos actuales a plantear una transformación educativa, dejando de lado la atención a la situación docente.

5. ENFOQUES Y SENTIDOS DE LA PROFESIÓN DOCENTE

5.1 MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA REQUIERE DEL DESARROLLO PROFESIONAL DEL DOCENTE

En las últimas décadas se han realizado diferentes esfuerzos orientados a mejorar la calidad educativa en el Perú que son parte de una preocupación internacional por una educación de calidad para todos. Acuerdos como los de Jomtien (1990), Dakar y otros han acentuado la importancia de universalizar la educación básica con logros de aprendizaje. Desplazar la atención del acceso y cobertura hacia la calidad es todavía un tránsito difícil y complejo. Como lo afirma Toranzo (Foro Educativo, 2000), de la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria generada a fines del siglo XIX fue la base sobre la que se

⁴² La redacción estuvo a cargo de Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes y Rosa María Torres

construyeron los sistemas educativos de la región, hacia fines del siglo XX parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía: brindar una educación de calidad en condiciones de equidad. Esta utopía podría convertirse en la idea fuerza aglutinadora de los consensos sociales y políticos que nuestro país requiere para el desarrollo del nuevo sistema educativo en el siglo XXI.

Hay cada vez mayor consenso en torno a la influencia de la calidad profesional docente en el rendimiento del estudiante. La calidad de los docentes es uno de los factores que incide con más fuerza en los logros de aprendizaje y para algunos es el factor cuya importancia sobrepasa a todos los demás en conjunto (Arregui 2000).

En un enfoque más sistémico, la interacción confluyente del *desarrollo profesional docente*, *el desarrollo curricular* y *el desarrollo institucional* es indispensable para la mejora de la calidad educativa y el progreso de la educación en general. Se entiende el desarrollo profesional docente como el proceso protagonizado por los profesionales de la educación a nivel individual y colectivo para mejorar sus condiciones laborales y su práctica docente en el aula y escuela, orientado por un proyecto de escuela y sociedad. El desarrollo curricular alude a los procesos mediante los cuales se deciden, secuencian y evalúan las experiencias de aprendizaje formalizadas a través de un plan de estudios o programas curriculares. El desarrollo institucional refiere a los procesos de gestión que buscan articular las diversas dimensiones de la escuela sobre criterios de eficacia, eficiencia y pertinencia.

Existen factores no-docentes que provienen desde el lado del alumno y que también influyen en el rendimiento escolar y, en términos generales, en la calidad del sistema educativo. Sin duda, factores que reporta el alumno como los biológicos, nutricionales, familiares, de contexto sociocultural y económico juegan un papel muy influyente en la motivación y condiciones de aprendizaje de los educandos⁴³.

La concurrencia de diversos factores sobre la calidad educativa permite señalar que ésta no depende de la modificación de un sólo factor sino de la articulación y convergencia oportuna de varios de ellos según la particularidad de los contextos. Por ello, no existe una receta o fórmula estándar, sino más bien diversas combinaciones posibles de cara a la especificidad de cada región, departamento y escuela. De esta manera, se requiere una visión más flexible para evitar predecir una relación de causalidad automática entre modificaciones en el desarrollo profesional y calidad educativa. Más aún, la sola mejoría de uno de los elementos del desarrollo profesional, a nivel de condiciones laborales como es el justo incremento remunerativo del docente, no lleva necesariamente a un mejor desempeño profesional y progreso significativo en el rendimiento del alumno⁴⁴. No obstante, queda claro que sea cual fuere la opción de combinaciones para lograr avanzar en la calidad educativa, mejorar el desarrollo profesional docente debe ser parte inherente de las opciones.

Por otro lado, el reconocimiento de factores múltiples que influyen sobre la calidad educativa debe llevar también a reconocer que ésta última se mide no solo a través de los indicadores cuantitativos clásicos del sistema (tasas de acceso, repitencia y retención y resultados de pruebas de rendimiento). Es necesario también un enfoque más cualitativo de los indicadores de la calidad educativa de un sistema que permita recoger, entre otros, el impacto de la escuela en el desarrollo local, en la formación del capital social. Éstos últimos aún no se logran ponderar y legitimar en los discursos oficiales.

⁴³ De acuerdo con Ferguson (1991), en los Estados Unidos el 49% del resultado del aprendizaje se puede atribuir a factores familiares y del hogar (como la educación de los padres, ingresos, antecedentes lingüísticos, raza y ubicación) mientras que el 43% es atribuible a la calificación y experiencia del maestro y sólo 8% al tamaño de la clase. Banco Mundial. Perú. *La educación en una encrucijada. Retos y oportunidades para el siglo XXI*. Lima, 1999.

⁴⁴ "La reciente revisión a la literatura sobre la efectividad en materia de costos de las intervenciones en la educación latinoamericana de Schiefelbein, Wolf (1999) dio como resultado que el 50% de aumento en los sueldos y salarios de los profesores rurales se relaciona con un incremento del 19% en puntajes de las evaluaciones". Banco Mundial. Perú. *La educación en una encrucijada. Retos y oportunidades para el siglo XXI*. Lima, 1999.

Hoy en día también se está transitando hacia un enfoque más equilibrado de la presencia de los actores del sistema educacional. En las tendencias sindicales se observa este tránsito, así el SUTEP reconoce que habían concentrado sus esfuerzos pensando en los derechos de los maestros “olvidando el derecho de los alumnos” (Auris 2001). La primera tendencia, según Chiroque (2001), lleva a una preeminencia de los derechos de quienes enseñan sobre los derechos de quienes aprenden. Un ejemplo de esta lógica es que cuando un alumno no aprende se sanciona al alumno y no al docente (Trahtemberg 2001). Desde la segunda tendencia, los derechos de quienes enseñan están supeditados y son funcionales a los derechos de quienes aprenden. La salida a esta tensión parte por reconocer la legitimidad de los derechos de ambos actores.

5.2 LA PROFESIÓN DOCENTE IMPLICA UNA CONSTRUCCIÓN COMPLEJA

Se asume la docencia como una profesión históricamente construida y en permanente tensión con las demandas de su contexto. Dicha construcción no ha sido un camino lineal ni ha seguido el mismo paso que otras profesiones. Se trata de una de las construcciones más complejas en el campo de las profesiones. En ese proceso de construcción de la profesión se evidencian cinco aspectos a través de los cuales se pueden observar los matices de la profesión docente (Hoyle) y su especificidad para el caso peruano.

A. FUNCIÓN SOCIAL DE LA DOCENCIA

La docencia cumple una función social que consiste en garantizar, junto a las familias y desde sus funciones e instituciones educativas, la reproducción y renovación del capital cultural de la sociedad (conocimientos, valores, tradiciones) de generación en generación y preparar a sus miembros para las ocupaciones que la sociedad demanda para su transformación permanente. Esta función ha crecido en legitimidad en la medida en que las ocupaciones se diversifican y tecnifican demandándole al Estado una mayor preocupación por la educación pública y, por consiguiente, por la profesionalización del maestro.

Esta función social reproductora y transformadora que le asigna la sociedad convierte al docente en *referente intergeneracional*. Su quehacer profesional está dirigido a constituirse en uno de los puentes más sólidos entre el pasado, presente y futuro de una comunidad local y sociedad. Este aspecto es particularmente crucial para sociedades como la nuestra donde siempre ha costado construir una memoria colectiva y continuidades creativas entre una generación y otra.

Asimismo, arista importante de la función social docente es la de garantizar el acceso a saberes, habilidades y actitudes que permitan a los alumnos insertarse eficaz y responsablemente en el proceso de desarrollo humano y sostenible. En este sentido, el docente es un *agente del desarrollo*, función que también es ejercida por otros ciudadanos. Su profesión lo vincula a valorar las necesidades y potencialidades de las personas para formarlas como protagonistas de un estilo de desarrollo integral, centrado en el ser humano y con responsabilidad ecológica frente a su entorno. La función del docente como promotor del desarrollo es muy significativa para nuestro país donde la pobreza, la falta de oportunidades, el desaliento y otros problemas merman las potencialidades de las personas y colectivos para construir salidas eficientes y sostenibles a sus problemáticas. En ese sentido, se trata de profesionales preparados para educar con imaginación en contextos de pobreza y discriminación (Palacios y Paiba, 1997).

Una característica fundamental de la función social docente se relaciona con la demanda desde la sociedad y del proceso de globalización para que cumpla el rol de *promotor de la interculturalidad*. Esta función representa una exigencia a la profesión para mantener una permanente atención y valoración de los aportes de la diversidad sociocultural en las escuelas, de las comunidades locales, de la

sociedad en general y también del mundo. Implica, asimismo, desarrollar competencias profesionales específicas para la promoción de la interculturalidad a través del currículo, de las interacciones profesor-alumno y en general en la cultura escolar. Para el Perú esta función del docente como “profesional de la cultura” (Sacristán) es crucial y expresa una respuesta al derecho al reconocimiento que tienen todas las etnias, lenguas y tradiciones culturales que se han desarrollado en el país; así como la necesidad de construir un Perú de todas las sangres que no se pudo plasmar en la República. «El gran reto de la educación frente a la pluriculturalidad es promover la interculturalidad como principio fundamental para la unidad nacional” (Estructura Curricular Básica de Educación Primaria. MED,1997).

B. NECESIDAD DE UN CUERPO DE CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS

La docencia remite a un cuerpo de conocimientos especializados que el profesor necesita para racionalizar su trabajo y utilizar un lenguaje referencial para interpretar y comunicar su quehacer. Dicho cuerpo de conocimientos constituyen discursos acumulados y actualizados por comunidades de profesionales con grados de estandarización y validación.

Esta especialización del conocimiento ha sido uno de los retos más importantes para los profesionales de la educación debido a varias razones. Una de ellas está relacionada con la discusión en el campo académico sobre el estatuto epistemológico de una ciencia de la educación. Otra, tiene que ver con una formación inicial con un mínimo de formación científica. La tercera razón está vinculada con la complejidad que implica para el docente la lectura e integración de los diversos cuerpos de conocimientos especializados para la profesión docente. El docente debe integrar saberes especializados como, por ejemplo, de la psicología, la didáctica y las disciplinas formales. Existe la tendencia a sobredimensionar los aportes de una de ellas y a sacrificar las contribuciones de otras, así como a las interpretaciones rígidas. La excesiva ideologización también ha significado la distorsión o negación a valorar potencialidades de diversos cuerpos de conocimientos.

C. GRADO DE AUTONOMÍA PROFESIONAL

La docencia implica un grado de autonomía profesional que le otorgue al profesor confianza en su juicio y acción en el terreno de la enseñanza. Esta autonomía será alcanzada con una sólida formación inicial, con la sistematización de su propia práctica, con su formación continua y con la actitud del docente abierta a la evaluación periódica de su práctica profesional. Sin embargo, este grado está condicionado por los límites que el Estado plantea así como por los emanados de las autoridades escolares.

La autonomía profesional del docente requiere ser entendida no como autosuficiencia absoluta sino como el respeto y credibilidad que la sociedad y el Estado le otorgan a un ciudadano que presta un servicio público a la sociedad. Sin embargo, esta valoración de la autonomía, dado el contexto específico en que se mueve el docente -mayormente sólo en su aula-, ha llevado hacia un aislamiento de su trabajo y con débiles canales de comunicación entre sus pares. En este sentido, determinadas experiencias de gestión de los centros educativos han agudizado creencias de autosuficiencia profesional, de aislamiento y coordinaciones no siempre eficaces para enriquecer la autonomía de los docentes. Dicha autonomía debiera priorizar la misión de acompañar y facilitar el desarrollo de las capacidades humanas y el aprendizaje de los alumnos.

Es necesario que el Estado desarrolle políticas que permitan renovar esa credibilidad hacia la autonomía profesional del docente en un contexto de cultura colaborativa y evaluativa en las escuelas. Ello ayudará a valorar la autonomía profesional con una visión más amplia y enriquecedora.

OPINIÓN SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES
Sobre la base de la expresión de acuerdo-desacuerdo con las siguientes dos frases

Frase "A" / *Dar más autonomía a los establecimientos escolares es una política que desresponsabiliza al Estado en la prestación del servicio educativo.*
 Frase "B" *Una mayor autonomía de las instituciones educativas fortalecerá sus capacidades para aumentar la igualdad de oportunidades de aprendizaje.*

<i>Manifestación de acuerdo</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>De acuerdo con la frase "A"</i>	<i>16,0</i>
<i>De acuerdo con la frase "B"</i>	<i>69,8</i>
<i>En desacuerdo con "A" y "B"</i>	<i>10,5</i>
<i>NS / NR</i>	<i>3,7</i>
<i>Total</i>	<i>100,0</i>

D. CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN COLECTIVA

La profesión docente se expresa también en su organización colectiva, la cual mayormente para el caso de los maestros, a diferencia de otras profesiones, ha descansado en organizaciones gremiales más que en colegios profesionales. La formación de instancias de representación colectiva es, sin duda, un aspecto fundamental que aporta a la conciencia de pertenencia de los docentes y al ejercicio de su derecho de libre asociación.

Desde la realidad peruana, la organización de instancias de representación profesional es una de las formas de fortalecer a la sociedad civil y evitar la fragmentación de los profesionales como sujetos con derechos y responsabilidades. Específicamente, la organización colectiva de los docentes debe conjugar cada vez más sus legítimos intereses económicos con el mejoramiento de la calidad del servicio profesional que ofrecen a la sociedad.

La organización colectiva de los docentes es importante para su constitución como interlocutores ante el Estado y generadores de opinión pública. Los docentes en tanto profesionales de la educación requieren de una participación organizada para emitir opinión y propuestas sobre las políticas estatales que atañen al sector educativo. Un proceso reciente es el cambio de actitud de los docentes y sus organizaciones en América Latina, para desarrollar una creciente capacidad propositiva y ya no sólo reactiva frente a la educación (Arregui 2000), "Los sindicatos y demás gremios docentes tendrían que posibilitar, con su acción, que la imagen de la maestra o el maestro no esté reducida a su condición de persona asalariada: el final del siglo demanda gremios que apuesten también por rescatar su sentido como profesionales de la educación" (Rivero 1999).

B. VALORES PROFESIONALES

La docencia también implica la referencia a valores profesionales que se comparten entre las diversas profesiones, pero también algunos de ellos adquieren una peculiaridad para la docencia. Como profesionales, los docentes requieren de un código de ética profesional, enseñado durante el periodo de formación inicial, en donde se resumen las orientaciones valorativas de la profesión y los dilemas morales a los que se enfrentan en la práctica profesional.

La excesiva tecnocratización de las profesiones ha hecho perder en ellas la importancia de una reflexión ética sobre sus prácticas y llevado a confundir medios con fines. La exagerada manera de entender la competencia en el mercado ha significado también, para determinados segmentos del mundo profesional, el descuidar y hasta manipular irresponsablemente a los clientes o usuarios de sus productos y servicios.

Los valores profesionales son especialmente demandados en sociedades como la nuestra que ha atravesado periodos lamentables e indignantes de corrupción tanto en el Estado como en otros escenarios. Definitivamente, se trata de un código de ética profesional que permita al docente evitar la inserción de otra lógica que no sea la explícitamente formativa y en favor del aprendizaje de los alumnos. Las percepciones sobre la credibilidad de las profesiones en el Perú revelan que existe un alto porcentaje de confianza en los docentes que debe consolidarse. En una encuesta de Apoyo (nov. 2000) los docentes junto con los médicos y sacerdotes figuran con más del 70% de credibilidad en su palabra, mientras que en el otro extremo figuran los políticos, congresistas y jueces.

La creciente preocupación por la moral de los profesionales de la educación ha sido también expresada por sus propios representantes: “Somos de la opinión que en el perfil profesional del docente deben estar bien marcados los aspectos éticos y valorativos. Quien actúa dentro de la carrera pública magisterial con honestidad debe ser reconocido por el Estado y la sociedad; y quien infringe su noble condición de maestro tendrá que ser sancionado. En los dos casos se requiere de la existencia de un Código de Ética Docente y de reglamentos específicos”(Auris 2001).

Son apreciables aquellas orientaciones axiológicas de la profesión docente que giran en torno a la profunda valoración de la vida en todas sus formas y al aprecio de la diversidad biológica del entorno. Igualmente constituye otro eje ético relevante, la valoración de la persona y sus derechos.

El docente debe asumir los derechos humanos y particularmente los Derechos del Niño y la Niña como la base moral para su actuación profesional y motivación para contribuir al crecimiento de los educandos como sujetos de derechos. El respeto a la dignidad de cada niño o joven a la supresión de prácticas autoritarias o discriminatorias y del humillante castigo físico son exigencias básicas de su ejercicio profesional.

Las ideas expuestas revelan la complejidad de la docencia como profesión cuya eficacia y legitimidad descansan en diversos aspectos y no sólo en uno, siendo además aspectos que no evolucionan de la misma forma, pues son actualizados con ritmos y contenidos distintos. En una visión global de la profesión docente es necesario esta mirada a su función social, al cuerpo de conocimientos especializados, a su grado de autonomía profesional, a su capacidad de organización colectiva y a sus valores profesionales.

5.3 EL DOCENTE, UN PROFESIONAL CRÍTICO REFLEXIVO

En las últimas décadas se viene alentando un nuevo paradigma de la profesión docente que busca *superar la actual visión tecnocrática* de la misma, tanto en ciertas tendencias de formación inicial como de desarrollo profesional del profesor. En esta visión, el maestro se convierte en un mero operador del currículo y metodologías definidas y sistematizadas por otros. Se trata de una profesionalidad ampliada y no restringida como lo propone Hoyle (Cuadro 1). Este tipo de práctica profesional restringida implicó una baja en la autoestima, escasa motivación y poca capacidad de repensar el sentido de la profesión y una actitud de dependencia ante lo planteado por los expertos. Nuevos enfoques han contribuido a resaltar el protagonismo del docente sustentado en sus potencialidades como “intelectual crítico” (Giroux 1990); “profesor investigador” (Stenhouse 1984), o “práctico reflexivo” (Elliot 1993). Es sin duda Schön (1992) uno de los autores que más ha contribuido a valorar y descubrir los problemas y potencialidades de los profesionales como *profesionales reflexivos*. Según su punto de vista, los profesionales aprenden a ser más inteligentes en sus trabajos a través de la reflexión sobre los dilemas de la práctica. El profesional reflexivo requiere de ambientes que faciliten su reflexividad, de lo contrario su desarrollo profesional será arrastrado por una racionalidad excesivamente técnica que prescinde de la reflexión en la acción.

CUADRO 1

Tipos de profesionalidad según Hoyle

Profesionalidad restringida	Profesionalidad desarrollada
Destrezas profesionales derivadas de experiencias.	Destrezas derivadas de una reflexión entre experiencia y teoría.
Perspectivas limitadas a lo inmediato en tiempo y espacio.	Perspectivas que abarcan el más amplio contexto social de la educación.
Sucesos y experiencias del aula percibidos aisladamente.	Sucesos y experiencias del aula percibidos en relación con las políticas y las metas que se tracen.
Metodología fundamental introspectiva.	Metodología basada en la comparación con la de los compañeros y contrastada con la práctica.
Valoración de la autonomía profesional.	Valoración de la colaboración profesional.
Limitada participación en actividades profesionales no relacionadas exclusivamente con la enseñanza en el aula.	Alta participación en actividades profesionales adicionales a sus enseñanzas en el aula.
Lectura poco frecuente de literatura profesional.	Lectura regular de literatura profesional.
Participación en tareas de formación limitada a cursos prácticos.	Participación considerable en tareas de formación que incluye cursos de naturaleza teórica.
La enseñanza es vista como una actividad intuitiva.	La enseñanza es vista como una actividad racional.

Enciclopedia General de Educación, *Océano. T.1, España, 1998, p. 49.*

Tradicionalmente la imagen del docente ha sido sólo asociada a su rol como sujeto de la enseñanza, pero no como *sujeto de aprendizaje*. Esta última perspectiva alienta una profesionalidad basada en una cultura del aprendizaje permanente y colaborativa. Esta necesidad de aprender desde la práctica profesional ayuda a promover procesos de autorreflexión que valoren el conocimiento práctico acumulado y que busquen formas de compartirlo, explicitarlo y aprovecharlo hacia el futuro. Ello implica una profesionalidad capaz de construir “comunidades críticas colegiadas” (Sacristán) y redes de interaprendizaje abiertas a enfrentar las tensiones propias del quehacer profesional con actitud de aprender para comprender y aprender para mejorar. “El primer paso para transformar el sistema en ‘una organización inteligente’ es promover al docente como profesional reflexivo y hacer de todas las actividades del sector una oportunidad de aprendizaje” (Delannoy 2001).

Las posibilidades de aprendizaje del docente no siempre se dan en condiciones óptimas. Lohman (2000) ha identificado cuatro factores bloqueadores presentes en el ambiente escolar:

- falta de tiempo para aprender,
- falta de recursos que faciliten el aprendizaje,
- falta de estímulos al aprendizaje (premios) y
- falta de poder de decisión en la gestión escolar.

La visión del docente como un profesional crítico reflexivo permite valorar el *conocimiento práctico* que está presente en la experiencia de cada docente. En este tipo de conocimiento existen, de forma implícita, diversas concepciones que el docente ha ido adquiriendo bajo la influencia de características de su formación docente, de los criterios y procedimientos de aprobación en ella, así como de su propia práctica. Estas concepciones distan de ser coherentes y tampoco se pueden integrar fácilmente en una teoría. No obstante, el docente ha logrado también elaborar ciertos conocimientos y procedimientos específicos para enfrentar diversos aspectos del proceso de enseñanza-aprendizaje que le son familiares y otros que surgen de forma imprevista. Desde este enfoque se trata de recono-

cer la presencia de un conocimiento práctico profesional que es el punto de partida para la reflexión docente.

Para Porlán y otros (1996) el conocimiento práctico profesional deseable del docente pone en juego los conocimientos académicos, las experiencias cotidianas y las creencias ideológicas de los docentes. Éstas son las fuentes principales de dicho conocimiento.

Mediante el ejercicio permanente de una reflexión crítica que aproveche dicho conocimiento práctico, el docente podrá tomar conciencia de las concepciones y supuestos que ha ido construyendo en su práctica profesional y podrá recuperar su experiencia en clave autocrítica y no sólo justificatoria. Esta reflexividad sobre la propia praxis es una fuente para nuevas propuestas e innovaciones que a su vez deberán seguir siendo repensadas de forma personal y colegiada. Asimismo, esta interacción permanente entre la reflexión y la acción se constituye en el corazón de un estilo de desarrollo profesional que es capaz de construir y comunicar un saber pedagógico relevante.

Las ideas previas permiten acentuar la imagen de un docente como *profesional del conocimiento*. Ello implica reconocer las múltiples formas como el docente recupera y trabaja reflexivamente sobre su propio conocimiento, sobre el conocimiento de los alumnos, sobre el conocimiento de las disciplinas, sobre el conocimiento de la cultura universal.

5.4 EL DOCENTE COMO PROFESIONAL DE UNA CARRERA PÚBLICA

¿Son profesionales los educadores?

En la actualidad coexisten varios discursos acerca de la naturaleza de la función social y laboral de los educadores, que no necesariamente corresponden al concepto aceptado de “profesional”. La educación es vista por algunos como un arte o un oficio, en tanto que el educador es definido por otros como “trabajador de la educación” o “profesional de la docencia”, como “servidor público”, y aun como “apóstol” o “evangelizador”.

La condición de “profesional” implica una distinción con respecto a otros trabajadores o servidores públicos que prestan servicios en el campo de la educación; una distinción que alude al grado de especialización y de calificación, así como a la complejidad de las competencias que son necesarias para desempeñar las tareas que le son propias. En el Perú, desde un punto de vista formal y legal la docencia es una actividad profesional; para ejercerla se requiere contar con un título universitario o con un título de profesor, considerado por ley como equivalente al universitario.

El contexto de descentralización y de creciente autonomía de las instituciones educativas, sumado a los cambios que vienen ocurriendo en el modelo de escuela y en los procesos educativos, en función de las exigencias del presente y del futuro de la sociedad, hacen indispensable la consolidación y el desarrollo de la profesionalidad de la docencia. Sin embargo, algunos especialistas consideran que en la práctica la docencia es todavía una semi-profesión débilmente estructurada, desvalorizada en el mercado de trabajo y dominada por la burocratización; que no es atractiva para los jóvenes más talentosos; que tiende a perder a sus mejores cuadros y que deja mucho que desear en los resultados de su actuación en la sociedad ⁴⁵.

El maestro que se necesita ahora y para el futuro es “un profesional que se caracteriza por un dominio amplio y axiológico de su papel social, por la atribución de los sentidos y significados que el proceso educativo y la práctica docente van construyendo en una comunidad particular” ⁴⁶. Todo ello implica superar el quehacer mecanicista y repetitivo característico del técnico, y también superar la normatividad y las formas que limitan al burócrata.

⁴⁵ ABRILE DE VOLLMER, M. I. (1994). Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes. En: Revista Iberoamericana de Educación, N°5, mayo-agosto, Madrid.1994.

⁴⁶ PALACIOS, M.A. El poder para cambiar nuestra práctica docente. En: ISP La Salle. Libro de Ponencias del I Congreso Internacional de Formación de Formadores; II Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos. Urubamba, Cusco, Perú. GTZ / DINFOCAD. 2000.

Hay coincidencia en la necesidad de revalorar la docencia en su nivel profesional y a los maestros como profesionales críticos reflexivos, con responsabilidad sobre su desempeño, capacidad para plantear alternativas pedagógicas y participar en las decisiones concernientes a la educación, en los niveles y ámbitos que les corresponda actuar. Ello también implica reconocer a los maestros como profesionales de carrera pública, al servicio del Estado y de la sociedad.

La Carrera Profesional Docente

Deberá basarse en tres ideas claves:

- Ser estructurada desde y para los alumnos y sus aprendizajes.
- Debe incluir un sistema de evaluación, no sólo en la dimensión de autoevaluación, sino también en la de coevaluación y de heteroevaluación.
- Debe tener salarios que permitan al docente cubrir bien sus necesidades básicas y mantener mecanismos adecuados y transparentes de retención e incentivos a los buenos docentes y de salida para los de reiterado mal desempeño docente.

En una mirada amplia de la profesión docente es importante enfatizar que ella se desarrolla a lo largo de una carrera profesional. La carrera supone la interacción entre espacios y tiempos que configuran ciclos o periodos de la carrera que se secuencian no siempre de forma lineal. La carrera profesional docente es una de las que ha recibido mayor atención en el campo de la investigación y que merece valorar la especificidad y tensiones propias de los distintos ciclos de la carrera.

Para Huberman (1997), la primera fase se denomina “ingreso a la carrera” y refleja los primeros años de iniciación en la vida de la clase; contiene aspectos de descubrimiento, exploración y entusiasmo. Al cuarto año, el educador experimenta una fase de “estabilización” en su profesión, asume el compromiso de enseñar y mayor autonomía profesional. Otra fase es la señalada como de “experimentación y diversificación”. En ésta, el docente desarrolla una serie de experiencias diversificando su estilo de enseñanza y el uso de materiales. La siguiente fase es de “reevaluación” en la cual el docente siente ambigüedad y no certezas en los resultados de sus experimentaciones. La fase de “serenidad y distancia relacional”, entre docentes de 45 a 55 años de edad, es la que da cuenta del estado de no angustia y mayor distancia ante las presiones y por ello menos vulnerabilidad ante las opiniones de los otros. La fase de “conservadurismo y demandas” es la que experimentan docentes de mayor edad en la cual ellos se quejan de sus alumnos, de las políticas externas y de sus colegas más jóvenes. También se da una tendencia a la rigidez y dogmatismo y resistencia a las innovaciones. Al final de la carrera se da una fase de “no compromiso”, que implica una tendencia a invertir más energía en otras actividades que las propiamente de aula o seleccionar con más precisión sus dedicaciones en la escuela. Ello debido a la frustración por resultados previos o al interés por finalizar la carrera calmadamente.

Estas distinciones de fases en el ciclo de la carrera afirman una imagen más biográfica del docente y evita una imagen superficial del mismo sin considerar las peculiaridades por las que atraviesa en los distintos momentos de su carrera. También lleva a valorar la subjetividad del docente y a comprender cómo ésta cambia, a lo largo de su carrera, en sus niveles y formas de motivación y compromiso.

Otro aspecto vinculado a lo anterior y cada vez más mencionado por investigadores es el estrés que influye negativamente a lo largo de la carrera profesional⁴⁷ y genera condiciones para el bajo desempeño y la salida de la carrera. Para algunos autores, la ausencia de un adecuado periodo de entrenamiento de inmersión (prácticas profesionales) incrementa la oportunidad del estrés, así como las diferencias sociales y raciales entre profesores y alumnos. El tamaño de las escuelas también es un factor condicionante, habiéndose descubierto una relación de menor estrés en escuelas y aulas más pequeñas. Esta perspectiva del estrés profesional del docente nos ayuda a complementar la imagen de él como un sujeto que a lo largo de su carrera es vulnerable a factores internos y externos que le restan o aumentan

⁴⁷ Litt and Turk (1985) señalaron en su investigación que el 79% de los docentes de escuelas públicas sintieron que su trabajo es la principal fuente de estrés en sus vidas, comparado con un aproximado de 38% en otros que están en trabajos semiprofesionales y que no son de enseñanza (Gary 1997).

recursos personales para enfrentar los niveles de desgaste que implica un trabajo cotidiano de interacciones intensas.

El docente además necesita ser entendido como un profesional del Estado que desarrolla una carrera pública. Es un profesional que responde a una necesidad del Estado de ofrecer un servicio de tipo educativo a la sociedad, que ésta financia a través de impuestos. La naturaleza de este servicio demanda una visión de desarrollo del país en la cual la educación de calidad es una de las tareas y objetivos del Estado. “Cuando hablamos de Carrera Pública Magisterial nos estamos refiriendo a una organización del trabajo de los maestros, donde se precisan los procesos y condiciones de ingreso y retiro, permanencia, reingreso, ascenso y otros beneficios de quienes son profesionales de la Educación. Esta estructura organizativa que regula el trabajo de los docentes debería garantizar no solamente que ellos ‘hagan carrera’, sino que además cumplan con su rol social en el desarrollo educacional del pueblo” (Auris, 2001).

El Estado requiere renovar su política de carrera pública para valorar la profesión docente y construir condiciones para un desarrollo profesional óptimo. Como ha sido reiterado por Palacios y Paiba (1997), se necesita de “una política integral del desarrollo magisterial que trabaje simultáneamente por el mejoramiento de las precarias condiciones de vida y de trabajo del profesorado, y por la elevación de su profesionalismo en el trabajo educativo. Es errado aislar la capacitación, por ejemplo, de otras dimensiones igualmente cruciales para la calidad del desempeño docente como son los salarios, las condiciones de trabajo, la carrera magisterial, la formación inicial o su participación en la discusión de políticas públicas en educación”.

Asimismo, el docente ha de comprender que como profesional de servicio público está exigido a dar cuenta de su desempeño al Estado y a la sociedad. De allí la importancia de incluir un sistema de evaluación de su desempeño y de propiciar una *cultura profesional autoevaluativa* que permita comunicar a otros sus logros, problemas y potencialidades. Esta cultura profesional autoevaluativa requiere de sistemas y mecanismos tanto a nivel individual como institucional que impliquen para el docente, una reflexión hacia su persona, pero desde una institución específica. Asimismo, es necesario el apoyo de los medios de comunicación para alentar dicha cultura y fortalecer ante la opinión pública los resultados y procesos más positivos e innovadores.

La consideración del docente como profesional público exige por parte del Estado reconocer su *autonomía profesional* como ejercicio de su criterio y capacidad de resolver problemas cotidianos de su quehacer. Esta autonomía profesional del docente no implica, como lo demandaba Encinas en 1932, un sometimiento al Estado: “Los maestros, al ponernos al servicio del Estado, no hemos vendido nuestra conciencia ni hemos hipotecado nuestras opiniones, ni hemos perdido nuestra ciudadanía... El maestro debe tener libertad de opinar, porque ante todo es un mentor social”.

6. LOS NUEVOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN: REINVENTAR LA PROFESIÓN DOCENTE

Burke (1996) señala que “las competencias docentes requeridas para hacer frente a las demandas de las sociedades modernas, de sistemas escolares descentralizados e instituciones escolares autónomas, implican, como mínimo, un profesionalismo entendido como dominio y competencia teórico-práctica en el propio campo de trabajo, autonomía profesional, capacidad para tomar decisiones informadas, para anticipar las consecuencias de esas decisiones y para evaluar críticamente la propia acción.”

La gestión en la escuela, en el marco de un proyecto de desarrollo institucional, implicará la conformación de comunidades profesionales y la formación de redes de escuelas. Para poder participar como protagonistas en el mejoramiento continuo de su institución, los profesionales de la educación necesitarán contar con capacidades para aprender e investigar, para crear e innovar, en el marco de una cultura de evaluación y de trabajo cooperativo.

El nuevo modelo escolar demanda docentes con algunas características personales que se adquieren en experiencias vitales que salen del ámbito formal de la actual formación profesional: autoestima, motivación por el propio aprendizaje, conexión con el mundo exterior, sensibilidad y aprecio por lo diverso, acceso a la cultura universal, etc. El compromiso del docente con la escuela y con la calidad de la educación –característica esencial encontrada entre los docentes que promueven la creatividad y la innovación en la escuela pública– deriva de la sensibilidad social, la solidaridad y el compromiso político, que no forman parte de la identidad tradicional del maestro como “agente escolar”. ¿Cómo se desarrollarán estas características desde las instituciones de formación de profesores?

Otro aspecto del perfil deseable del profesional de la educación que actualmente es enfatizado en el Perú, corresponde a la dimensión ética y moral.

La imagen de un profesional de la educación que trasciende los roles tradicionales de la sala de clases se refleja también en algunas de las estrategias desarrolladas en otros países. Tal es el caso del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, en Chile, que premia al conjunto de los docentes de las instituciones educativas que además de lograr buenos resultados en las pruebas nacionales de rendimiento escolar se destaca, por su iniciativa para incorporar innovaciones y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico, por promover la igualdad de oportunidades en el acceso y en la integración de grupos de alumnos con dificultades de aprendizaje y por haber conseguido una participación real de los profesores, los padres y los alumnos, en el desarrollo del proyecto educativo institucional.⁴⁸

El SNED chileno estimula prácticas propias de un nuevo modelo escolar que enfatiza la calidad, la equidad y la participación, al mismo tiempo que desincentiva la discriminación y la aplicación de medidas disciplinarias indebidas o arbitrarias. Se trata de un modelo que exige y propicia el desarrollo de características profesionales y personales que antes no necesariamente formaban parte del perfil del docente eficaz. A modo de ejemplo se anotan a continuación los indicadores considerados en el sistema chileno para la evaluación de una característica institucional no siempre valorada en el sistema escolar tradicional: la iniciativa.

Indicadores de presencia de la iniciativa, como característica institucional:

- Desarrollo regular de actividades técnico-pedagógicas grupales.
- Desarrollo de actividades formativas complementarias de libre elección.
- Equipo de gestión (constitución y reuniones).
- Existencia de trabajo en redes por parte del establecimiento.
- Centro de Alumnos (constitución y reuniones).
- Existencia de proyecto educativo institucional.
- Participación en reuniones de microcentros.

Es cierto que el logro de este tipo de profesional de la educación no depende sólo de la formación, sino también de otros factores que inciden sobre el reclutamiento, el desempeño y el desarrollo profesional, como la aplicación de una política definida y una fuerte inversión, con parámetros renovados y sincronizados con el nuevo modelo escolar en gestación. Bien dice Delannoy (2001), cuando afirma que “el objetivo en materia de carrera (magisterial), incentivos, remuneraciones, condiciones de trabajo, reconocimiento..., sería no sólo atraer a jóvenes más capaces, sino fomentar el profesionalismo docente a través de una mayor diferenciación entre buen y mal desempeño, mayor apoyo y mayor exigencia.”

La tarea planteada a los educadores, con la vista puesta en el futuro, es –en palabras de Cecilia Braslavsky⁴⁹– promover un equilibrio entre contribuir a resolver problemas coyunturales y reinventar la profesión. Esto significa: “reprofesionalizar, construir desde aquellas habilidades (normalizadas) y desde las representaciones a ellas asociadas, tamizadas por una mejor comprensión del mundo, una profesión de formadores resignificada, revisitada, vuelta a pensar y a concebir.” Esta orientación implica “garantizar, al mismo tiempo, competencias para un mejor desempeño en la coyuntura y para una mejor participación en la reinención de la escuela y de los sistemas educativos.”

⁴⁸ MIZALA, A. Y ROMAGUERA, P. Incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile: Resumen. En: FLACSO y REAL. Boletín N°7. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. Buenos Aires, Febrero de 2001.

⁴⁹ BRASLALVSKY, C. Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores. En: Revista Iberoamericana de Educación, N° 19, Enero-Abril 1999. OEI, Madrid.

SEGUNDA PARTE

El nuevo docente

- Sus perfiles y certificación de competencias
- Acreditación de instituciones formadoras

PERFILES DE LOS NUEVOS DOCENTES Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

1. UN PERFIL DOCENTE BASADO EN COMPETENCIAS

Existe consenso en señalar la necesidad de redefinir la profesión docente y su función social en el contexto nacional para atender su diversidad, responder a las demandas actuales y asumir la responsabilidad de educar a quienes harán frente a situaciones siempre nuevas en el futuro como ciudadanos, ya no sólo de un país sino del mundo. Se espera que la educación y los maestros, más que transmitir abundante información, promuevan el desarrollo de competencias como garantía para que los sujetos puedan seguir aprendiendo a lo largo de su vida y se desempeñen de manera pertinente y satisfactoria en un mundo cambiante y complejo. De ahí la necesidad de definir un perfil docente basado en competencias que garantice un desempeño profesional eficiente, eficaz y satisfactorio.

A continuación se precisan algunos conceptos claves para un mejor acercamiento a esta propuesta:

a) *Perfil profesional docente*

El perfil profesional es asociado a una imagen de docencia deseable y contextualizada que se constituye en un referente para quienes optan por la profesión, para sus formadores y para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones de políticas educativas.

b) *Competencias*

El término competencias, si bien está muy difundido entre los maestros, sigue siendo motivo de polémica, sobre todo por su procedencia del ámbito laboral y por identificarlo con corrientes psicológicas conductistas. Sin embargo, se puede encontrar una evolución muy interesante del concepto de competencias en el campo educativo que abre nuevas posibilidades de desarrollo de capacidades personales de manera integral y permanente.

«El término competencias se utiliza en este contexto en el sentido de la capacidad de hacer con saber y con conciencia sobre las consecuencias de ese hacer. Toda competencia involucra, al mismo tiempo, conocimiento, modos de hacer, valores y responsabilidades por los resultados de lo hecho»⁵⁰. En igual sentido, “definimos la competencia como la capacidad de las personas para actuar con eficiencia, eficacia y satisfacción sobre algún aspecto de la realidad personal, social, natural o simbólica»⁵¹.

Cada competencia viene a ser un aprendizaje complejo que integra tres tipos de saberes: saber, saber hacer y ser. Se trata de desarrollar competencias de los sujetos para que puedan crecer como personas,

⁵⁰ ROPÉ, F. y TANGUY, L. Citado en Base, Orientaciones y Criterios para el diseño de programas de formación de profesores, Cecilia Braslavsky, *Revista Latinoamericana de Educación*, N° 19 - Enero - abril 1999.

⁵¹ PINTO, PASCO, CÉPEDA, Lima, 1998.

tener las herramientas suficientes para aprender con autonomía, conocer el medio natural y social en sus múltiples interacciones y generar actitudes que permitan sustentar opciones y compromisos con ellos mismos, con los demás y con el mundo.

1.1 POR QUÉ UN PERFIL DOCENTE BASADO EN COMPETENCIAS

Un perfil docente basado en competencias, fruto del diálogo y del consenso, puede cumplir dos funciones importantes en el mejoramiento permanente de la profesión. Una función articuladora entre la formación inicial y la formación permanente y una función dinamizadora del desarrollo profesional a lo largo de la carrera, así como de la profesión misma. A continuación se señalan algunas razones para optar por un perfil basado en competencias.

- Se centra en el desarrollo de capacidades en los sujetos, favoreciendo la formación de profesionales críticos y reflexivos, autónomos, con responsabilidad sobre su desempeño, capacidad para plantear alternativas pedagógicas y participar en las decisiones concernientes a la educación, en los niveles y ámbitos que les corresponda actuar. Supone recuperar lo mejor del saber y experiencia pedagógica acumulada e incorporar los avances de la pedagogía, psicología y otras ciencias, para responder a las necesidades y retos del momento.
- Nos remite a la necesidad de la formación permanente que busca profundizar y/o desarrollar nuevas capacidades a lo largo de la vida, pues las capacidades humanas no se desarrollan de manera terminal.
- Abre espacios de intersección de capacidades y saberes, potenciando un desarrollo personal y profesional integral.
- Por ser contextualizado, es flexible para adecuarse a las demandas sociales, a las necesidades de desarrollo integral de los estudiantes, de aprender permanentemente y de atención a la diversidad cultural y a las condiciones en que se desarrolla la docencia. Implica su revisión periódica frente a las nuevas demandas y retos en el espacio local, nacional y mundial.
- Proporciona versatilidad al proceso de enseñanza/aprendizaje y, por tanto, su mayor capacidad para adecuarse al ritmo de cambios propio de la actualidad. Para ello es necesario dotar a los centros educativos y al sistema, de observatorios permanentes que recojan y procesen información para poder reformular las competencias necesarias para desempeñar adecuadamente las tareas de profesor o directivo (López 2001).

Algunas consideraciones a tener en cuenta para definir un perfil básico:

- a) La necesidad de manejar adecuadamente la tensión permanente entre la imagen deseada expresada en el perfil y el desempeño real de los docentes, para centrar la atención y los esfuerzos en diseñar y llevar a cabo acciones que propicien los cambios necesarios. Esta tensión involucra el nivel de expectativas y confianza que se tiene en los docentes, en sus posibilidades y disposición hacia el cambio.
- b) La necesidad de identificar aquellas dimensiones que les corresponde atender a la escuela y a los maestros, que si bien deben responder a las demandas de la sociedad y responsabilizarse por los resultados de su trabajo, también se sabe que en el logro de aprendizajes intervienen las condiciones básicas del sujeto que aprende (motivación y capacidad) y del contexto en que se desarrolla (salud, nutrición, higiene, etc.), lo cual plantea cada vez más la necesidad de políticas intersectoriales que aseguren condiciones favorables para el aprendizaje.

Es importante destacar que respecto al trabajo docente se ha puesto mucho énfasis en la necesidad de eficiencia y eficacia en su desempeño, evidenciado sobre todo en los logros de aprendizaje de los estudiantes a través de procesos de evaluación. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta otros

aspectos comprometidos en el proceso educativo, como la subjetividad de los maestros que involucra sus convicciones, motivaciones, opciones éticas y políticas y grado de satisfacción con su desempeño, lo cual tiene repercusiones en la forma cómo asume la responsabilidad frente a su propio desarrollo profesional, frente a las expectativas de la sociedad y frente a sus alumnos.

Actualmente se están llevando a cabo experiencias de evaluación del desempeño docente en el marco de acciones orientadas al mejoramiento de la calidad profesional. Las competencias y sus indicadores permiten establecer los criterios o estándares deseables para valorar el nivel de desarrollo de las competencias. Así, los resultados de las evaluaciones dan cuenta de las fortalezas profesionales, así como de las debilidades y carencias en las que los maestros requieren apoyo a través de programas de capacitación permanente.

Al igual que el término “competencias”, el término “estándar”, puede ser entendido de distintas maneras. En el ámbito educativo está referido a “*objetivos o metas altas, cánones de excelencia a los cuales deben aspirar todos los estudiantes y todos sus maestros, todos los futuros docentes y sus formadores. En principio, el establecimiento de estándares debería anteceder a la adaptación del currículo, al desarrollo de textos y al diseño de evaluaciones, dado que todos ellos deberían estar centrados en las metas de aprendizaje especificadas por los primeros. Así, los estándares nacionales señalarán las prioridades educativas para todos a nivel nacional, como referentes para el desarrollo profesional y criterios para la carrera magisterial. Una función de los estándares está referida a la evaluación de qué, cuánto y cuán bien es lo que se espera que un alumno haya aprendido algo, y/o se espera del desempeño docente... Los estándares de desempeño profesional docente también deberían estar centrados en los estándares del aprendizaje escolar*”⁵² como un elemento articulador de los sistemas educativos.

Asimismo, “*los estándares pueden y deben convertirse en los criterios principales para la evaluación del desempeño docente, aunque sólo una vez que se haya generado un consenso suficiente respecto a la validez de los mismos y cuando se haya desarrollado la capacidad de medir adecuadamente su logro. Cada etapa del desarrollo profesional docente estaría regida por estándares claramente establecidos... La falta de estándares, por ejemplo, es una de las razones por las cuales hay tanta insatisfacción con la manera como han estado construidas las pruebas de los concursos para nombramiento de docentes realizados en los últimos años*”.⁵³

El consenso debe incluir a los principales implicados, los maestros, de manera que los estándares se conviertan en un referente de su desarrollo profesional, en concordancia con las exigencias para transitar exitosamente la carrera docente. También se necesita construir consensos respecto al fin principal de la evaluación, lo cual supone pasar de una evaluación con sentido punitivo, a otra con sentido metacognitivo, que ayude a identificar y tratar constructivamente los posibles errores y deficiencias, reconociendo los aciertos y fortalezas como palanca de apoyo para el desarrollo profesional.

Un maestro competente debe saber articular de manera pertinente y creativa, los distintos tipos de saberes cuando planifica, promueve, conduce y evalúa procesos de aprendizaje. Esta complejidad del trabajo docente, que se expresa en unidades de tiempo, año escolar, mes, semana, clase, exige profesionales con capacidad para relacionarse con el conocimiento de manera cualitativamente distinta y capacidad suficiente para tomar las mejores decisiones, en el momento adecuado y de acuerdo al contexto en que le toca desempeñarse. Esta complejidad del desempeño docente debe ser tenida en cuenta para la definición de competencias y estándares o criterios de desempeño.

Caldevilla (1998) desarrolla el concepto de “movilidad” en relación al desempeño profesional en tres aspectos: geográfico, profesional y sociológico. Este concepto abona a favor de un perfil basado en competencias que contribuya a formar profesionales de la educación críticos y reflexivos, con autonomía y responsabilidad sobre su trabajo.

⁵² ARREGUI Patricia, Estándares y retos para la formación y desarrollo profesional de los docentes, 2000.

⁵³ Idem.

- La “movilidad geográfica alude a la posibilidad de formarse para el desempeño de una competencia profesional en un lugar distinto a aquél en el que se ha adquirido”.
- La “movilidad profesional hace referencia a la transprofesionalidad, que tiene como origen la mutación tecnológica de la propia competencia profesional inicial”.
- La “movilidad sociológica es aquella que deriva de procesos complejos como reconversiones tecnológicas, económicas o sociales que se originan en ámbitos fuera del control profesional.”

Este concepto de “movilidad”, en su triple dimensión, empata con la “competencia especificadora” propuesta por Braslavsky (1999) y referida a la capacidad de los sujetos para adecuar su saber a distintas condiciones y situaciones de manera pertinente y creativa. *“La especificación es, a nuestro modo de ver, la capacidad de aplicar un conjunto de conocimientos fundamentales a la comprensión de un tipo de sujetos, de una institución educativa, y/o de un conjunto de fenómenos y procesos”.*

Esta relación permite visualizar mejor la relación entre un perfil y competencias básicas para los docentes a nivel nacional (e incluso internacional), con capacidades para adecuar su desempeño a distintos lugares de trabajo (rural, urbano), a la evolución de la propia profesión mediante la permanente actualización y a la complejidad creciente del mundo, cada vez más con mayor intercambio y comunicación (migración, medios de comunicación, avance tecnológico), pero a la vez con problemas comunes (desocupación, pobreza, exclusión, etc.).

Esto significa que, sobre un buen nivel de desarrollo de las competencias básicas, los docentes estarán en mejores condiciones para aprender y desarrollar conocimientos específicos para atender la diversidad geográfica y cultural, así como los retos ante los cuales debe encontrar respuestas creativas para resolver problemas educativos, como las desigualdades en oportunidades y logros de aprendizaje, principalmente entre la zona urbana y la zona rural del país.

1.2 PROPUESTA DE UN PERFIL DOCENTE BASADO EN COMPETENCIAS

En diversos documentos sobre definición de perfil docente y competencias profesionales, tanto nacionales como internacionales, hay un esfuerzo por identificar las dimensiones comprometidas en la complejidad del desempeño docente y que sirven como criterios de organización de los rasgos de perfil y/o competencias, (ver anexo III.2, numerales 1 al 6).

En dichas propuestas encontramos como dimensiones comunes: a) la persona del maestro, b) su quehacer específico en el aula, c) su participación en la escuela y d) su interacción con el entorno próximo/ lejano. Según el propósito de los trabajos se enfatiza alguno de estos aspectos. Así, tratándose de procesos de evaluación de desempeño, se pone especial énfasis en la dimensión pedagógica didáctica precisando lo que se espera del maestro en este aspecto para lograr mejores aprendizajes.

Esta propuesta plantea la necesidad de contar con un perfil docente básico e integral, organizado en estas 4 dimensiones:

- Dimensión personal
- Dimensión pedagógica
- Dimensión institucional
- Dimensión social / ciudadana

El enfoque de la profesión docente ha sido desarrollado en el capítulo anterior, sin embargo queremos enfatizar la necesidad de repensar la docencia como una profesión que requiere de una permanente actitud crítica y reflexiva que supere el enfoque tecnocrático que ha prevalecido en un largo período. Superar este enfoque que limita la profesión a la aplicación de normas, currículos, métodos y uso de materiales requiere del compromiso de los propios docentes. De ahí la importancia de desarrollar competencias que contribuyan a encontrar y renovar el sentido de su profesión, así como a descubrir la trascendencia de su trabajo en aula en la formación integral de las personas y su aporte a los procesos de desarrollo local y nacional, en el contexto de la globalización.

El perfil se refiere a los maestros en ejercicio y corresponde al nivel IV (de desempeño avanzado). Para fines de evaluación y certificación se establecerá una graduación por niveles de desarrollo de cada uno de los indicadores.

A continuación se presenta un cuadro relacionando el enfoque de docencia, las dimensiones del perfil, las competencias, las demandas y las necesidades a las que se intenta responder.

CUADRO N° 1

ENFOQUE DE DOCENCIA Profesional - Reflexivo - Carrera pública

Dimensiones	Competencias	Demandas y necesidades
Personal	<ol style="list-style-type: none"> 1) Cultiva una sana autoestima a nivel personal y profesional. 2) Renueva su compromiso con la docencia a lo largo de la carrera. 3) Actúa asertivamente en los diferentes ámbitos de su intervención: aula, escuela, comunidad. 4) Es coherente con un código de ética profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maestros profundamente motivados y con adecuada autoestima para asumir compromiso con el país desde la profesión. • Recuperación de valores que den sentido a la vida de las personas y del país.
Pedagógica	<ol style="list-style-type: none"> 1) Comprende y maneja, crítica y creativamente, el currículo básico de su nivel y/o especialidad. 2) Planifica y evalúa su trabajo pedagógico. 3) Promueve, dirige y facilita procesos de aprendizaje significativos, incorporando elementos lúdicos y creativos. 4) Evalúa los procesos de aprendizaje, con fines de retroalimentación y de hacer reajustes en su desempeño profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar logros de aprendizajes de los alumnos. • Desarrollar en los estudiantes las competencias que le permitan ubicarse en el contexto actual: aprender a aprender.
Institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1) Participa con iniciativa y sentido crítico en la gestión del centro educativo. 2) Incentiva vínculos con los padres de familia y la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la escuela como unidad del sistema educativo: autonomía y responsabilidad. • Hacer de la escuela un espacio de convivencia democrática y de aprendizaje ciudadano.
Social ciudadana comunidad local, país, mundo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Alienta desde el CE compromisos con los procesos de desarrollo local y nacional. 2) Participa en procesos de concertación con diversas instituciones a favor de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar la dimensión ciudadana de los maestros como sujetos y promotores de derechos. • Superar la relación “utilitaria” con padres de familia, e involucrarlos en el proceso educativo de sus hijos y de su comunidad. • Potenciar los recursos locales, articulando esfuerzos a favor de proyectos educativos locales.

a) Dimensión personal

Hace referencia a aspectos de la persona que comprometen el desarrollo profesional de los maestros. El cuidado por dichos aspectos favorecerán la moral del docente en su trabajo y su disposición hacia una carrera de largo aliento, “articulando los principios de la autonomía moral, la autodeterminación y la solidaridad”, (Capella, 2000).

El docente, como toda persona, atraviesa por tensiones propias de cada etapa del desarrollo humano (joven, adulto, adulto mayor) y de la carrera profesional (inicio, mitad y final de la carrera). En este sentido, vive su docencia en medio de dichas coordenadas que influyen en sus condiciones físicas y subjetivas, tan comprometidas por tratarse de una profesión basada en interacciones permanentes con diversos sujetos.

En esta dimensión se destaca la necesidad de trabajar la autoestima del docente porque en la actualidad se constata baja motivación, no sólo porque la profesión misma no cuenta con el reconocimiento social que le corresponde sino, además, porque un porcentaje importante del magisterio proviene de sectores pobres y vive en situaciones difíciles, lo cual influye en la construcción de su autoimagen y en la manera de relacionarse con los demás.

Considerar esta dimensión de perfil permite apreciar al docente como una persona con potencialidades y limitaciones, que debe asumir el reto de mejorar permanentemente en lo personal y profesional.

El desarrollo profesional del docente implica poseer características de empatía, capacidad de comunicación, flexibilidad, madurez y tolerancia para tratar a los alumnos. Ello supone un permanente aprender a convivir que le desafía a desarrollar sus habilidades sociales y actitudes para acoger a los otros, a los diferentes, sean sus colegas de trabajo, sus alumnos, padres de familia u otros sujetos con quienes interactúa permanentemente. En ese sentido, necesita competencias que le ayuden a valorar y potenciar la diversidad cultural, generacional, de género, etc. y a evitar toda clase de discriminación en la cultura escolar.

b) Dimensión pedagógica

Está referida al trabajo sobre el cual se centran las mayores demandas y exigencias a los maestros: los aprendizajes de sus alumnos. El conjunto de competencias que en esta dimensión se espera de los maestros constituye lo específicamente reconocido por la sociedad como “quehacer docente”, centrado en el proceso de enseñar, entendido como la capacidad para promover, coordinar, facilitar y evaluar procesos de aprendizaje. Esta demanda cobra especial importancia cuando se espera que los maestros desarrollen en los estudiantes competencias para aprender y que no sólo transmitan conocimientos.

Si bien se plantean competencias pedagógicas básicas comunes para todos los docentes con la finalidad de asegurar equidad en la calidad profesional, forma parte de estas competencias la capacidad específica para utilizar los conocimientos de manera contextualizada, así como la necesidad de conocimientos específicos de acuerdo a regiones y/o poblaciones. Por lo tanto, hay necesidad de identificar y definir los indicadores o criterios específicos, de acuerdo a los niveles (inicial, primaria, secundaria) del sistema educativo, así como del contexto (rural, urbano, bilingüe, comunidad nativa, otros).

Los elementos anteriores suponen la actitud y la capacidad de aprender continuamente y de priorizar en la evaluación del desempeño docente los logros alcanzados en aprendizaje de sus alumnos.

En igual sentido, se señala la necesidad de identificar criterios que sirvan como referentes para reconocer distintos niveles de desarrollo de cada competencia pedagógica que puede ir desde el básico hasta el de excelencia. En todo proceso de evaluación hay que tener en cuenta el contexto y condiciones del desempeño docente; por ejemplo, se esperaría que un mejor desempeño esté vinculado a la experiencia, a la profundización teórica, a la capacidad crítica y reflexiva, pero ninguno por sí solo es determinante.

**APRECIACIÓN DEL ROL DEL DOCENTE EN TÉRMINOS DE LA
ALTERNATIVA DE TRANSMISOR VERSUS FACILITADOR**

Frase A: “ El docente es, más que nada, un trasmisor de cultura y conocimiento.”

Frase B: “ El docente es, sobre todo, un facilitador del aprendizaje y de los alumnos.”

<i>Acuerdo con frases</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>De acuerdo con la frase “A”</i>	<i>9,6</i>
<i>De acuerdo con la frase “B”</i>	<i>83,7</i>
<i>En desacuerdo con ambas Frases</i>	<i>5,8</i>
<i>NS / NR</i>	<i>0,9</i>
<i>Total</i>	<i>100,0</i>

c) Dimensión institucional

Los docentes desarrollan su profesión en una institución que es la escuela. Su trabajo en aula, su manera de relacionarse con otros sujetos y la organización de su trabajo están vinculados y contextualizados por la comunidad educativa local, nacional y mundial, de la cual forma parte.

El centro educativo demanda para su marcha de la participación permanente de todos los docentes en diversas instancias de coordinación y de labores específicas. Dicha participación constituye un derecho y una responsabilidad. Emitiendo opinión (voz) y participando en las decisiones (voto, construcción de consenso) para contribuir a mejorar la gestión institucional y pedagógica del centro educativo, su participación puede incluir diversos aspectos referidos a la formulación de propuestas, ejecución y evaluación de las mismas. La escuela como una microexperiencia de convivencia democrática exige docentes activos que asuman con protagonismo el construir una cultura participativa.

Exige, asimismo, la activa participación de padres de familia. La dimensión institucional demanda la necesidad de facilitar y promover el protagonismo de éstos en la toma de decisiones de gestión. El proyecto educativo institucional (PEI), desde el proceso de su elaboración, debe constituirse en un eje articulador en la vida de la escuela. Para ello, es preciso que el personal directivo, los docentes, los alumnos y padres de familia compartan objetivos comunes, se den una organización acorde con éstos y asuman normas de convivencia coherentes a su propósito educativo, que sirvan de marco a la participación de cada uno de los actores.

Si bien esta dimensión se orienta al fortalecimiento institucional de la escuela como unidad del sistema educativo, al mismo tiempo la coloca en mejores condiciones para articular esfuerzos con otras instituciones y llevar a cabo acciones de concertación a favor de su proyecto educativo.

d) Dimensión social – ciudadana

El desarrollo profesional del docente incluye su participación en la comunidad (local, regional, nacional, mundial). Esta interacción, constituye un proceso de retroalimentación en la medida en que el docente contextualiza su trabajo en la escuela con visión de una profesionalidad ampliada. La interacción aula/ escuela/comunidad, no sólo puede transformar la escuela en una organización más profesional, también puede mejorar el propio desempeño individual en el aula y aportar a la construcción de espacios educativos en la comunidad.

Asimismo, relacionar el espacio y tiempo de la escuela con los espacios y tiempos de la comunidad contribuye a contextualizar el currículo escolar y arraigar mejor su trabajo con personas concretas. Braslavsky señala que “es esencial que los profesores comprendan el mundo en que viven y vivirán, e intervengan como ciudadanos productivos en el mundo de hoy y del futuro. La cultura endogámica de las escuelas y de los institutos de formación docente tuvo como consecuencia que dichas instituciones se alimentaran siempre entre sí, sin interactuar con otras instituciones o ámbitos, sin plantear preguntas ni formular alternativas respecto del más allá espacial y temporal. Esta reclusión les ha impedido seguir el ritmo de los cambios del mundo. Pero nadie que no comprenda ese mundo puede realmente orientar a los niños y jóvenes y promover aprendizajes para el siglo XXI. Eso implica que un desafío fundamental en la reinversión de la profesión docente de profesor es ampliar el horizonte cultural”.

Esta dimensión reconoce al maestro en su condición de ciudadano, como sujeto y promotor de derechos, especialmente de los educandos a una educación de calidad. También le aporta elementos para reconocerse como educador de ciudadanos, preparando a los niños y jóvenes para actuar en espacios públicos inmediatos y comprometerse con el bienestar común. Esta condición de educador de ciudadanos es cada vez más importante, ya que se trata de aprender a reconocerse y actuar como ciudadanos de un país diverso, pero también del mundo, compromiso con el presente, pero también con el futuro. Supone trascender la cultura de la escuela y actuar fuera de ella como ciudadano y, además, incorporar la problemática social y los asuntos públicos en el currículo escolar, enriqueciéndolo con enfoques para promover el cuidado del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, educación vinculada al trabajo, el cuidado de la salud integral, entre tantos otros.

2. PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROFESIONALES Y SUS INDICADORES

A) DIMENSIÓN PERSONAL

Competencia 1: Cultiva una sana autoestima personal y profesional

Es la capacidad para profundizar en el conocimiento de sí mismo, identificar y valorar sus potencialidades y necesidades de desarrollo personal y profesional. Supone el manejo de habilidades y convicciones para el autocuidado y la autonomía, basados en sentimientos de seguridad, identidad y pertenencia para lograr propósitos y metas personales y profesionales. La autoestima personal y profesional deberá repercutir en beneficio de la autoestima del alumno.

Indicadores:

- Cuida su salud integral (física, mental y emocional) asumiendo medidas preventivas, de recuperación en caso necesario y certificación periódica, constituyéndose en un referente de vida saludable para los alumnos.
- Participa en actividades recreativas, artísticas, culturales y/o deportivas promovidas por su centro educativo u otras instituciones.
- Reconoce y potencia sus recursos personales para enfrentar situaciones complejas, a nivel personal y profesional.
- Reconoce y rectifica sus errores, buscando apoyo si fuera necesario. • Sustenta sus opiniones personales con argumentos válidos, evitando recurrir a ofensas, burlas o juicios descalificando opiniones diferentes.
- Demuestra interés por conocer aspectos vinculados a la profesión: aspectos legales, historia, problemas, demandas, avances, etc. y aporta desde su experiencia personal.
- Se hace cargo de su desarrollo profesional, demuestra constante interés e iniciativa por su formación continua, tanto en su disciplina y/o nivel, como en lo pedagógico.
- Revisa el sentido de lo que hace o deja de hacer en su desempeño docente, sustentando sus opciones pedagógicas en coherencia con sus motivaciones y convicciones.

- Contribuye a la construcción de una comunidad docente, vinculada por un proyecto educativo institucional, que respeta el pensamiento divergente, distintos perfiles profesionales y diversidad de prácticas pedagógicas, en diálogo permanente.
- ← Cultiva actitudes favorables al cambio, con espíritu abierto y sentido crítico.

Competencia 2: Renueva su compromiso con la docencia a lo largo de la carrera magisterial

Es la capacidad para revisar las motivaciones y razones que sustentan su elección profesional, afirmando aquello que considera válido y renovando lo que considera debe ser actualizado a la luz de los cambios en el contexto local, nacional y mundial. La apuesta por la carrera docente supone compromiso con el mejoramiento de la calidad profesional y de la educación, demostrando disposición para seguir aprendiendo y formándose permanentemente.

Indicadores:

- Participa con interés en experiencias de capacitación, cursos de perfeccionamiento y/o especialización.
- Revisa en forma crítica y reflexiva su práctica en aula: valora sus aciertos, identifica sus errores o debilidades, busca explicaciones lógicas y coherentes en cada caso y extrae enseñanzas para mejorar su práctica.
- Conoce y utiliza, una metodología autorreflexiva: problematiza su práctica, analiza las condiciones en que la desarrolla, las consecuencias que produce y plantea alternativas a situaciones que considera deben ser modificadas.
- Explica y fundamenta las concepciones que sustentan su práctica y, en colaboración con sus pares, descubre estereotipos, creencias, prejuicios, etc. que pueden estar presentes en sus concepciones.
- Tiene altas expectativas en sus alumnos, demostrando especial interés por aquellos que sufren distintas carencias (afectivas, económicas, etc.).
- Organiza un portafolio profesional, resumiendo etapas de su carrera.

Competencia 3: Actúa asertivamente en diferentes ámbitos de su intervención, manteniendo equilibrio emocional

Es la capacidad para interactuar de manera satisfactoria, estableciendo relaciones de respeto mutuo, sustentada en una sana autoestima y en una auténtica valoración de los otros. Involucra habilidades sociales como saber escuchar, ponerse en el lugar de otro, afirmar lo propio respetando las diferencias (género, raza, cultura, ideas, religión, edad, etc.), saber decir no, saber pedir favores, expresar sentimientos sin herir a otros, tomar iniciativas o responder adecuadamente a situaciones diversas. Compromete convicciones referidas a la autoimagen y autoconcepto que constituyen el sustento afectivo expresado en seguridad y confianza al relacionarnos con otros.

Indicadores:

- Establece relaciones de empatía con sus alumnos, colegas, autoridades, padres de familia, etc.
- Expresa sus opiniones y sentimientos ante situaciones problemáticas, sin agredir a otros.
- Se esfuerza por comprender las posibles motivaciones y sentimientos de otros, para explicar sus reacciones.
- Establece una relación equilibrada entre sus derechos y sus responsabilidades, respetando los derechos de los demás.
- Se preocupa en aclarar sus reacciones y opiniones para evitar interpretaciones equívocas y/o para resolver conflictos.
- Asume la responsabilidad de sus opiniones.
- Reacciona positivamente ante la crítica constructiva.
- Demuestra capacidad para disfrutar de su trabajo individual y/o en colaboración con otros.
- Expresa su reconocimiento hacia el trabajo y logro de otros.
- Trabaja adecuadamente en equipo.

Competencia 4: Es coherente con un código de ética profesional

Es la capacidad para adherirse libre y voluntariamente a un código de ética profesional, como referente de determinadas conductas deseables. Supone el respeto a los niños y a sus padres en el ejercicio de la función profesional, asumiendo valores humanos, reconocidos por la sociedad para la formación de nuevas generaciones, como la verdad, la justicia, la libertad, la honestidad, la responsabilidad, el respeto y la solidaridad. Incluye habilidades para enfrentar dilemas morales que surgen de la propia experiencia escolar y de la sociedad.

Indicadores:

- Sustenta coherentemente el por qué y para qué de sus opciones, acciones y actitudes en la vida cotidiana.
- Se esfuerza por traducir algunos valores en pautas o criterios para emitir juicios y tomar decisiones en el ámbito privado y público.
- Asume compromisos motivado por su adhesión a un valor, defensa de la vida, acciones de solidaridad, promoción de la democracia, difusión de los derechos de los niños, etc.
- Acredita, según el caso, su conducta libre de responsabilidades penales y procesos administrativos reiterados.
- Reconoce autocriticamente sus errores y explicita su propósito de mejoría.
- Denuncia actos de inmoralidad comprobada.
- Participa en procesos de discernimiento ante dilemas morales que comprometen su ejercicio profesional y la vida en la escuela.
- Promueve el desarrollo de la conciencia moral de sus alumnos, orientándolos en la revisión de comportamientos, explicitando el por qué y para qué de nuestras acciones, asumiendo compromisos concretos.

B) DIMENSIÓN PEDAGÓGICA

Competencia 1: Comprende y maneja crítica y creativamente el currículo básico de su nivel y/o especialidad

Es la capacidad para analizar críticamente el currículo, así como las corrientes pedagógicas en que se fundamenta. Incluye poder emitir opinión en relación a su coherencia interna y su pertinencia respecto a la realidad en que se desempeña, que le permita tomar decisiones para llevar a cabo procesos de adecuación o diversificación.

Indicadores:

- Conoce diversos enfoques curriculares.
- Explica y opina sobre los fundamentos del currículo básico vigente.
- Toma decisiones consistentes y coherentes respecto a la propuesta curricular que maneja para adecuarla según el contexto en que se desempeña.
- Demuestra autonomía, creatividad y manejo interdisciplinar en la programación curricular de corto, mediano y largo plazo, según las características de los educandos (sociales, culturales, económicas, etc.) y las necesidades y demandas de la comunidad en que trabaja.
- Asume enfoques o ejes pedagógicos que orientan y dan sentido a la programación curricular: derechos de los niños, derechos humanos, conciencia ecológica, valores, etc. para promover actitudes favorables a la convivencia.
- Identifica experiencias y situaciones de la vida cotidiana para convertirlas en experiencias de aprendizaje.
- Incorpora en la programación curricular las sugerencias y pedidos de los padres de familia y alumnos respecto a lo que desean y necesitan aprender.
- Pregunta y/o consulta con sus pares cuando enfrenta alguna dificultad respecto a la programación curricular.

- Lee y asiste a cursos para actualizarse sobre concepciones curriculares y su desarrollo en aula.
- Participa y aporta en los equipos de profesores de nivel, grado y/o especialidad, en las sesiones de programación curricular.
- Evalúa sus programaciones en relación a su pertinencia para los estudiantes, logros de aprendizajes, al tiempo previsto y el desarrollo de competencias.

Competencia 2: Planifica y evalúa su trabajo pedagógico

Es la capacidad para anticipar, prever y proponer situaciones de aprendizaje, teniendo como referentes el sujeto que aprende, el contexto en que se desarrolla, el manejo del tiempo y del espacio, la metodología, los recursos necesarios y la evaluación, tanto de los aprendizajes como de su propio desempeño.

Indicadores:

- Es consciente de sus expectativas respecto a sus alumnos y cómo influyen en su propio desempeño y en los logros de aprendizaje.
- Selecciona experiencias de vida de los alumnos y comunidad como oportunidades para generar aprendizajes.
- Utiliza adecuadamente diversas alternativas de programación: unidades, proyectos, clase y otros, en relación al contenido y distintas unidades de tiempo (año, semestre, mes, semana, día, clase).
- Incorpora en su programación elementos de la diversidad cultural.
- Propicia el respeto y la tolerancia frente a las diferencias, desarrolla actitudes favorables para un diálogo intercultural en la vida cotidiana, orientado a erradicar todo tipo de discriminación, sea por raza, género, religión, ideas políticas, edad, situación social y/o económica, etc.
- En situaciones específicas demuestra conocimiento, habilidades y actitud favorable para atender a poblaciones bilingües hispano y vernáculo hablantes o monolingües vernáculo hablantes.
- Prevé distintas estrategias para atender la heterogeneidad propia de un grupo escolar: cultura, ritmo de aprendizaje, intereses, apoyo familiar, etc.
- Es flexible en el manejo de la programación curricular para responder a situaciones imprevistas.
- Lleva un control o automonitorea el avance de su programación, haciendo los ajustes necesarios.

Competencia 3: Promueve, dirige y facilita procesos de aprendizaje significativos, incorporando elementos lúdicos y creativos, así como nuevas tecnologías

Es la capacidad para orientar y acompañar procesos de aprendizaje a partir de contextos culturales concretos, creando situaciones motivadoras para que el maestro y sus estudiantes puedan acceder a nueva información, procesarla y construir significados, conceptos y nuevos y mejores conocimientos.

Indicadores:

- Promueve un clima emocional favorable para el aprendizaje: estimula la curiosidad y el deseo de conocer, promueve el conflicto cognitivo, trata los errores de manera constructiva, felicita por los logros alcanzados, anima constantemente a perseverar en la investigación, etc.
- Comprende los procesos básicos del aprendizaje y específicos del nivel y/o especialidad. (por ejemplo, en la escritura, resolución de problemas, otros).
- Identifica y valora las experiencias y diversidad de saberes de los estudiantes.
- Da pautas claras y con la secuencia adecuada para orientar los aprendizajes.
- Elige la estrategia metodológica que mejor responde a las necesidades y expectativas de aprendizaje de su grupo, el conocimiento a lograr y la situación o contexto en que se da el aprendizaje.
- Utiliza variedad de recursos metodológicos teniendo en cuenta los distintos estilos de aprendizaje de los estudiantes, el ritmo del grupo, haciéndoles saber lo que van a aprender y lo que se espera de ellos.

- Posee capacidad para escribir y explicar fenómenos y procesos, para argumentar y persuadir racionalmente, para hacer razonamientos abstractos y generalizaciones.
- Conoce, promueve y orienta procesos de investigación para acceder al conocimiento de la realidad natural y social.
- Provoca y estimula el razonamiento lógico en las distintas situaciones de aprendizaje.
- Prevé el material necesario para el desarrollo de las actividades.
- Demuestra dominio de los contenidos disciplinares de su nivel y/o especialidad.
- Estimula el aprendizaje interdisciplinar y holístico, creando situaciones para que los estudiantes establezcan relaciones de causa, efecto, analógicas, etc.
- Reconoce sus errores o limitaciones referidos a un conocimiento específico.
- Plantea situaciones que favorecen la metacognición: los procesos seguidos, las dificultades encontradas, etc.
- Orienta y da pautas para desarrollar hábitos de estudio: uso del tiempo, organización del espacio, uso de materiales, etc.
- Ayuda a los alumnos a reconocer para qué servirá lo que aprenden y tengan la oportunidad de utilizarlo en situaciones reales.
- Respeta y valora a sus alumnos
- Fomenta el aprendizaje cooperativo entre alumnos.
- Plantea retos y desafíos según el nivel de los alumnos, de manera que puedan resolverlos satisfactoriamente y estimularlos a continuar aprendiendo, investigando, etc.
- Identifica las ventajas que pueden aportar nuevas tecnologías en el aprendizaje, distinguiendo para qué finalidad concreta es más útil una aplicación multimedia.
- Incorpora las tecnologías de la información y comunicación en la creación de ambientes enriquecidos de aprendizaje.

Competencia 4: Evalúa los procesos de aprendizaje con fines de retroalimentación y de hacer ajustes en su desempeño profesional

Es la capacidad para formular criterios y emitir juicio sobre los procesos y resultados de aprendizajes, construir indicadores, elaborar y aplicar diversos instrumentos de evaluación, con el objeto de atender las necesidades individuales y/o colectivas de sus alumnos, incorporando los cambios necesarios en los procesos de aprendizaje que promueve.

Indicadores:

- Conoce y utiliza diferentes métodos de evaluación en forma complementaria a fin de tener apreciaciones más integrales.
- Utiliza la evaluación de entrada como diagnóstico individual y colectivo de sus alumnos para orientar su trabajo.
- Establece criterios para la evaluación formativa y sumativa.
- Elabora instrumentos de evaluación teniendo en cuenta no sólo contenidos, sino los indicadores de las competencias.
- Organiza carpetas con los trabajos de los alumnos con fines de evaluación.
- Informa a los alumnos sobre sus avances y da pautas para superar las dificultades en el aprendizaje.
- Incorpora la autoevaluación para que el alumno valore sus avances e identifique las dificultades que enfrenta en un aprendizaje específico.
- Incorpora la evaluación entre pares para que los alumnos aprendan a escuchar las opiniones de otros sobre su desempeño, su aprendizaje, etc., y a la vez aprendan a opinar críticamente sin ofender, con el ánimo de reconocer los logros y ayudar a reconocer las dificultades.
- Observa el comportamiento afectivo para entender cómo influye en su aprendizaje.
- Asume responsabilidad por los resultados de los aprendizajes de sus alumnos.

C) DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Competencia 1: Participa con iniciativa y sentido crítico en la gestión del Centro Educativo

Es la capacidad de comprometerse con un proyecto educativo concreto e involucrarse en su desarrollo, responsabilizándose por los resultados. Supone sentido de pertenencia a una comunidad profesional con sentido crítico y autonomía moral.

Indicadores:

- Se identifica con el proyecto educativo de su centro.
- Participa en la elaboración y gestión del proyecto educativo del centro.
- Contribuye en la construcción permanente de una comunidad profesional en el centro, en diálogo con otros sujetos e instituciones.
- Demuestra interés e iniciativa en proyectos de innovación educativa que se desarrollan en el centro.
- Participa regularmente en instancias creadas para la gestión curricular y/o administrativa.
- Propone sugerencias para aprovechar las potencialidades de la escuela.
- Plantea críticas constructivas para reflexionar sobre los problemas de la escuela.
- Promueve el trabajo coordinado entre sus pares y con otros profesionales del centro educativo.
- Contribuye a desarrollar las capacidades de liderazgo de sus pares.
- Demuestra capacidad de negociación y concertación para el logro de objetivos educativos.
- Participa en organizaciones de maestros: sindicato, asociaciones, movimiento, otros.
- Emite opinión crítica frente a las políticas educativas, articulando las políticas nacionales con las políticas de centro educativo, identificando su influencia en su trabajo cotidiano.

Competencia 2: Promueve vínculos con los padres de familia y la comunidad

Es la capacidad para servir a la responsabilidad de los padres en la formación y educación de sus hijos y para establecer relaciones de empatía y colaboración con los padres de familia y la comunidad respetando su cultura, sus puntos de vista, opiniones y propuestas respecto a la educación de sus hijos.

Indicadores:

- Promueve la participación de los padres de familia y la comunidad en la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto educativo del centro, definiendo de mutuo acuerdo sus funciones.
- Incorpora aspectos de la cultura local con el aporte de los padres de familia y comunidad: experiencia profesional, saber popular, técnicas laborales tradicionales, etc.
- Desarrolla reuniones y actividades periódicas con padres de familia y/o apoderados para informar sobre el trabajo pedagógico y recibir opiniones y sugerencias acerca de los aprendizajes de los estudiantes.
- Establece mecanismos de comunicación con los padres de familia y comunidad.

D) DIMENSIÓN SOCIAL – CIUDADANA

Competencia 1: Alienta desde el centro educativo compromisos con el desarrollo local y nacional

Es la capacidad para articular un proyecto educativo con proyectos de desarrollo en el contexto local y nacional, identificando el aporte específico de la educación y planteando las condiciones que ésta requiere para su propio desarrollo, en permanente interdependencia.

Indicadores:

- Se mantiene informado sobre la situación económica, social, política y cultural de la comunidad donde se desempeña, del país y a nivel internacional.
- Incorpora los acontecimientos locales más significativos para la población en el currículo y en la vida de la escuela.
- Utiliza el periódico mural u otro medio para informar y alentar el compromiso con aspectos del desarrollo local y nacional.
- Coordina, con actores de la comunidad, actividades de promoción del desarrollo.

Competencia 2: **Participa en procesos de concertación con diversas instituciones a favor de la educación**

Es la capacidad para establecer relaciones con otras instituciones del sector público y/o privado con la finalidad de mejorar las condiciones de educabilidad de los estudiantes y promover el mejoramiento de la calidad educativa.

Indicadores:

- Se mantiene informado sobre la presencia de instituciones públicas y privadas, sus objetivos y proyectos en la localidad.
- Establece vínculos y alianzas para desarrollar acciones específicas que respondan a objetivos comunes.
- Demuestra iniciativa, planteando acciones comunes entre dos o más instituciones para enfrentar problemas que afectan a la comunidad en general y a los estudiantes en particular.
- Participa en actividades comunales, incorporándolas al currículo escolar.

3. SISTEMA DE SELECCIÓN, INCORPORACIÓN Y PERMANENCIA EN EL SECTOR EDUCACIÓN

3.1 PROPUESTA PARA LA SELECCIÓN E INCORPORACIÓN DE LOS NUEVOS DOCENTES AL SECTOR

En el documento “Principales Lineamientos de Política Educativa”, el Ministerio de Educación plantea como una medida de política el nombramiento de profesores *“a través de concursos transparentes y favorecedores del mejor desempeño profesional, respetando el derecho a la reasignación sin perjudicar el normal desarrollo de las actividades educativas”*.

La presente propuesta se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Da poder de decisión a quienes realmente se ven afectados por esa relación e incorporación, en particular a los centros educativos, al director y a los padres de familia.
- Asigna a los centros educativos un rol de particular importancia en la selección de docentes que se incorporan al servicio oficial, así como en los concursos de nombramiento. Para ello será necesario que se constituya en cada centro educativo una comisión presidida por el director e integrada por el subdirector, dos representantes de los docentes, dos representantes de los alumnos (en el caso de centros de educación secundaria) y dos representantes de los padres de familia. El director debe constituirse en el principal responsable de la calidad y los resultados de la elección, teniendo el voto dirimente en caso de empate y pudiendo llegar a un derecho de veto debidamente sustentado. Los alumnos de secundaria participarán señalando las características que ellos consideran deben tener los profesores que se incorporen al centro educativo. En el caso de estudiantes adultos, se podrá omitir la participación del representante de los padres de familia.

- Considera criterios para propiciar un mejor desempeño profesional de los docentes que contribuya a mejorar la calidad de la educación, especialmente la de las personas que viven en el área rural.
- Cuenta con un número de plazas correspondiente con las necesidades del sistema educativo. Para ello será necesario contar con un sistema de información en los centros educativos que genere información confiable y permanentemente actualizada sobre matrícula, secciones y personal docente. Además, será necesario crear mecanismos que contribuyan a que la operación del sistema propuesto se realice con un uso racional de los recursos⁵⁴, en armonía con las mejoras en las condiciones de trabajo de los profesores, propuestas a través de todo el documento.

INGRESO DE LOS DOCENTES AL SERVICIO OFICIAL

Para ingresar al servicio oficial se requiere tener título de profesor en el nivel correspondiente (Inicial, Primaria o Secundaria), expedido por una facultad de educación o por un instituto superior pedagógico debidamente acreditado⁵⁵. Para cubrir plazas de Educación de Adultos o Educación Especial tendrán preferencia los docentes que acrediten alguna especialización en esas modalidades.

Las resoluciones de nombramiento serán expedidas por los órganos intermedios, quienes deberán respetar las propuestas de los directores de los centros educativos.

Los docentes ingresarán al servicio oficial con un nombramiento transitorio o contrato y durante el primer año deberán participar en el Programa de Práctica Acompañada (que se describe más adelante); al finalizar ésta, obtendrán una constancia que les permitirá concursar para cubrir plazas vacantes con nombramiento definitivo en el mismo o en otro centro educativo.

En las zonas con población vernáculo hablante se dará preferencia a los docentes que tienen la especialidad de Educación Bilingüe Intercultural. De no haber postulantes con estas características, se nombrará únicamente a docentes que tengan competencias de hablar y escribir (adicionalmente a las de leer y escuchar) la lengua nativa. Esta condición es un requisito indispensable. En caso de no haber docentes titulados con esta condición para cubrir plazas de esas zonas, se podrá contratar a los mejores estudiantes del último año de los institutos superiores pedagógicos o facultades de educación de la localidad o de la provincia (siempre que cumplan con dicho requisito). Estos docentes tendrán que participar en el Programa de Práctica Acompañada en calidad de contratados y podrán ser nombrados cuando hayan obtenido el título pedagógico y la constancia correspondiente a dicho Programa.

PROGRAMA DE PRÁCTICA ACOMPAÑADA

Los docentes que se incorporan al servicio oficial tendrán, durante un año, un acompañamiento a cargo de profesores en ejercicio que serán seleccionados como tutores. De preferencia, serán de su mismo centro educativo o de centros educativos cercanos y de turnos diferentes.

Esta propuesta se asemeja a lo que en Uruguay se denomina “periodo de inducción o de inserción profesional”. Éste constituye *“...un momento importante en la trayectoria del futuro profesor. Un periodo importante porque los docentes deben realizar la transición de estudiantes a profesores; por ello surgen dudas, tensiones, debiendo adquirir un adecuado conocimiento y competencia profesional en un breve periodo de tiempo. (...) Los programas de inserción tratan de establecer estrategias para reducir o reconducir el denominado ‘choque’ con la realidad”*⁵⁶.

El Programa consiste en acciones de asesoría y orientación permanentes a cargo de los tutores que comprenden: apoyo personal, consejería, visitas de observación en sus aulas, reuniones con otros docentes. Al finalizar el año de trabajo, los nuevos docentes serán evaluados por el tutor y la comisión evaluadora del centro educativo y se les otorgará una constancia con la cual se podrán presentar a concurso de nombra-

⁵⁴ Para ello se analizarán diversas experiencias, como la de los colegios de Fe y Alegría, entre otras.

⁵⁵ La posibilidad del ingreso de docentes que no tengan formación profesional pedagógica se considera en otra parte de este documento.

⁵⁶ VAILLANT, Denisse y MARCELO GARCÍA, Carlos. *¿Quién educará a los educadores? Proyecto de Capacitación y Actualización Docente en Uruguay*. ANEP-AECI. Montevideo, s/f, pp. 90.

miento. Esta evaluación se realizará con los mismos criterios que la evaluación del desempeño de los docentes.

El profesor asesor visitará al docente en el aula de clases, a razón de una visita mensual. Tendrá a su cargo un grupo de docentes nuevos en un área cercana y se reunirá con ellos en grupo una vez al mes, después de haber realizado las visitas. En estas reuniones, los docentes nuevos expondrán sus dudas y también sus logros. El docente asesor (tutor) hará las recomendaciones que considere conveniente. En los lugares donde los centros educativos se encuentren dispersos se tendrá en consideración estrategias específicas.

Por ello, el Programa de Práctica Acompañada deberá incluir criterios objetivos de evaluación (asistencia, puntualidad, opinión del asesor, del director, de otros docentes, de padres y, si es posible, de alumnos del CE). Se trata de desarrollar una cultura de evaluación y de rendición de cuentas en los profesores, desde el inicio más temprano de su carrera.

En este acompañamiento se puede aplicar lo que Valdez⁵⁷ llama el Modelo de Práctica Reflexiva que él define como una instancia de reflexión supervisada que tiene por objeto mejorar el trabajo del docente.

“El modelo se fundamenta en una concepción de la enseñanza como “una secuencia de episodios de encontrar y resolver problemas, en la cual las capacidades de los profesores crecen continuamente mientras enfrentan, definen y resuelven problemas prácticos a la que Schön (1987) llama reflexión en la acción y que requiere de una reflexión sobre la acción o evaluación después del hecho para ver los éxitos, los fracasos y las cosas que se podrían haber hecho de otra manera (...).”

En la ejecución de este modelo se contemplan tres etapas. Ellas son: Una sesión de observación y registro anecdótico de la actividad. Una conversación reflexiva con la persona que se observa para comentar lo observado y en la que se hacen preguntas encaminadas a descubrir significatividad y la coherencia de la práctica observada. Una conversación de seguimiento en la que se retoman los temas conversados y las acciones acordadas en la segunda etapa. Si es necesario y conveniente, en esta etapa se puede hacer una nueva observación con registro”.

Se deberá procurar los recursos necesarios para que el Programa de Práctica Acompañada se comience a aplicar en forma experimental. Su generalización se irá haciendo de manera gradual.

COBERTURA DE PLAZAS VACANTES

A partir de establecida la nueva Carrera Pública Magisterial de Excelencia, todas las nuevas plazas que se generen por vacancia o por creación, corresponderán a la nueva carrera y serán adscritas a la misma. Se propone realizar la cobertura de plazas vacantes en tres etapas, el calendario de las cuales será establecido por cada centro educativo. Para cada una de las etapas, los profesores deberán pasar previamente por un concurso que tendría dos fases: en la primera, el Estado, a través de una Comisión que tenga competencia para ello (ver propuesta de Evaluación y Certificación), determinará quiénes son los docentes que tienen condiciones para ocupar una plaza. La segunda fase se realizará en el centro educativo.

- Primera etapa

En dicha etapa se atenderán las reasignaciones a la nueva Carrera. Para ello, cada órgano intermedio publicará la relación de todas las plazas vacantes existentes en su jurisdicción, por niveles y centro educativo. Los docentes que deseen ser reasignados a dichas plazas y que hayan pasado previamente por la primera fase del concurso deberán presentar a los directores de los centros educativos en los cuales estén ubicadas las mismas, los documentos que acrediten tener méritos para ello y serán entrevistados por la respectiva comisión evaluadora. A nivel nacional se determinará los puntajes para cada criterio, teniendo presente la importancia normativa que se da al buen desempeño y al trabajo en condiciones difíciles. La comisión de cada centro educativo evaluará los expedientes y elaborará la propuesta de reasignación de acuerdo al estricto orden de

⁵⁷ VALDEZ VELOZ, Héctor. *La Evaluación del Desempeño Docente*, pp. 13.

mérito. Se tomará en cuenta como principal criterio el de la unidad familiar (cercanía al lugar donde trabaja el cónyuge o viven los hijos)

Otros criterios adicionales pueden ser:

- Haber trabajado en zonas de condiciones difíciles
- Cercanía al domicilio del docente
- Tener buena evaluación del desempeño

La propuesta será entregada por el director del centro educativo al respectivo órgano intermedio, en el cual se procederá a formalizar la reasignación.

- *Segunda etapa*

En ella se desarrollará el concurso de nombramientos para cubrir con profesores nuevos parte de las plazas⁵⁸ que dejen los docentes reasignados o los que hayan cesado. Este concurso se realizará en los centros educativos donde haya plazas vacantes, dos meses antes de iniciarse el año escolar y estará a cargo de la comisión respectiva. El proceso comprenderá la evaluación del expediente y una entrevista personal con los docentes, que debiera incluir la presentación de una sesión de aprendizaje por parte del postulante. Los directores comunicarán la decisión al órgano intermedio correspondiente el cual debe proceder al nombramiento de los docentes, según los resultados del concurso.

Se considerará un requisito indispensable, además de haber pasado la primera fase del concurso, la constancia de haber participado en el Programa de Práctica Acompañada. Se tomarán en cuenta como criterios para obtener mayor puntaje: la preparación académica del docente y la experiencia (si la tuviera). Los resultados de la evaluación de la participación del postulante en el Programa de Práctica Acompañada pueden influir en los resultados del concurso, para ello será determinante la opinión de la comisión de evaluación del CE donde se realizó esta práctica. Los docentes que sean nombrados en esta etapa ingresarán a la Carrera Pública Magisterial en el primer nivel.

- *Tercera etapa*

En esta etapa se incorporará al servicio oficial a los docentes recién egresados, los cuales tendrán nombramiento transitorio o contrato y participarán en el Programa de Práctica Acompañada. Esta etapa se realizará inmediatamente después de la anterior. Para garantizar la oportunidad de incorporarse al servicio oficial a los docentes recién egresados, en cada dirección regional se reservará por lo menos el 5% de las plazas existentes todos los años, las que serán de conocimiento de los interesados. La actual sobreoferta docente acumulada impide ampliar este porcentaje.

Los postulantes deberán entregar al centro educativo la documentación correspondiente, que comprenderá una constancia de haber pasado la primera fase y serán entrevistados por la comisión evaluadora. La propuesta a los órganos intermedios para el contrato de estos docentes será hecha por los directores de los centros educativos, quienes deberán respetar el dictamen de la comisión. El trabajo que realicen estos docentes será reconocido como tiempo de servicios, acumulable al momento de ingresar a la Carrera.

Para ocupar plazas en los centros educativos unidocentes, se formará una comisión a nivel de Red de Centros Educativos Rurales integrada por el director del centro educativo más cercano, un profesor del mismo centro educativo si es polidocente, o de otro, si el centro educativo más cercano es unidocente; dos estudiantes y dos padres de familia de la comunidad donde está ubicado el centro educativo. Dicha comisión se encargará de realizar el concurso (segunda etapa) o la calificación de los expedientes (tercera etapa) y hará la propuesta correspondiente para que en el órgano intermedio se proceda al nombramiento o contrato según sea el caso.

Los docentes que deseen cubrir plazas temporalmente vacantes por licencia del titular, lo harán también en calidad de contratados. Al finalizar el reemplazo, serán evaluados por la comisión evaluadora del centro educativo. Esta evaluación será incorporada a la carpeta del docente y constituirá mérito o demérito (según los resultados de la evaluación) en los concursos de nombramiento.

⁵⁸ El 5% de las plazas existentes será reservado para docentes nuevos.

3.2 PERMANENCIA EN EL SECTOR EDUCACIÓN

ATENCIÓN A LA SOBREFERTA DE DOCENTES

El desequilibrio entre la oferta y demanda de docentes se expresa en nuestro país como una sobreoferta de docentes. Respecto a este problema el Ministerio de Educación propone como medida de política:

“Diseñar una estrategia que resuelva el desequilibrio entre la oferta y demanda de la formación docente, formulando un sistema de acreditación independiente del Ministerio de Educación, que considere fundamentalmente la formulación de estándares básicos de calidad”⁵⁹.

Una causa del problema ha sido la creación indiscriminada de centros de formación magisterial. El problema ahora tiende a agudizarse, pues se proyecta un menor incremento de plazas debido a que la tasa de crecimiento poblacional tiende a ser cada vez menor y porque la actual ley de jubilación obliga a trabajar hasta los 65 años y, por lo tanto, en los próximos años cesarán menos maestros.

Como medidas para atenuar esta situación se propone;

Respecto a la formación de docentes:

- a) Racionalización del número de estudiantes admitidos en los centros de formación magisterial.
- b) Prohibición inmediata de autorizar el funcionamiento de nuevos centros.
- c) Un estudio para la reconversión de algunos centros de formación magisterial en centros de estudios superiores de otra especialidad⁶⁰.
- d) La acreditación de centros de formación magisterial que necesariamente incidirá en que dejen de funcionar aquellos que no reúnan los requisitos de calidad.

Medidas que tienen relación con otras que se proponen en este documento:

- a) La posibilidad de separar de la docencia a los maestros que realizan un trabajo deficiente (propuesta que se explica más adelante).
- b) Redistribuir la carga docente que está asignada de manera muy desigual. Esta medida podría no contribuir directamente a atender la sobreoferta de docentes, pero sí a racionalizarla.

Hay otras propuestas que tienen que ver con el incremento de plazas, las cuales se considera difíciles de realizar por las implicancias económicas. Se mencionan únicamente como deseables (ver capítulo VIII).

4. HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DOCENTES EN EL PERU

4.1. MARCO CONCEPTUAL: APROXIMACIONES A LA TEMÁTICA

¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE?

¿Cómo entender la evaluación?

La evaluación educativa es un proceso muy complejo y precisamente por esta razón existen muchas formas de conceptualizarla, definirla y entenderla. Es posible definirla a partir de lo que se hace cuando se evalúa y así afirmar que es un proceso de construcción de conocimiento a partir de la realidad, con el objetivo de provocar cambios positivos en

⁵⁹ En el documento *Principales Lineamientos de Política Educativa*. Perú. Ministerio de Educación, 2001.

⁶⁰ Ya hay iniciativas al respecto.

ella. La evaluación educativa nunca es un hecho aislado y particular, es siempre un proceso que partiendo del recojo de información se orienta a la emisión de juicios de valor respecto de algún sujeto, objeto o intervención educativos⁶¹. Pero un proceso evaluativo sería absolutamente limitado y restringido si no estuviera dirigido, explícitamente, a la toma de decisiones en función de la optimización de dichos sujetos, objetos o intervenciones evaluadas.

Por ello es que se suele afirmar⁶² que éste es un proceso cognitivo, porque en él se construyen conocimientos; instrumental, porque requiere del diseño y aplicación determinados procedimientos, instrumentos y métodos y axiológico, porque supone siempre establecer el valor de algo. De estos tres procesos simultáneos, sin duda, el proceso axiológico es el más importante y significativo, porque cuando se evalúa no basta con recoger información, sino que es indispensable interpretarla, ejercer sobre ella una acción crítica, buscar referentes, analizar alternativas, tomar decisiones, etc. Todo lo cual tiene como consecuencia fundamental la legitimación del valor de determinadas actividades, procesos y resultados educativos, es decir la creación de una “cultura evaluativa”, en la que cada uno de los instrumentos empleados y los conocimientos generados adquiere sentido y significado. En tal perspectiva Valdez (2000) afirma que la evaluación del desempeño docente es “una actividad de análisis, compromiso y formación del profesorado, que valora y enjuicia la concepción, práctica, proyección y desarrollo de la actividad y de la profesionalización docente”⁶³. La evaluación, quíerese o no, orienta la actividad educativa y determina el comportamiento de los sujetos, no sólo por los resultados que pueda ofrecer sino porque ella preestablece qué es lo deseable, qué es lo valioso, qué es lo que debe ser.

Por otra parte, la evaluación educativa también se suele definir ateniéndose a aquello que es objeto de evaluación. Si ésta se centra en los resultados educativos se la define como evaluación sumativa. Si se orienta al estudio y valoración de los procesos educativos y de las interrelaciones educativas entre los sujetos se la define como evaluación formativa. En la primera de estas dos comprensiones, generalmente la evaluación es asociada al uso de determinadas tecnologías educativas, al empleo de ciertos instrumentos y escalas de medición. Mientras que la segunda de ellas busca comprensiones más globales, muchas veces no cuantificables.

También es posible hacerlo a partir del tipo de proceso y su finalidad. Así, algunos la conciben como un proceso riguroso de medición cuantitativa que tiene puesto el interés en realizar comparaciones precisas y determinar distancias cuantificables entre una situación determinada y un modelo deseable, claramente establecido. Una evaluación de esta naturaleza requiere hacer uso de un patrón de medida, lo que supone definir indicadores objetivamente verificables y cuantificables, determinar desde allí unidades de medida, construir escalas de medición y diseñar instrumentos válidos y confiables.

Pero quienes la entienden más bien como construcción y emisión de juicios de valor, o como un proceso de valoración no cuantitativa en función de ideales, es porque lo único que desean lograr es que se acorte la brecha entre los desempeños y condiciones actuales y los deseables. Para poder evaluar el desempeño docente desde esta comprensión se requiere tener claridad y haber alcanzado acuerdo respecto al deber ser del desempeño docente y contar con una conciencia ética y moral suficientemente desarrollada, especialmente en los docentes, porque la evaluación tendría que ser, sobre todo, una auto y coevaluación, desarrollada a través de procesos de reflexión y análisis de los propios desempeños, en relación con los desempeños que la sociedad o el sistema educativo considera deseables.

Finalmente, hay quienes la asumen como autoverificación de objetivos alcanzados o comparación entre lo conseguido y lo personal o colectivamente deseado o proyectado, entre el camino recorrido y el camino previamente diseñado. En esta perspectiva se requeriría que los docentes y los centros hubieran formulado sus propios objetivos, claros y bien definidos, así como diseñado estrategias plenamente aceptadas.

⁶¹ MATEO, J. La evaluación educativa. En Enciclopedia General de la Educación, 532-586. Barcelona. Océano. 1998.

⁶² MATEO, J. La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas. Barcelona. Ed. Horsori. 2000.

⁶³ VALDÉS V., Héctor. “En un mundo de cambios rápidos, sólo el fomento de la innovación en las escuelas permitirá al sistema educacional mantenerse al día con los otros sectores”. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño Docente. OEI, México, 23 al 25 de mayo de 2000.

La evaluación del desempeño docente se concibe como un proceso, formativo y sumativo a la vez, de construcción de conocimientos a partir de los desempeños docentes reales, con el objetivo de provocar cambios en ellos, desde la consideración axiológica de lo deseable, lo valioso y el deber ser del desempeño docente.

¿Cómo sentir la evaluación?

Un aspecto importante de las complejidades del proceso evaluativo, en el ámbito educativo y en el ámbito profesional también, tiene que ver con los sentimientos que respecto a ella se tienen como parte de la “cultura evaluativa” ya instalada y por los sentimientos que ella pueda producir una vez anunciado e iniciado su proceso.

En primer lugar, es importante sacar a la luz los sentimientos que la evaluación produce en todos, tanto cuando se evalúa a otros como cuando nos sentimos evaluados o susceptibles de serlo. En un medio como el peruano, la evaluación provoca una multitud de sentimientos desagradables, especialmente cuando se es objeto de ella: desconfianza, temor, miedo, inseguridad y, a veces, pánico. Esta imagen traumática de la evaluación está asociada a que puede ser sinónimo de arbitrariedad, de subjetividad, de irracionalidad y de poder autoritario.

El primer reto a enfrentar debe ser lograr superar esta percepción y lograr que los docentes puedan llegar a sentir que ser evaluados es valioso, fructífero y hasta deseable. Estas consideraciones deben tomarse muy en cuenta al diseñar la estrategia de implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente.⁶⁴

¿Qué es desempeño docente?

La profesionalidad de la docencia hace referencia no sólo al tipo de actividad económica que realiza, al tipo de servicio público que presta, a la relevancia de este servicio en relación al desarrollo de la sociedad y del género humano, sino también a la necesaria calificación y calidad profesional con la que se espera que lo haga.

Recogiendo palabras del Presidente del Colegio de Profesores de Chile⁶⁵, el docente es un profesional que debe poseer dominio de un saber específico y complejo (el pedagógico), que comprende los procesos en que está inserto, que decide con niveles de autonomía sobre contenidos, métodos y técnicas, que elabora estrategias de enseñanza de acuerdo a la heterogeneidad de los alumnos, organizando contextos de aprendizaje, interviniendo de distintas maneras para favorecer procesos de construcción de conocimientos desde las necesidades particulares de cada uno de sus alumnos. Por ello debe superarse el rol de técnicos y asumirse como profesionales expertos en procesos de enseñanza y aprendizaje. Esta perspectiva profesional implica definir el campo de trabajo docente como una práctica investigativa. Y ello requiere contar con la capacidad de construir y evaluar sistemáticamente sus prácticas pedagógicas.

⁶⁴ Héctor Valdez (2000) insiste en la necesidad de tener en cuenta este aspecto y nos advierte de los peligros de no tenerlo en cuenta: “Los profesores, en principio, se resisten a ser evaluados. Un planteamiento apresurado, acompañado de un estado de desinformación o una información sesgada pueden disparar las especulaciones, creencias y suposiciones erróneas, interesadas o malintencionadas y provocar una oleada de protestas y resistencia activa, tanto de ellos como sus organizaciones sindicales y profesionales, que truncarán toda posibilidad de procesos útiles para la mejora [...] Si los docentes sienten peligro, tenderán a comportarse y actuar de forma tal que les garantice quedar bien ante la evaluación, independientemente de sus convicciones educativas y de la riqueza de los procesos. Una actuación no comprendida y sin embargo asumida, por la presión de una evaluación de su desempeño, no supondrá mejoras en la calidad de la enseñanza, sino trabajo externalista o de fachada, pudiéndose potenciar acciones indeseadas y distorsionadoras para una educación de alta calidad [...] Ahora bien, es importante que tengamos presente, que se puede inhibir el crecimiento como consecuencia de una evaluación que resulte amenazadora, que esté deficientemente dirigida o sea inadecuadamente comunicada.”

⁶⁵ PAVEZ URRUTIA, Jorge, Presidente Colegio de Profesores de Chile. Seminario Perspectiva del Colegio de Profesores sobre el Profesionalismo Docente. Internacional “Profesionalización docente y calidad de la educación”. Santiago de Chile, 8 y 9 de mayo de 2001.

Es indispensable precisar cuál es la misión educativa específica del docente y en ese contexto, cuáles son los conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes que corresponden a esas tareas. Su misión es contribuir al crecimiento de sus alumnos y alumnas. Contribuir, desde los espacios estructurados para la enseñanza sistemática, al desarrollo integral de las personas, incorporando sus dimensiones biológicas, afectivas, cognitivas, sociales y morales. Su función es mediar y asistir en el proceso por el cual niños y jóvenes desarrollan sus conocimientos, sus capacidades, sus destrezas, actitudes y valores, en el marco de un comportamiento que valora a otros y respeta los derechos individuales y sociales. *Para realizar esta misión los docentes necesitan creer en ella y en que es posible realizarla bien.*⁶⁶

Todo ello hace pensar en que su rol es un rol profesional y definirlo como tal, es no sólo indispensable sino un paso trascendental en la profesionalización de la docencia y en la construcción de una educación de calidad. Graciela Messina⁶⁷, reflexionando sobre el carácter profesional de la tarea docente, no sólo plantea que es una tarea urgente lograr que se considere que el docente es un profesional, sino que está segura que el asumirlo como “un no profesional” es un mito tanto para deslegitimar su trabajo y en consecuencia justificar las injustas condiciones de trabajo y salario, como para justificar que la “creatividad” le pertenece sólo a unos pocos, al nivel central de los ministerios de educación, que toman decisiones y hacen guías de aprendizaje, que definen currículo, dándole muy poco espacio a los docentes.

Precisando la reflexión, María Inés Abrile, exministra de Educación de la Provincia de Mendoza y actual asesora del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina afirma:

*“Para responder a los requerimientos de una educación de calidad para todos es indispensable promover la profesionalización de los docentes. El proceso de conversión del rol docente en profesional es una exigencia no sólo de las transformaciones acaecidas en la organización del trabajo, sino que es una consecuencia de los procesos de descentralización, de la autonomía en la gestión de las escuelas y de los cambios que están ocurriendo en los procesos de enseñanza y aprendizaje [...] Establecer una estructura profesional más progresiva y estrechamente asociada al crecimiento profesional y al buen desempeño, es una alternativa para superar la situación actual que otorga mérito al que permanece en el sistema (antigüedad), sin importar demasiado la calidad de su actuación profesional y los resultados que obtiene.”*⁶⁸

¿CÓMO DEBE SER EL BUEN DOCENTE?

a. ¿Qué debe saber el buen docente?

Hernández afirma que “el docente debe conocer el contenido de su enseñanza y el modo como ese contenido puede tener sentido para el estudiante; el docente debe saber hablar en un lenguaje comprensible y promover el diálogo con los estudiantes (es decir, debe saber comunicar y generar comunicación); el docente debe ponerse de manifiesto como quien se pone frente a los alumnos para mostrar y entregar lo que tiene y quiere y; el docente debe plantear y obedecer unas reglas de juego claras en su relación con los estudiantes y estar dispuesto a discutir esas reglas»⁶⁹.

Es de sentido común afirmar que un buen docente debe tener conocimientos sobre las disciplinas académicas en torno a las que debe lograr que los alumnos construyan aprendizajes; también sólidos conocimientos pedagógicos que le permitan lograr dichos aprendizajes, así como respecto de las características generales e individuales de cada uno de sus estudiantes.

⁶⁶ Ministerio de Educación de Chile. Estándares de desempeño para la formación inicial de docentes. División de Educación Superior Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial docente. Junio-2001

⁶⁷ MESSINA, G. Panel de especialistas “La formación docente para la educación de jóvenes y adultos. Perspectivas y debate”. Buenos Aires. Noviembre 2000.

⁶⁸ ABRILE DE VOLLMER, María Inés (Exministra de Educación de la Provincia de Mendoza (Argentina) durante el período 1989-1992 y actual asesora del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina). Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes. Revista Iberoamericana de Educación Número 5, mayo - agosto 1994.

⁶⁹ HERNÁNDEZ, Carlos Augusto. Aproximaciones a la Discusión sobre el Perfil del Docente. II Seminario Taller sobre perfil docente y estrategias de formación. Países de Centroamérica, El Caribe, México, España y Portugal. San Salvador, El Salvador del 6 al 8 de diciembre de 1999. Pág. 9.

b. *¿Cómo debe actuar el buen docente?*

La gama de tareas del docente incluye la planificación de sus actividades de enseñanza, teniendo presente las características de los destinatarios de la educación, las del entorno en que viven y las de la sociedad que deberán enfrentar. También incluye la capacidad para establecer ambientes de aprendizaje que facilitan la participación e interacción entre alumnos y profesor; la creación de herramientas de evaluación apropiadas que le permitan, por una parte detectar las dificultades de sus alumnos y alumnas y, en consecuencia apoyarlos y, por otra parte, evaluar el efecto de su propia estrategia de trabajo. Finalmente incluye formar parte constructiva del entorno en el que trabaja, compartir y aprender de y con sus colegas y relacionarse con los padres de familia y otros miembros de la comunidad circundante.⁷⁰

Es todo esto lo que hace que la respuesta a esta pregunta resulte más complejo en tanto que la actuación profesional del docente se realiza en diversos ámbitos y con diversos sujetos.

En el ámbito del aula, su buen desempeño tiene que ver tanto con el diseño cuidadoso, la conducción responsable y la evaluación profunda de los procesos de aprendizaje; así como con la relación comunicativa y afectiva que establece con todos y cada uno de sus estudiantes.

Con relación a sus colegas, se espera una actuación de colaboración, de apoyo mutuo y corresponsabilidad tanto respecto a la diversificación del currículo como a la organización y marcha del centro.

Respecto a los padres de familia, se espera su conocimiento, apertura, comunicación y colaboración profesional.

Respecto a la sociedad que le ha otorgado la responsabilidad de educar, se espera su comportamiento ético y ejemplar, con relación a las nuevas generaciones y en función del ideal de sociedad que se espera contribuya a realizar.

Respecto a sí mismo, se espera que el buen docente esté permanentemente buscando los mejores medios para crecer profesional y humanamente.

Finalmente, un aspecto esencial y que la sociedad entera espera que se dé en todos los ámbitos señalados anteriormente: se espera un comportamiento moralmente recto y ejemplar.⁷¹

c. *¿Qué resultados debe lograr el buen docente en su práctica profesional?*

En cada ámbito de su quehacer profesional se esperan resultados. El aprendizaje y el crecimiento personal y afectivo de sus estudiantes, es el principal. Pero también se espera que sus colegas se sientan apoyados y consideren que su colaboración es responsable y eficaz respecto a la tarea colectiva e institucional. Se espera, así mismo, que los padres de familia se sientan satisfechos con la calidad de su servicio y con su compromiso profesional. Toda la sociedad espera tener pruebas de la búsqueda de su excelencia personal y ética y de su crecimiento profesional.⁷²

Joan Mateo (2000), sintetizando la propuesta de Scriven⁷³ resume lo anterior en el siguiente cuadro:

⁷⁰ Estándares.... Chile, pág. 9

⁷¹ "Hay comportamientos inaceptables por la moral mínima y que tienen una probabilidad mayor de ocurrencia, facilitados por la asimetría de las posiciones de docente y alumno. El desconocimiento del derecho del alumno de formar sus propias concepciones marca seguramente que se ha traspasado el límite de lo que nos es permitido a los docentes dentro de la particularidad del proceso de enseñanza". "Y mucho más claro, aunque quizá más frecuente en sus formas sutiles, es el carácter moralmente reprochable del uso que el docente puede hacer de su poder para experimentar el placer del control. Muchos, algunas veces, hemos dudado si la disciplina o las tareas que exigimos se justificaban por las necesidades de la enseñanza, o si en ellas nos complacemos en la experiencia de nuestro propio poder. "La falta de este particular deber de virtud del docente amenaza con convertir la enseñanza en un simulacro." En "La ética en la formación y en la práctica docente. Enfoques multidisciplinares" Quehacer Educativo (FUM) N° 36, julio 1999, pág. 18, 25 y 27

⁷² "Ha llegado el momento de pasar de una mirada centrada en los procesos, que empiece a fijarse crecientemente en los resultados. Nuestros niños tienen que aprender más y mejor. Nuestros colegios tienen que orientar su quehacer al aprendizaje. Necesitamos promover una cultura de la excelencia, con más exigencias, con más rigor, con expectativas más altas sobre nuestros alumnos y sobre sus logros. Por eso estamos induciendo a todas las comunidades escolares a fijarse metas sobre asistencia, repitencia, abandono, aprendizajes insuficientes, mejoramiento de los resultados, especialmente en lenguaje y matemáticas" Mariana Aylwin, Ministra de Educación de Chile. Política de profesores en Chile. Seminario Internacional "Profesionalización docente y calidad de la educación". Santiago de Chile, 8 y 9 de marzo de 2001.

⁷³ SCRIVEN, M. "Summative teacher evaluation" en J. Millman (ed.) Handbook of teacher evaluation pp. 244-271. Beverly Hills, Ca. Sage. 1981.

CUADRO N° 2

Contenidos de la Función Docente (Scriven)	
Conocimiento de la materia	En las áreas de su competencia. En las materias transversales del currículum.
Competencias instruccionales	Destrezas comunicativas. Destrezas de gestión. Gestión del proceso. Gestión del progreso. Gestión de las emergencias. Destrezas de programación y desarrollo. Planificación del curso. Selección y creación de materias. Utilización de los recursos disponibles. Evaluación del curso, de la enseñanza, de los materiales y del currículum.
Competencias evaluativas	Conocimientos sobre la evaluación de los estudiantes. Destrezas de construcción y administración de pruebas. Clasificación, puntuación y calificación. Proceso Producto Registro e informe del rendimiento de los estudiantes. Conocimiento sobre informes de rendimientos.
Profesionalidad	Ética. De actitud. De mejora. De servicio. Conocimiento acerca de la profesión. Ayuda a los docentes noveles y colegas. Trabajo para las organizaciones profesionales. Investigación sobre la enseñanza. Conocimiento de los deberes. Conocimiento de la escuela y sus deberes.

Es evidente que es posible realizar muchas otras síntesis de las competencias que deben caracterizar el buen desempeño del docente. De hecho, lo más importante es avanzar en la definición socialmente aceptada y consensuada de las competencias básicas que deben caracterizarlo para nosotros.

4.2 LA FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Las diversas experiencias de evaluación del desempeño docente demuestran que las finalidades o las razones por las que se puede implementar un sistema de evaluación del desempeño docente son varias, y estas mismas experiencias nos demuestran que no se trata de alternativas excluyentes ya que todas ellas contribuirían, unas más y otras menos, a mejorar la calidad de la docencia y con ello la calidad de los procesos educativos y de la educación en general. Por ejemplo, para el Colegio de Profesores de Chile:

“El propósito fundamental del sistema (de evaluación) es el de mejorar la calidad del desempeño de los profesores y profesoras en todos los niveles, en función de un mejoramiento de la educación ofrecida en los establecimientos del país. [...] Subyace a esta propuesta, que se reconozca que el éxito o fracaso de un sistema como el propuesto depende de los esfuerzos realizados por manejar bien los factores que afectan el desempeño docente y, sobre todo, reconocer que los resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas del sistema no dependen enteramente de la acción de los docentes”.

¿Para qué podría ser útil la evaluación del desempeño docente?

1. La más importante utilidad que esta evaluación debería tener es posibilitar el diseño de estrategias y medidas de refuerzo y crecimiento profesional pertinentes y ajustadas a las condiciones y necesidades reales de cada docente. Es evidente que las necesidades de formación y capacitación de los docentes son diversas y que las propuestas uniformes y monocordes terminan siendo útiles sólo para un grupo pequeño a cuyas necesidades responde.

2. Un sistema de evaluación participativo, con criterios concordados y procedimientos auto y coevaluativos, permitiría lograr un mayor nivel de compromiso de cada docente con las metas, los objetivos y las personas involucradas en el proceso educativo.
3. Un sistema de evaluación con participación de todos los actores involucrados en el proceso educativo permitiría el empoderamiento y la responsabilización individual y colectiva de todos los ciudadanos respecto a las grandes metas y objetivos educativos nacionales, regionales, locales o institucionales, y a sus resultados.
4. La evaluación del desempeño docente permitiría también la formulación de metas y objetivos institucionales, regionales o nacionales pertinentes que se definirían sobre bases y condiciones reales.
5. Esta evaluación sería un insumo fundamental para el enriquecimiento de las propuestas y del currículo de las instituciones formadoras de docentes.
6. A cada docente le permitiría el delineamiento de metas y objetivos personales de crecimiento profesional.
7. Podría ser empleada para seleccionar y escoger a quienes hayan logrado una mayor desarrollo de las competencias necesarias, entre quienes quieren incorporarse a la carrera magisterial o a un centro educativo determinado.
8. Finalmente, podría ser útil para: una certificación de competencias que permita calificar y clasificar a los docentes en un escalafón o en los niveles de la carrera magisterial, para determinar si cuentan con las condiciones adecuadas para asumir una función o un cargo determinados o para sancionar, positiva o negativamente a los docentes, aplicando incentivos y estímulos o medidas punitivas a docentes individuales o a colectivos docentes.

¿Quién podría ganar y qué con un sistema de evaluación del desempeño docente?

La respuesta es que si se diseña un sistema adecuado podrían ganar todos los sujetos involucrados en la tarea educativa y la sociedad en su conjunto, porque estimularía el crecimiento personal y profesional de cada docente, al plantearle metas claras de desempeño esperado, al garantizarle un proceso racional de ascenso y movilidad dentro de la carrera magisterial. Ganaría el colectivo administrativo-docente de cada escuela, porque estimularía su mejoramiento continuo. Ganarían los alumnos, porque contribuiría considerablemente al mejoramiento de la calidad de las oportunidades y los resultados del aprendizaje. Ganarían las instituciones formadoras, porque sus resultados les permitirían ajustar permanentemente sus propuestas de formación de docentes. Ganarían los padres de familia, el sistema educativo y el país, porque la evaluación del desempeño docente promovería el cambio continuo, contando con el compromiso de todos sus actores.

Como ya se afirmó, estas finalidades no son excluyentes y hasta podrían alcanzarse simultáneamente, sin embargo, es importante determinar cuáles podrían y deberían ser logradas primero, en virtud de generar y desarrollar una cultura evaluativa que permita evitar las limitaciones y riesgos de la implementación de un sistema de evaluación de esta naturaleza y contribuir realmente al mejoramiento de la calidad del servicio educativo y al empoderamiento de los diversos actores y sujetos involucrados en la educación.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En la preocupación por la evaluación del desempeño docente subyacen por lo menos dos hipótesis:

- a. Que la realización de procesos de evaluación del desempeño de maestras y maestros permitirá mejorar su actuación profesional con los y las estudiantes y en general con la escuela.
- b. Que esta mejor actuación docente tendrá un efecto significativo en el desarrollo de capacidades de estudiantes y en el funcionamiento de las escuelas.

Los procesos de evaluación docente no son prácticas sistemáticas o por lo menos habituales en el sistema, aunque ciertamente se hace necesario investigar las formas en que los grupos docentes retroalimentan sus saberes pedagógicos actualmente y de qué maneras en los niveles distintos del sistema podrían estar dándose formas de “rendición de cuentas” del ejercicio educativo. Más que afirmar que no hay una cultura de evaluación en el sistema, cabe indagar sobre las formas en que se hace y piensa la evaluación y de qué maneras éstas están vinculadas al aprendizaje docente y a la

responsabilización sobre los resultados educativos. Ahora bien, se puede constatar que la evaluación es vivida por los actores en el sistema educativo como un ejercicio de carácter punitivo, como un mecanismo de poder del sistema, para su propia conservación. En este contexto, no se han elaborado procedimientos de evaluación que posibiliten a los educadores, familias y decisores de política conocer y comprender la complejidad de la enseñanza, de su poder y sus límites respecto al desarrollo de los grupos de estudiantes y en general respecto de las dinámicas sociales de desarrollo local o comunitario.

En este mismo sentido, la hipótesis de que con la mejora del desempeño docente mejorarán los niveles de aprendizaje de los y las estudiantes confronta con dos situaciones, de un lado, que al logro de estos aprendizajes también concurren un conjunto de situaciones del entorno social y familiar de los educandos y, por tanto, no es posible comprender sus logros sin tomar en cuenta estas otras situaciones. De otro lado, si bien esto permite visualizar que no sería la actuación docente el único factor del aprendizaje de los estudiantes, es necesario que la sociedad y en particular los educadores puedan construir una imagen cercana de la correlación entre enseñanza y aprendizaje en la escuela, entre la calidad de los que enseñan y la educabilidad de los que aprenden.

Finalmente, desde diversas perspectivas teóricas o políticas se observa la urgencia de tener mejores maestros y maestras. Se espera que las prácticas de evaluación del desempeño docente y de certificación de las competencias profesionales constituyan mecanismos eficaces para el desarrollo profesional de la docencia y el mejoramiento de la calidad educativa. Este es el sentido de las propuestas que se presentan en este documento.

EFICACIA DE UN PROCESO DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DOCENTE.

La cuestión de las finalidades

¿En qué sentido es eficaz un sistema de evaluación docente? El juicio respecto a cuán eficaz puede ser un sistema de evaluación dependerá de las finalidades que subyacen a su diseño e implementación. “Un paso esencial en el diseño de la evaluación consiste en adquirir una clara comprensión de las razones para la evaluación y los usos que se harán de los datos de la misma, pero equivocadamente, este paso se da a menudo por sentado”⁷⁴. Hay una tensión del contexto respecto a lo que se busca con la evaluación de los docentes. Existe una pulsión que viene de los procesos globales que han gatillado las reformas educativas, en el sentido de adecuar los sistemas educativos a los requerimientos de funcionamiento de la economía en el mundo. “Ante las presiones exteriores ejercidas para obtener este ajuste, la mayoría de los gobiernos han reaccionado reduciendo los gastos en educación y otros servicios sociales. Los efectos obvios han sido: la restricción del acceso a la educación, el aumento de la desigualdad de oportunidades y la disminución de la calidad de la enseñanza”⁷⁵.

En esta lógica, la preocupación por el desempeño docente aparece vinculada y cómo parte de un proceder más general de racionalización del sistema y de reducción del gasto educativo antes que como búsqueda de mejoramiento de la enseñanza. Más como una actualización de los mecanismos de control y discriminación que de promoción de la docencia. Parte de ello es el énfasis en el criterio de productividad. Como afirma Uribe “en la mayoría de los países lo que se evalúa no es su eficacia sino que se busca información para hacer funcionar un sistema de empleo en el que hay que tomar decisiones sobre quiénes deben ser seleccionados, contratados, ascendidos, titulados, retrogradados o despedidos”⁷⁶.

Junto con esto, hay también un discurso sobre la docencia en el que “*se simplifica, se cree que hay una relación simple de causa y efecto entre profesor y alumno, entre lo enseñado y lo aprendido, perdiendo de vista la complejidad biosicosocial del aprendizaje, la rica variable cultural, la tremen-*

⁷⁴ DWYER, Ibid.

⁷⁵ MCGINN, Noel F., “El impacto de la globalización en los sistemas educativos globales”, en Perspectivas, vol. XXVII, n° 1, marzo 1997.

⁷⁶ UNESCO “Informe Mundial de Educación”, en La Docencia Revalorada, perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial, Tarea, 2000. Lima, Perú.

da pobreza y miseria de la población, el masivo desempleo, y **creyendo igualmente que el profesor, en un esquema de subordinación, debiera operar automáticamente en la dirección que se le indica**"⁷⁷. En este planteamiento, los docentes son observados respecto a cuál es el uso que le dan a los materiales, o en qué medida están aplicando efectivamente las innovaciones en las que han sido capacitados y, por supuesto, cuál es la productividad de la autonomía escolar y de las jornadas pedagógicas. Se asume que la no eficacia de las políticas educativas tendrían como factor principal a los docentes y en este sentido se hace necesario sistemas que nos permitan monitorear y evaluar su desempeño. Se han promovido investigaciones, desarrollado experiencias y realizado eventos que se han planteado visualizar "la relación entre los maestros y la calidad educativa"⁷⁸. Un problema de estos discursos es que en su génesis no necesariamente recogen la experiencia, el pensar y el querer de quienes ejercen la docencia.

Las tensiones que se desprenden de este contexto no se pueden soslayar, son parte de la problemática de la evaluación del desempeño. Ellas suponen, de un extremo, proponer una mirada externa del trabajo docente desde la cual valorar su eficacia respecto a los resultados que se esperarían de los sistemas educativos. De otro, proponer procesos de evaluación como parte de la promoción de los maestros como sujetos que producen el conocimiento pedagógico que la sociedad requiere y en donde la evaluación es un mecanismo de la producción de este conocimiento, perspectiva que se orienta más en un sentido de revaloración de la docencia. Hace falta que los decisores de políticas educativas y los propios educadores puedan percibir la complejidad cultural que entraña el trabajo pedagógico, la riqueza de la pedagogía como campo del saber y que la sociedad pueda valorar el carácter profesional de este ejercicio.

También la sociedad es cooptada por esa misma lógica que reduce la comprensión de la enseñanza. Siendo un asunto público, la educación como sistema no ofrece formas de acceso a las familias sobre lo que ocurre en las escuelas, y de comprensión y diálogo de sus saberes y expectativas con los educadores, de modo que además se retroalimente la potencialidad educadora de las familias. Es ese mismo funcionamiento el que no posibilita la presencia de los estudiantes en los procesos evaluativos y también ellos viven la evaluación como mecanismo de control del grupo y discriminación.

Cuestiones de teoría y método

En este escenario, una primera cuestión es la que señala Dwyer⁷⁹: "*la ausencia de una base teórica para las evaluaciones*". Aquí hay un pedido de consistencia para el sistema que se proponga: que el conjunto de definiciones, procedimientos e instrumentos del proceso de evaluación posean coherencia entre sí y que esto se traduzca en una relación razonable de verosimilitud entre la información producida y la realidad que se ha evaluado. Ambas condiciones abren todo un campo problemático: ¿Cuál es esa teoría necesaria? ¿Cómo y quiénes participan de su producción? ¿Cuál es la relación de esta teoría con las prácticas educativas existentes? ¿Qué aporta este teorizar al desarrollo de la pedagogía como campo de saber? ¿Qué la hace válida?

También está planteado el asunto de sus procedimientos. Se menciona que el uso de estándares "tiende a homogeneizar una realidad diversa y compleja (...) aunque son útiles para mostrar las prioridades de las políticas educativas (...) no logran medir la totalidad de las dimensiones del desempeño (...) –son- insuficientes para dar cuenta de las complejas dimensiones de una persona y su trabajo"⁸⁰. El trabajo de construir estándares de evaluación supone procesos de validación a través de procedimientos que tengan la capacidad de contextualizar las valoraciones de las prácticas docentes. Esto involucra qué papel tendrán en diseñar y realizar la evaluación los actores concretos de

⁷⁷ RODRÍGUEZ F., Eugenio, "Educación del pasado, educación del futuro, los cambios culturales" ponencia presentada al V Seminario de Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú: POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL CAMBIO DE ÉPOCA, Pontificia Universidad Católica del Perú, Octubre del 2000, Lima, Perú.

⁷⁸ Conferencia "Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño" organizado por el BID, el Banco Mundial y OPREAL, San José, Costa Rica, junio, 1999.

⁷⁹ DWYER, Carol Anne, Evaluación de los maestros en "Evaluación y Reforma Educativa, opciones de política", 1997.

⁸⁰ TULIC, ibid.

las prácticas que se quiere someter a evaluación. Y se hace necesario también introducir procedimientos de evaluación que permitan acceder a aquellos otros aspectos sobre los que los procedimientos estandarizados no alcanzan a informar.

Condiciones de eficacia

De lo hasta aquí señalado, se puede afirmar que la evaluación del desempeño docente se encuentra confrontado con la exigencia de cumplir con tres requisitos de validez, de legitimidad y de impacto en la transformación del desempeño.

a. Validez

El conocimiento que un proceso de evaluación produce sobre las prácticas docentes debe tener **condiciones de validez**. Esto tiene que ver con criterios que, de una parte, vienen de las finalidades y un fondo de valores que deben estar explícitos. De otra parte, de la relación de las prácticas de evaluación con el desarrollo del saber pedagógico. Validez implica también un proceso metodológico riguroso en la construcción de los elementos del sistema.

b. Legitimidad social

¿Por qué el magisterio se resiste a la evaluación y, a su vez, por qué los decisores de política y la academia se resisten al protagonismo docente?. Estas cuestiones se resuelven procurando imparcialidad y pertinencia en la evaluación. En comprender ésta en el contexto de los imaginarios y concepciones sobre el ejercicio de la profesión docente, así como las formas, criterios y el lugar que ocupa la evaluación en la vida profesional de los educadores, de la escuela y de la actuación de otros actores en ella. Es importante que se visualice la evaluación como parte de un conjunto de prácticas de renovación de la escuela que responden a un sentido de equidad, como valor y finalidad, dado que nos percibimos en una realidad educativa marcada por la diversidad y la desigualdad.

c. Impacto

¿Qué condiciones se requieren para que la evaluación tenga efecto en el desempeño? Al proporcionar información confiable y significativa se espera que la evaluación no sólo de insumos sino que pueda propiciar **dinámicas de transformación** de las prácticas de los educadores.

CUADRO N° 3

Validez	Legitimidad social	Impacto
¿Qué finalidades sustentan las prácticas de evaluación que se proponen?	<i>Imparcialidad</i> Está referida a: ¿Quiénes y cómo se definen las finalidades y criterios? ¿Cómo se organiza y qué roles juegan los diferentes actores?	¿En qué medida la evaluación posibilita procesos de cambio en las prácticas pedagógicas en el aula, organización escolar y el sistema educativo?
¿Cómo están vinculadas estas prácticas al desarrollo del saber pedagógico?	¿Quiénes definen y cuáles son las características de los jueces en el proceso de evaluación? <i>Pertinencia</i> Está referida al como procurar complementariedad entre estándares nacionales y la evaluación basada en la contextualización.	¿En qué espacio es productiva la evaluación?

4.3 PROPUESTAS HACIA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DOCENTE

¿QUÉ SUPONEN LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE?

Realizados los énfasis y las observaciones en aspectos vinculados al desarrollo de la autonomía y la reflexión de las prácticas, incluyendo aquellas vinculadas a la investigación educativa, es evidente que las políticas planteadas en las experiencias no necesariamente abordan la evaluación desde esta perspectiva. Más aún, en las dinámicas reales, las diversas perspectivas entran en conflicto y se alimentan con elementos de la cultura de los ciudadanos de cada país y en particular de la cultura de los y las docentes. Por ello es importante contextualizar una propuesta de evaluación en el marco de la cultura docente en el país. Sin embargo, ¿quiénes son, qué hacen y cómo piensan los docentes peruanos? Son interrogantes que forman parte de un programa de investigación y promoción de una docencia autónoma en nuestro país. Las dinámicas que desencadenen los procesos de evaluación tendrán necesariamente que estar inscritas en esta preocupación por investigar y comprender la realidad de la docencia en el Perú.

1. La decisión de fines y políticas de evaluación del desempeño supone **trabajar en una perspectiva de complementariedad** en los intereses, finalidades y valores que ponen en juego las familias, los estudiantes, los docentes, el Estado, la academia y otros actores de otros ámbitos de la vida social. Es una complementariedad que será construida socialmente. Se fundan en los consensos sociales logrados en torno a las finalidades de la educación y, en particular, a lo desarrollado respecto al ejercicio docente. Para esto cabe recuperar lo producido en el proceso de la Consulta Nacional como plataforma para continuar con el proceso.
2. Hay que diseñar, con un sentido de **complementariedad, estándares nacionales y procedimientos de nivel local sobre formas y criterios de evaluación del desempeño**. La determinación sobre qué, para qué y cómo evaluar tiene que realizarse en espacios y tiempos existentes a diferente niveles de funcionamiento del sistema educativo y de cara a los contextos específicos en que los grupos docentes y las comunidades realizan la educación.
3. Existe la **necesidad de plantear la tarea de desarrollar un pensamiento pedagógico propio a nivel teórico, investigativo y metodológico**, como expresión de apertura cultural y pedagógica del magisterio y la sociedad. Es una tarea en desarrollo y que involucra a los docentes en relación con sus prácticas. Estas prácticas tienen que ser percibidas como un todo complejo que plantea una reflexión que no se agota en el aula, sino que, como de hecho ocurre, involucra la cultura, el saber disciplinar y el sentido político del trabajo educativo así como los diversos ámbitos en los que interactúan necesariamente los docentes. Esto permite ubicar la evaluación docente como un ejercicio que forma parte de un proceso en que los maestros piensan y producen una pedagogía adecuada a nuestra experiencia. Se ha adelantado un enfoque de docencia reflexiva que plantea y reconoce en el ejercicio docente la responsabilidad de elaborar la teoría pedagógica que le permita orientar su acción, “que los propios docentes construyan la teoría de la enseñanza por medio de una reflexión crítica sobre sus propios conocimientos prácticos”⁸¹. En este sentido, la evaluación del desempeño tiene que comprender una práctica reflexiva de los docentes.
4. Es necesario vincular **evaluación del desempeño con cambios en el contexto de gestión educativa**. Las prácticas de evaluación requieren de contextos que hagan posible negociar su legitimidad. En este sentido, poner en ejercicio la evaluación del desempeño docente implica un movimiento en otros ámbitos de funcionamiento del sistema. Puede verse que los procesos de evaluación son potentes para innovar las prácticas pedagógicas en tanto se propician espacios de trabajo colectivo de los docentes.
5. **El nivel de autonomía social y profesional de los docentes favorece la capacidad transformativa de las prácticas de evaluación**. Esta práctica reflexiva toma forma a través de diversos procesos y formas de organización pedagógica de los maestros, como la experiencia de los PMEs en Chile, los Círculos de Reflexión Pedagógica en Bolivia y las Redes y la Expedición Pedagógica en Colombia. (ver Anexo III.2)

⁸¹ CARR Wilfred, KEMMIS Stephen, “Teoría Crítica de la Enseñanza”, Martínez Roca, Barcelona, España, 1988.

Cuando los docentes se hacen cargo de las decisiones que atañen a sus prácticas de enseñanzas, se abre una relación más sostenida entre práctica pedagógica, procesos de formación y desarrollo de la profesión⁸², las posibilidades de transformación se multiplican y resultan sostenibles. En esta perspectiva se pueden considerar las diferentes experiencias de organización pedagógica que se viven en el país y, en particular, la apuesta por el desarrollo de comunidades de reflexión docente en las escuelas.

Es importante decir que si bien se han descrito muchas bondades de la práctica reflexiva, como instrumento de evaluación, éstas solo resaltan la importancia de que forme parte de los métodos a utilizar, pero no significa que sea la mejor de todas las formas de evaluación del desempeño, ni que deba aplicarse como la única forma de evaluación. Por el contrario, como se dijo antes, aun es necesario hacer un análisis comparativo de varios modelos de evaluación y de las experiencias sobre su aplicación, para identificar el más adecuado a los diferentes fines y contextos, e incluso para conocer las ventajas de aplicar más de un modelo, en forma complementaria.

LOS OBJETIVOS Y LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN MÁS APROPIADOS SEGÚN FINALIDAD

Para lograr la construcción de un sistema de evaluación del desempeño docente, Stronge⁸³ propone las siguientes acciones indispensables:

- Diseñar objetivos beneficiosos que deben ser valorados y considerados importantes, en primer lugar, por cada profesor y por su centro educativo y, en segundo lugar, por la sociedad entera.
- **Crear los mecanismos que hagan posible la comunicación sistemática, la transparencia de los procesos y la posibilidad de interacción. Cada aspecto clave del proceso evaluativo deberá estar acompañado de un acto informativo y éste debe enfatizar en la existencia y descripción de las condiciones que garanticen que el proceso se realiza adecuadamente.**
- Garantizar la aplicación técnica del sistema evaluativo, teniendo en cuenta el principio de que un sistema evaluativo técnicamente correcto no garantiza una evaluación efectiva, pero que, evidentemente, un sistema incorrecto sí garantiza que nunca llegue a serlo.
- Usar múltiples fuentes de datos para lograr que el marco de la actuación evaluada sea mucho más rico y contextualizado, que se recoja la información en situaciones más naturales, que se logre una mayor fiabilidad en la información obtenida, que se tengan bases legalmente mejor defendibles, en el caso de tener que tomarse decisiones sancionadoras, y, finalmente contar con una información de base mucho más firme sobre la que construir planes de mejora y desarrollo docente realistas.
- Crear un clima favorable a la evaluación, en el que la confianza entre las partes implicadas, la honestidad y la transparencia en las actuaciones sean la norma y no la excepción. Sin este clima, no sólo será imposible la consecución de cualquiera de las finalidades planteadas, sino que posiblemente no lo será la evaluación misma. Este clima se puede ir alcanzando en la medida en que se logre amplia participación en la definición de los objetivos, se consiga una comunicación continua y fluida en las diferentes fases del proceso, se realice una aplicación técnica, y exista honestidad en los juicios y un enfoque proactivo en todo el proceso.

⁸² Graciela Messina sostiene: “En síntesis, el desafío institucional actual se relaciona con promover simultáneamente, estrategias reflexivas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y trabajo colaborador en el ámbito institucional. Por una parte, el reconocimiento de los saberes de los sujetos en proceso de formación, y la familiarización de éstos con una práctica reflexiva, que implica instalar la pregunta en el quehacer profesional, en particular preguntarse por sus creencias de sentido común y por el proceso de producción de sus creencias y prácticas. Esto supone también la inmersión en actividades reflexivas (diario pedagógico, carpeta de proceso) y estrategias reflexivas (comunidades de maestros, comunidades de formadores, escritura reflexiva)” “Formación docente: reflexionando acerca de sus desafíos” en La Docencia Revalorada, Tarea, 2000. Lima, Perú.

⁸³ STRONGE, J.H.. Evaluating Teaching. A guide to current thinking and best practice. Thousand Oaks, Ca. Corwin Press, Inc. 1997

¿QUIÉN DEBE EVALUAR A LOS DOCENTES?

Para el 54% la evaluación debiera ser ejercida por los técnicos y expertos del Ministerio de Educación. A tono con demandas de descentralización, el 48% señala que los equipos directivos de los Centros Educativos debieran encargarse de esta tarea; a esta opinión podría sumarse el 38% que da esta tarea a la Comunidad Docente de cada escuela, de otro 39% que recurre a “colegas más calificados”. En similar óptica, dando responsabilidades a las comunidades locales, el 36% de opiniones asigna responsabilidad evaluativa a “padres de familia y comunidad escolar”.

Las USES son mencionadas por el 30% y los alumnos como factor evaluador por el 18%.

ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Evaluación para la formulación de metas y objetivos personales, profesionales, institucionales, regionales o nacionales

Avanzar en la perspectiva de dotar de autonomía, responsabilidad y compromiso con la mejora de la calidad de la educación peruana implica, paralelamente al ir estableciendo una cultura de la evaluación, desarrollar una cultura de toma de decisiones y establecimiento de objetivos y metas y de evaluación de ellas.

Cada docente, cada colectivo docente (en cada centro educativo o Red de centros) y cada instancia local o regional del sector educación, debería involucrarse, cuanto antes, en un proceso de autoevaluación que permitiera identificar, en primer lugar, sus potencialidades y sus limitaciones, sus éxitos y sus fracasos, para desde ellos proponerse objetivos y metas precisas de crecimiento y mejora y, en segundo lugar, el nivel de logro y consecución de dichos objetivos y metas.

OPINIÓN SOBRE ACTUALES MECANISMOS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Tres cuartas partes de los docentes peruanos (75%) cree que los mecanismos vigentes de evaluación no son adecuados. Esta opinión masivamente crítica sugiere la necesidad de incorporar la discusión de esta temática en la agenda de la política educativa nacional.

*La búsqueda de mecanismos de evaluación docente pertinentes y consensuados resulta particularmente importante si se tienen en cuenta que **una mayoría de profesionales de la educación manifiesta estar de acuerdo en que los mejores docentes ganen más que los demás**. En efecto, 64,3% de los docentes peruanos están de acuerdo con esta proposición. Sin embargo, cerca de un tercio no está convencido de la misma. Este desacuerdo es más elevado (42%) entre los docentes rurales.*

Este proceso, de alguna manera, fue el que se pretendió iniciar con la exigencia de que cada centro educativo desarrollara su propio Plan de Desarrollo Educativo Institucional (PDI). Desgraciadamente, no se desarrolló totalmente. Y de los casos en que se inició, en su mayoría, se limitó a ser un requerimiento burocrático y un documento carente de relevancia. En aquellos centros en los que sí cumplió su cometido fue porque:

- Los directores y algunos docentes tenían absoluta claridad sobre su finalidad y el sentido de elaborarlo y porque sabían cómo y mediante qué procesos tenía sentido hacerlo;
- los colectivos docentes participaron y se comprometieron en el proceso de elaboración, seguimiento y evaluación de sus objetivos y metas;
- contaron con el apoyo y acompañamiento de instituciones que tenían claridad sobre el impacto que su elaboración tendría y que contaban con los conocimientos y experiencia suficientes como para brindar soporte efectivo en el proceso de su elaboración.

El diseño mismo del PDI implicaba un proceso de evaluación diagnóstica en el que los docentes no sólo debían mirar y recoger datos relevantes del contexto, sino que debían mirar hacia adentro evaluando sus propias capacidades, potencialidades y limitaciones. Por otra parte, implicaba el establecimiento de objetivos y metas orientados al desarrollo profesional de los docentes, al involucramiento de padres y alumnos en las decisiones del centro, la atención de las necesidades específicas y prioritarias de los alumnos y la vinculación del centro con organizaciones e instituciones que pudieran convertirse en aliados estratégicos de su misión. Así mismo, debían precisar metas a ser alcanzadas en plazos específicos y personas responsables de su consecución, además de acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación de las mismas. Ese proceso, ya iniciado y sobre el cual se han desarrollado no sólo experiencias exitosas, sino también instrumentos útiles, debería ser retomado y enriquecido.

En primer lugar, porque este proceso podría enriquecerse si se logra que el sistema de medición de logros de aprendizaje, que actualmente es sólo muestral (en términos de centros educativos), se transforme en un sistema que evalúe alumnos de todos los centros educativos, con el objetivo de proporcionar información individual (de cada centro) y comparativa a la sociedad y a los docentes. El análisis y la reflexión que sobre ella pudieran hacer los docentes y los padres de familia de cada centro educativo permitiría elaborar diagnósticos más reales y profundos. Sin embargo, es evidente que implementar un sistema de medición de resultados de aprendizaje de esa magnitud podría ser muy complejo y costoso.

En el camino de construirlo sería muy útil que todos los centros educativos contaran no sólo con los instrumentos de evaluación y sus plantillas de calificación, sino con la información que analiza los resultados recogidos de las muestras seleccionadas. La experiencia uruguaya en esa dirección permitió obtener este tipo de información tan valiosa y útil, así como desencadenar procesos de autoevaluación muy enriquecedores para todos los docentes⁸⁴.

En segundo lugar, no sólo el sistema de medición de logros de aprendizaje y el subsistema de evaluación del desempeño docente para el establecimiento de objetivos y metas, sino todo el sistema educativo se verían enormemente enriquecidos si se definieran con mucha precisión estándares de aprendizaje mínimos para todos los educandos del país. Si éstos además estuvieran acompañados por descripciones detalladas de las evidencias que debieran tomarse en cuenta para determinar el nivel en el que se encuentran los estudiantes y de modelos de instrumentos para poder medir esto con precisión, se pondría en manos de los docentes, los padres de familia, etc., un medio fundamental para evaluar la eficacia del centro educativo y del desempeño de los docentes, que permitiría fijar objetivos y metas más precisos. Sería materia de otro documento el análisis del impacto que sobre la auto y la coevaluación del desempeño docente y el establecimiento de metas personales e institucionales ha tenido la elaboración de estos estándares en otros países. Un ejemplo muy claro de ello es el que produjo la elaboración y publicación del “Curriculum Standards Framework” en Victoria-Australia (ver: [http:// www.vcaa.vic.edu.au/csfdc/home.htm](http://www.vcaa.vic.edu.au/csfdc/home.htm)).

⁸⁴ BENVENISTE, Luis. “La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay”. Abril-2000. <http://www.grade.org.pe/gtee-preal/docs/Beneviste.pdf>

En tercer lugar, la sistematización de todas las experiencias exitosas de autodiagnóstico institucional y de elaboración de PDI permitiría identificar con precisión las claves que las hicieron posibles y formular una estrategia que, paulatinamente, involucre a más docentes y centros en procesos, adecuadamente acompañados, de autoevaluación y autodiagnóstico para el establecimiento de objetivos y metas específicos de desarrollo profesional e institucional. En estos procesos debieran identificarse también las instituciones y las personas que lograron capacitar y acompañar mejor dichos procesos, ellas deberían asumir la nueva misión de preparar a otras instituciones y personas para desencadenar un proceso más masivo, pero de la misma calidad que el que ellos condujeron. Finalmente, esta sistematización permitiría recolectar, organizar y difundir los instrumentos más efectivos, que resultaron ser de más fácil aplicación y que ofrecieron mejores resultados.

En cuarto lugar, es evidente que tendría que asegurarse no sólo la capacitación de los equipos docentes que se involucrarían en un proceso semejante, sino, sobretudo, el acompañamiento de quienes hayan iniciado el proceso. Es posible que esto no se pueda generalizar desde un primer momento, pero se podría diseñar una estrategia que haga posible que en un plazo razonable todos los docentes y centros del país se involucren en él. De los diversos procedimientos que se proponen en el siguiente capítulo, los que pueden resultar de utilidad al evaluarlos en función de esta finalidad, son los siguientes: la autoevaluación, la opinión de los padres, la opinión de los alumnos, la coevaluación o evaluación de pares y el rendimiento en el aprendizaje de los alumnos.

En quinto lugar, el proceso de elaboración, seguimiento y monitoreo del PDI de cada centro debiera complementarse con procesos locales de elaboración de proyectos de desarrollo educativo, que tomando como base los diagnósticos de los PDI de los centros del ámbito, establezcan objetivos y metas relativos a cómo y en qué medida se les apoyará (a cada centro) en el logro de sus objetivos y metas específicos. Lo mismo debiera producirse en los ámbitos provinciales, departamentales y nacional. Adquieren relevancia aquí las palabras de J.C. Tedesco: “la autonomía de los establecimientos y la articulación de esfuerzos entre las instituciones educativas, a partir de elementos comunes en los proyectos de cada institución, forman una red que puede constituir una vía prometedora para acercarse a buenos resultados”.⁸⁵ Estos procesos se verían enormemente facilitados en la medida en que la intercomunicación informática de las diversas instancias de administración del sistema educativo se vaya incrementando.

La evaluación del desempeño docente cuyo objetivo no es seleccionar, calificar ni sancionar, sino promover una cultura evaluativa, constituye un factor de motivación para los docentes ya que contribuye a satisfacer algunas de las necesidades humanas básicas, sobre todo la de autorrealización, que se da cuando los docentes reflexionan y reconstruyen su trabajo. Sin embargo, según las teorías de motivación planteadas por Maslow, Herzberg y otros, las personas, además de la necesidad de autorrealización, tienen otras necesidades por las que estarían dispuestas a esforzarse, como las necesidades del ego y la necesidad de satisfacer sus condiciones básicas de vida. Por esta razón los humanos, en este caso los docentes también están interesados en obtener premios que les den prestigio ante el medio y que les signifiquen ingresos adicionales; o en ser seleccionados o promovidos y con ello acceder a mejores ingresos. Asimismo están interesados en no recibir castigos. Por ello, el sistema de evaluación que aquí se propone debe complementarse con evaluaciones que permitan a los docentes, conocer cómo son vistos desde una perspectiva diferente a la propia y a la de su mismo grupo. Saber si otros grupos, de reconocido prestigio, los reconocen dignos de premios o castigos. Es decir, la forma de evaluación propuesta debe complementarse con una evaluación externa. Con ello se podrían satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades del ego y/o estima (propias de la naturaleza humana), y si éstos premios o castigos se hacen efectivos, también estarían contribuyendo a satisfacer las necesidades básicas.

El sistema de evaluación propuesto podría iniciarse temporalmente antes que otros. Para ello sería conveniente plantearlo en el marco de los proyectos de desarrollo institucional del Ministerio, así como en el de los programas curriculares de los centros educativos. Además, en la medida en que vaya

⁸⁵ TEDESCO, Juan Carlos El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid, Grupo Anaya, 1995

implementándose el subsistema de la calificación y clasificación, presentado más adelante, podrían irse incorporando en él algunos resultados importantes provenientes de éste, como por ejemplo:

- El nivel de participación y compromiso de cada docente con la consecución de las metas del centro;
- el nivel de consecución de las metas de crecimiento profesional, derivadas del diagnóstico del centro;
- el nivel de compromiso y colaboración con los otros docentes para el logro de sus metas profesionales, etc.⁸⁶

Evaluación para seleccionar a quienes se incorporen a la carrera magisterial

Una evaluación, con esta finalidad, debiera hacer posible que se escoja a quienes posean las competencias necesarias. Hacerlo requeriría, por una parte, establecer perfiles profesionales que no sólo definan gruesamente los rasgos que debiera poseer el docente que se inicia en la carrera, sino que señalen cada una de las competencias que debiera demostrar, así como los indicadores o evidencias que permitirían determinar si éstos están o no presentes, definiendo además niveles de presencia. Asimismo, tendría que determinarse, en forma cuantitativa, el valor relativo de cada uno de esos aspectos y cuáles deberían estar presentes a un nivel específico y cuáles no.

La discusión sobre los estándares no debería realizarse a nivel central, sino que tendría que incorporarse a las instituciones formadoras de docentes (formadores y estudiantes), a docentes en servicio que podrían ser seleccionados en diversos ámbitos por su calidad profesional y méritos socialmente reconocidos, así como a representantes del gremio docente y profesionales de otras disciplinas e investigadores sociales, educativos, etc.

Este proceso instalaría socialmente el debate sobre qué debe saber y saber hacer un buen docente, avanzándose en el empoderamiento de diversos actores, y promovería la autorreflexión de las instituciones formadoras sobre lo que están haciendo, desencadenando un proceso de cambio en la oferta de formación.

Otro aspecto importante de la descripción de perfiles profesionales es que al conocer con precisión las competencias requeridas y evidencias, o por formas de reconocer que la competencia está desarrollada y a qué nivel, se tendría una base de criterios e información para seleccionar los procedimientos e instrumentos de evaluación más adecuados. Es indudable que esto enriquecería a las mismas instituciones formadoras, en tanto les arrojaría luces sobre qué y cómo deberían ellas mismas evaluar a sus estudiantes durante su proceso de formación.

El proceso y los procedimientos empleados deben apuntar a recoger la mayor cantidad de evidencias posible y evaluar las competencias de los futuros docentes en situaciones reales o realistas. No debe, de ninguna manera, reducirse a un proceso de sólo evaluación de conocimientos. Los procedimientos más eficaces para la evaluación desde esta finalidad serían los siguientes: observación de clase, pruebas de conocimientos, portafolio y coevaluación de los pares. Si esta evaluación se realiza después de un período de práctica educativa en aula, sería importante incorporar también la opinión de los alumnos y la de los padres.

Una vez concordados los perfiles y estándares, así como los posibles procedimientos e instrumentos, sería indispensable un proceso de validación, así como la experimentación con diversos procesos de evaluación y diversos evaluadores. Es necesario establecer correlaciones entre los resultados para determinar su confiabilidad y, sobretudo, descubrir qué proceso y qué evaluadores son técnicamente más adecuados y garantizan más confianza a las instituciones, los docentes y la sociedad. Los resultados de esta experimentación-validación permitiría formalizar este sistema.

⁸⁶ "Utilizar el enfoque basado en equipo para desarrollar unos objetivos de mejora tiene varias ventajas. En primer lugar, fomenta la confianza y la colegialidad. En segundo lugar, saca parte del proceso de evaluación del despacho del director y lo traslada al lugar donde se desarrolla el trabajo. En tercer lugar, a través de este enfoque, la evaluación del profesorado tiene un impacto más visible y significativo sobre la mejora de la escuela que si los profesores trabajasen solos en el desarrollo de sus objetivos de rendimiento." Valdez. Op.cit.

Teniendo en cuenta el tiempo que requeriría este proceso de definición de perfiles, estándares, procedimientos y evaluadores, sin los cuales cualquier sistema de selección sería incompleto, sesgado y nada predictor del desempeño real de los docentes que se incorporen a la carrera magisterial, debieran ya darse los primeros pasos porque el tiempo requerido para instalar este subsistema, teniendo en cuenta todo el proceso descrito, no es poco. En el mediano plazo, en dos o tres años se podría contar con un sistema que permita cumplir cabalmente, si es que se inician inmediatamente, las acciones en tal dirección.

Evaluación para calificar y clasificar a los docentes en la Carrera Magisterial

El resultado de una evaluación de esta naturaleza, además de ubicar al docente en un nivel de la Carrera; lo cual le significa tener derecho a determinadas condiciones salariales; denota que el docente tiene las competencias básicas para desarrollar determinadas funciones dentro de la escuela, y que sólo necesitará demostrar algunas competencias específicas propias de una función, para poder estar en condiciones de desempeñarla.

Una evaluación con esta finalidad tendría, más que cualquiera, un sentido axiológico muy fuerte, porque expresaría lo que la sociedad peruana considera o no un buen docente y porque delinearía el camino de tránsito en la carrera magisterial.

Como un aporte para iniciar la construcción de estándares, la Propuesta incluye un perfil de docencia referido a docentes en ejercicio.

Una primera etapa de su construcción, el establecimiento de perfiles profesionales, podría coincidir temporalmente con el diseño de la evaluación para la incorporación en la carrera, en tanto que los ámbitos de evaluación y las competencias demandadas serían las mismas. La diferencia estaría en que se requeriría establecer estándares de logro distintos para cada nivel de la carrera. Determinar cuáles son las posibles funciones (puestos) a que un docente podría acceder en cada nivel permitiría establecer con precisión los mínimos de logro acreditables para cada nivel de la carrera y para cada función.

Es muy probable que la valoración relativa que determinados aspectos tengan para acceder a un nivel específico de la carrera no sea la misma que para acceder a otro. O que algunas competencias cuya posesión podría considerarse no indispensable al inicio o en los primeros niveles de la carrera, se considere absolutamente indispensable en otro, por ejemplo, la producción intelectual. Es posible, aunque poco probable que en alguna región del país se considere indispensable una competencia a un nivel de logro diferente que en otra.

En la discusión sobre los estándares y niveles de logro, asociados a cada nivel de la carrera, tendrían que incorporarse, de ser posible, la mayor parte de los docentes, padres de familia, alumnos y representantes de otras instituciones vinculadas con el quehacer educativo. Tomando como base el perfil aquí presentado sería indispensable promover un proceso por el cual se vayan discutiendo y definiendo uno a uno los elementos, desde lo que se entiende por un buen profesor, luego las competencias específicas que debe poseer, hasta las evidencias que debieran ser presentadas, asegurando que en cada etapa fluya la información bidireccionalmente: se lanza un documento base de discusión, se recogen, centralizan y sistematizan los aportes, buscando la construcción paulatina (en los niveles local, provincial y departamental) de un cuadro único en el ámbito nacional, en el que es posible, como se dijo anteriormente, especificar algunos énfasis y elementos que sólo tendrían valor regional, finalmente se devuelve el producto parcial sistematizado, para poner el siguiente elemento a discusión e iniciar un nuevo proceso.

En este proceso tendría que haber una participación orgánica de los colectivos docentes de cada centro educativo, de las asociaciones de padres de familia, de los estudiantes de los últimos años de primaria y secundaria, así como de “mesas de trabajo” constituidas por representantes de instituciones vinculadas a la tarea educativa. Desde el nivel local, pasando por el provincial y el departamental, tendrían que haber instancias de centralización y sistematización de las propuestas, que serían además correas de transmisión de la información. Este proceso tendría que acompañarse de un proceso de difusión, discusión y debate a través de los medios de comunicación social, de tal manera que la reflexión llegue paulatinamente a toda la población.

Paralelamente al proceso de definición participativa de los estándares y niveles de logro respecto a cada nivel de la carrera (y de cada función), podría iniciarse la experimentación y validación de un conjunto de procedimientos e instrumentos de evaluación.

En el caso de que se considere que la descripción de cada función se puede hacer sin participación ni consenso, debido a que la mayor parte de las competencias requeridas para cada función son generales, y, por lo tanto, definidas para cada uno de los niveles de la Carrera magisterial, el proceso tendría un carácter más técnico. En ese caso, podría trabajarse en forma simultánea a la definición participativa de los estándares. Por ejemplo, para el ejercicio de la docencia rural, especialmente para la ejercida en una escuela unidocente en un ámbito vernáculo hablante, serían indispensables algunas competencias específicas que no tendrían que ser exigidas para la docencia urbana; igualmente, para ejercer la función de director escolar, serían necesarias algunas competencias generales y comunes a cualquier docente, pero también algunas específicas.

En el caso de los instrumentos de evaluación, se trata de diseñar, experimentar y validar tanto los procesos como los instrumentos que permitan recoger suficientes evidencias acerca de la actividad profesional del docente, como para poder justificar racionalmente la posterior toma de decisiones. Estos procesos deben permitir el empleo de múltiples fuentes y estrategias de recojo de datos. Entre los sistemas más utilizados en la actualidad, se cuenta con: las pruebas de conocimientos, la observación en el aula, la opinión de los padres y alumnos, los juicios valorativos emitidos por pares, la autoevaluación y el portafolio docente. En torno a ellos, su eficacia y los mecanismos para su empleo, es que debe realizarse este proceso de experimentación. En él tendría que irse incorporando paulatinamente la información proveniente del subsistema de evaluación del desempeño docente que se presenta más adelante.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y el tiempo que demandaría el diseño y puesta en marcha de este subsistema de evaluación, tampoco debiera esperarse instalar de manera inmediata este sistema. Aunque, tal como se afirmó respecto al subsistema de evaluación para la selección, se deberían iniciar acciones que además de hacer posible que se cuente en el mediano plazo con él, permitirían alcanzar las últimas finalidades ya planteadas: que cada docente vaya planteándose metas y objetivos personales de crecimiento profesional y que vaya logrando un mayor compromiso con las metas, los objetivos y las personas involucradas en el proceso educativo, y que se vaya consiguiendo el empoderamiento y la responsabilización de todos los ciudadanos respecto a las grandes metas y objetivos educativos nacionales, regionales, locales o institucionales, y sus resultados.

Además, en la perspectiva de ir generando una cultura evaluativa, debiera irse ensayando procesos de evaluación de algunos aspectos poco problemáticos y muy objetivos como asistencia y puntualidad a la escuela asociados a la asignación de incentivos, sin comprometer la nueva carrera magisterial en proceso de construcción.

Es importante tener en cuenta que el subsistema de evaluación para la formulación de objetivos y metas, que se detalla a continuación, si bien puede ser implementado relativamente antes y más pronto que éste, podrían ofrecer información relevante y fácilmente incorporable en las fuentes de datos de la evaluación para la calificación, la sanción y la contratación en funciones específicas.

4.4 ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN Y RECERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DOCENTES EN EL PERÚ

Un sistema de certificación y recertificación de competencias para los docentes peruanos debe establecer con claridad las características que los docentes peruanos deben poseer y demostrar en su desempeño profesional y debe estar vinculado a la Carrera Magisterial. Tener identificadas estas características permitiría elaborar evaluaciones con altos niveles de exigencia. Con estas evaluaciones se podría identificar a aquellos docentes de alta calidad profesional, otorgándoles incentivos (por ejemplo, nombra-

miento, ascenso en el escalafón magisterial, incentivo monetario, u otros incentivos profesionales). Adicionalmente, un sistema de certificación debería tener influencia en atraer a la profesión docente a estudiantes de alto nivel intelectual que en la actualidad no la perciben como una carrera atractiva y optan por otra de mayor prestigio social y con mejores posibilidades de ingresos. Por último, un sistema de certificación debería tener influencia en la reforma de los programas de formación y capacitación de docentes (por ejemplo en el diseño de los cursos, en los contenidos de los mismos y en los criterios de calificación para otorgar títulos pedagógicos).

En el presente documento no se van a desarrollar estas competencias (estándares), ni tampoco se va a definir, en detalle, su vinculación con la Carrera magisterial, ya que para ello es necesario que antes se tomen decisiones sobre la Carrera magisterial propuesta en este documento. Por lo tanto, sólo se va a describir el sistema por el cual estas competencias podrían ser evaluadas.

En el Perú se ha elaborado un documento sobre el tema de estándares de contenido y desempeño en el que se analizan sus posibles implicancias para una reforma de la formación y carrera docente en el Perú (Arregui 2000). En el mencionado informe se incluye un “perfil de los buenos maestros”, elaborado en base a respuestas a tres preguntas: ¿qué es lo que debe saber?, ¿cómo debe ser?, y ¿qué debe hacer y cómo debe hacerlo? Es el primer intento conocido en el Perú de definir este perfil con precisión. Se entiende, como la mayoría de propuestas recién reseñadas, que los docentes deberían poseer ciertos conocimientos y habilidades profesionales que estén asociadas con una mayor calidad de los procesos educativos en el aula. Los conocimientos y habilidades generales que deberían demostrar y los instrumentos que las podrían evaluar aparecen en el cuadro 4:

CUADRO N° 4

COMPETENCIAS PROFESIONALES DOCENTES A SER EVALUADAS EN UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN E INSTRUMENTOS PARA EVALUARLAS

Área de certificación	Tipo de Instrumento	Institución a cargo de la elaboración y administración de los instrumentos
Conocimientos y habilidades generales	Prueba de lápiz y papel de opción múltiple y respuesta abierta corta.	Institución centralizada elabora y califica pruebas*, con administraciones en cada departamento.
Conocimientos específicos	Prueba de lápiz y papel de opción múltiple y respuesta abierta corta.	Institución centralizada elabora y califica pruebas*, con administraciones en cada departamento.
Desempeño pedagógico	Prueba de respuesta abierta larga (situaciones pedagógicas problemáticas) y observación de desempeño.	Institución centralizada desarrolla el instrumento*, que es administrado y calificado en centros de formación o capacitación de docentes en cada departamento.

* Tentativamente llamada aquí *Instituto Peruano de Evaluación e Investigación Educativa (IPE)*, ver detalles más adelante.

Las certificaciones mencionadas sólo estarían disponibles una vez al año en el caso de las dos primeras. En el caso de la última se haría cuando lo decida el ente local encargado de la certificación, pero un postulante que no apruebe la certificación tendría que esperar al menos un año para volver a pasar por ella.

Áreas de certificación

Se propone 3 áreas:

- *Conocimientos y Habilidades generales:*

En esta prueba se incluirían preguntas de cultura general básica (que demuestren que el docente posee nociones básicas relevantes como temas transversales en cualquier área del currículo) y de habilidad verbal (sobre todo comprensión de textos y redacción). La investigación en otros países sugiere que la habilidad verbal está altamente relacionada con la habilidad intelectual general del individuo y del docente en particular (Abbel Foundation, 2001). El criterio para definir estas preguntas sería evaluar un cierto bagaje cultural y nivel intelectual mínimo.

- *Conocimientos específicos:*

Se incluiría en una primera parte preguntas sobre realidad educativa peruana y sobre el currículo y legislación educativa vigente. Las preguntas deberían incluir solamente aspectos que se estime el docente debería saber y saber aplicar de memoria (en otras palabras, se trataría de evaluar si el docente está bien informado sobre conocimientos que podría requerir de manera cotidiana en su desempeño profesional). En una segunda parte se trataría de una evaluación específica por nivel y modalidad, que en general debería corresponder con las especialidades existentes en los centros de formación docente. El cuadro 5 muestra una lista de especialidades a ser certificadas. Esta lista no es exhaustiva, sino simplemente ilustrativa de las especialidades posibles. Evidentemente se tendría que empezar con unas cuantas pruebas, para luego ir creciendo en variedad.

CUADRO N° 5

ESPECIALIDADES QUE PODRÍAN SER CERTIFICADAS EN PRUEBAS DE CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS

Nivel	Especialidad
Inicial	- General*
Primaria	- General* - Bilingüe (Quechua, Aimara, Aguaruna, etc.)
Secundaria	- Comunicación* - Matemática* - Ciencias Naturales* - Ciencias sociales* - Idioma extranjero (Inglés, Francés, Alemán).
General	- Educación Física - Arte - Computación
Especial	- Problemas de aprendizaje - Discapacidades neurológicas - Discapacidades físicas

* El asterisco indica las certificaciones que podrían ser desarrolladas antes, por ser las más generales y sobre las que se tiene mayor conocimiento en materia de evaluación en el Perú. Gradualmente se introducirían certificaciones en las demás áreas.

- *Desempeño pedagógico:*

En esta evaluación se incluirían aspectos de desempeño que no pueden ser evaluados directamente en pruebas masivas como las anteriores, sino que requieren una evaluación de cada individuo en su desempeño en contextos o situaciones de salones de clases. Para esta evaluación se propo-

nen dos tipos generales de tareas. La primera es la solución de situaciones pedagógicas problemáticas. Estas podrían incluir planificar una sesión, semana, o bimestre de clases en alguna materia; planificar evaluaciones de desempeño para competencias específicas del currículo; alternativas para mejorar el rendimiento de estudiantes que presentan determinado patrón de comportamiento, etc. Esta evaluación podría administrarse en grupo, pero cada docente tendría que resolver situaciones problemáticas específicas a su nivel y modalidad. En segundo lugar, sería necesario evaluar el desempeño del docente en varias sesiones de clases. Esta evaluación se haría en base a una guía de observación, y la haría un observador (o dos) entrenado en los procedimientos de calificación.

Tipo de Instrumento

Como se puede ver en el cuadro 4, se propone dos tipos de instrumentos:

- *Pruebas de opción múltiple y respuesta corta:*
Se trataría de elaborar pruebas que midieran conocimientos necesarios en las áreas respectivas y la aplicación de estos conocimientos. En la medida de lo posible, se debería evitar preguntas puramente memorísticas, salvo que el conocimiento requerido y su utilización en situaciones realistas sea considerado esencial para el buen desempeño docente. La mayoría de ítems debería ser de niveles cognitivos elevados, como por ejemplo aplicación de conocimiento, análisis, síntesis y evaluación. Estas pruebas se podrían administrar de manera grupal.
- *Pruebas de respuesta abierta larga y observación de desempeño pedagógico:*
En el caso de las situaciones problemáticas se administrarían de manera grupal (los docentes se podrían presentar con los libros de textos o materiales de referencia que consideren necesarios). En el caso de las observaciones de desempeño en el aula se trataría de administraciones individuales. Para elaborar ambas sería conveniente revisar la reciente y abundante literatura internacional sobre las evaluaciones de desempeño (por ejemplo Torrance, 1994; Baron & Boschee, 1995; Newmann, 1995), que han insistido en la necesidad de plantear situaciones de evaluación que sean lo más parecidas posibles a situaciones problemáticas que los evaluados encontrarían en la vida diaria. En esta misma literatura se describen procedimientos sistemáticos para calificar los desempeños complejos de manera objetiva (a través de lo que se ha denominado *rúbricas*, que consisten en descripciones detalladas y estandarizadas de aquellas respuestas o procedimientos que recibirían cada uno de los puntajes previstos).

En cuanto a la calificación de los desempeños de los docentes, los criterios de calificación deberían ser desarrollados con participación de especialistas de diversas zonas del país, y luego se debería entrenar a especialistas en cada región para la calificación de los postulantes. Para ello se realizarían distintas formas de capacitación al menos una vez al año. Los postulantes que lleven el entrenamiento de calificación del desempeño tendrían que pasar una prueba de concordancia con un juez experimentado, y podrían calificar solamente si el acuerdo entre ambos se ubica por encima de un umbral (típicamente en estas situaciones se utiliza 80% de acuerdo con el juez experimentado). Esto significa que sólo algunos de los postulantes entrenados lograrán obtener la autorización para certificar el desempeño de los docentes en su región. En esto se debe tomar las mayores precauciones para que el sistema sea justo y equitativo con todos los postulantes.

Es fundamental que todos los instrumentos arrojen resultados comparables entre los docentes de diferentes regiones que participen en el mismo nivel y modalidad, de modo que se puedan hacer comparaciones para asignar las calificaciones y certificaciones. El problema principal es el sesgo, es decir, que el resultado no dependa de la habilidad del docente, sino de alguna característica personal como sexo, región de origen o lengua materna. Una forma de evitarlo es tener paneles con profesionales que reflejen diversidad profesional en la elaboración de las pruebas. Por otro lado, existe una variedad de procedimientos estadísticos para detectar sesgo (llamados en general procedimientos para detectar *funcionamiento diferencial de los ítems*; ver por ejemplo Crocker & Algina, 1986 y AERA, 1999). Para ello será necesario contar con una o varias pruebas piloto de los instrumentos. Por último, es importante construir las pruebas de modo que se puedan hacer comparacio-

nes en el tiempo, para ver si los puntajes de los docentes mejoran. Al respecto existen procedimientos estadísticos tanto de la teoría clásica como de la teoría de respuesta al ítem. En cualquier caso, será necesario que algunos de los ítems sean repetidos en sucesivas administraciones.

Como se puede deducir de lo anterior, el enfoque de evaluación recomendado es uno de rendimiento absoluto y no relativo (es decir de *criterios* y no de *normas*; ver Popham, 1990, para una discusión al respecto). En otras palabras, no se trataría de definir un número de “vacantes” y luego seleccionar a los mejores postulantes para cubrirlos, sino de definir con precisión cuáles son las competencias profesionales que se van a evaluar, desarrollar las evaluaciones y fijar estándares de rendimiento aceptable. Sólo se otorgaría la certificación a los docentes que se ubiquen por encima de estos niveles.

Existen al menos dos alternativas para definir estos puntos de corte: la primera es seleccionar a grupos de docentes considerados modelos en diversos contextos y administrarles las pruebas. Se consideraría como puntaje mínimo de aprobación, el promedio obtenido por estos docentes. El segundo procedimiento posible es someter las evaluaciones a juicio de expertos, que tendrían que definir en cada caso cuál sería un puntaje mínimo aceptable (existen diversos procedimientos, como por ejemplo de Angoff, Ebel y Nedelsky, ver detalles en Crocker y Algina, 1986)⁸⁷. Por cierto, nada impide que ambos procedimientos sean utilizados simultáneamente. Una vez fijados los puntos de corte iniciales será importante mantenerlos como referentes en evaluaciones sucesivas, para ver la evolución en el rendimiento. Como se dijo antes, para ello será necesario que algunos ítems de las evaluaciones iniciales sean repetidos en sucesivas evaluaciones. No es posible comparar el puntaje de dos pruebas en el tiempo a menos que existan ítems comunes⁸⁸.

Institución a Cargo de la Elaboración y Administración de los Instrumentos

El primer punto a mencionar es que a pesar de lo que pueda parecer y de las prácticas frecuentes en el Perú, desarrollar instrumentos que sean confiables y válidos no es una tarea sencilla sino más bien compleja, que requiere tiempo y dedicación de equipos de profesionales de diversas especialidades (en las materias, en evaluación, en procedimientos logísticos y en análisis estadístico). Por ello pensamos que debería crearse una instancia especial (dentro o fuera del Ministerio de Educación, pero con apoyo del Estado) para la elaboración de los primeros instrumentos.

Posiblemente lo ideal sea que se constituya un organismo estatal con alto grado de autonomía, cuyo comité directivo tenga dependencia directa del Ministro de Educación, pero que al mismo tiempo colabore con diversas direcciones del Ministerio (sobre todo la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente). El órgano principal sería un comité directivo que estaría integrado al menos en 50% por representantes de los docentes que reflejen las especialidades que se certifican. En la conformación de dicha instancia es importante revisar la experiencia de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación, sin duda la institución que tiene mayor experiencia en el país en evaluación del rendimiento de los estudiantes a escala nacional⁸⁹. También será necesario contar inicialmente con asesoría extranjera para la elaboración y calificación de pruebas y procedimientos, en la medida en que se trata de procedimientos técnicos sumamente complejos, sobre los cuales hay muy poco conocimiento (y menos expertos) en el Perú. Una opción a explorar es la colaboración del Servicio de Pruebas Educativas de Estados Unidos ETS (mencionado antes), que tiene amplia experiencia en evaluación educativa en general y de docentes en particular. Además, ETS ha organizado seminarios y asesorías para organismos interesados.

⁸⁷ La Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación ha seguido una serie de pasos en la elaboración de las pruebas nacionales 2001, tanto en cuanto a evitar el sesgo como en cuanto a fijar los puntos de corte. Convendría revisar estas experiencias como antecedentes de procedimientos similares en un sistema de certificación de competencias profesionales docentes.

⁸⁸ Una dificultad al respecto es que los ítems que se repiten deben ser secretos, y esto a menudo no es posible porque como se dijo antes algunas asociaciones reconstruyen y publican parte de las pruebas luego que éstas son administradas. Habrá que tomar en cuenta esta dificultad en el procedimiento sugerido de comparación en el tiempo.

⁸⁹ Ver por ejemplo Boletines UMC 1 al 15 en el portal del Ministerio de Educación: www.minedu.gov.pe; estos Boletines contienen datos empíricos de evaluaciones nacionales e internacionales.

Por otra parte, se debería analizar la conveniencia de que el ente certificador sea externo, no solo a los centros de formación de docentes (con lo que ya se estaría evitando continuar la absurda situación actual en la que los mismos productores del servicio son quienes certifican su propio «producto», siendo ésta una responsabilidad que le corresponde al Estado, en su función de ente regulador y normativo de la producción de bienes y servicios) sino también externo al Ministerio de Educación y regulado por éste, como se hace en otros países.

Independientemente de la organización que realice las certificaciones, lo importante es que sea capaz de aplicar métodos de evaluación que contribuyan al mejoramiento de los procesos educativos en el aula y, con ello, al aprendizaje de los alumnos. Por lo tanto, el criterio básico para optar por la entidad ejecutora del proceso de certificación sería: seleccionar a la que mejor pueda garantizar la certificación de los maestros en función del mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. De lo contrario se corre el riesgo de seguir gastando en certificaciones sin que ellas produzcan un mejoramiento en los aprendizajes.

4.5 PROCEDIMIENTOS Y PERIODICIDAD EN LA CERTIFICACIÓN Y RECERTIFICACIÓN

Para el ingreso y ascenso en la Carrera Magisterial

El proceso de acreditación debe estar integrado a la Carrera Magisterial. Dado que ésta también forma parte de la presente propuesta y que aun se deben tomar decisiones sobre ella, la forma precisa de integración de ambos componentes se tendrá que definir después de que se hayan tomado tales decisiones, al menos las más importantes. Mientras tanto, a continuación se propone algunos criterios básicos, pero muy generales, para realizar la integración:

- Que el proceso de certificación se realice mediante tres evaluaciones, cada una de las cuales avale una certificación, y que los docentes sean nombrados por el Estado solamente si aprueban las tres certificaciones. Por tanto, la certificación inicial sería solamente para docentes que quieran ingresar al sistema público. Ello equivale a la primera fase del concurso a la que se hace referencia al tratar el tema de ingreso al sistema (ver punto 3.1 de este mismo capítulo).
- Con la certificación completa, los docentes podrían presentarse a los centros educativos con vacantes, en los que habría un comité (tentativamente integrado por representantes de docentes, padres de familia y directores) que decidiría si contrata o no al docente en particular (o eventualmente si lo despidió). Se podrían sugerir indicadores para que estos comités evalúen a los candidatos. Esta evaluación debería incluir un análisis de si el docente se ajusta a los requerimientos del centro educativo en particular (por ejemplo conocimiento de la cultura local, aportes que pudiera brindar para desarrollar el Proyecto de Desarrollo Institucional del Centro, de este modo se fomentaría que en los centros educativos se formen comunidades de profesionales trabajando de manera coordinada). La certificación podría tener distinto peso en distintas localidades o centros escolares, en función a sus necesidades y potencialidades particulares.
- En el otro extremo, se podría especificar un tiempo determinado para que la certificación sea universal y obligatoria para el ejercicio y ascenso en la Carrera, ya sea «por decreto» o «por convencimiento de las partes».
- Este sistema posiblemente originaría centros de preparación o entrenamiento para aprobar las certificaciones. Esto no estaría mal en la medida en que las evaluaciones incluyan competencias complejas que no podrían ser adquiridas en poco tiempo. Interesa que los estándares que formen la base de la certificación y recertificación sean eventualmente incorporados por los centros de formación y capacitación docente. Sería responsabilidad del Estado proveer de múltiples oportunidades de formación y capacitación para que los postulantes aumenten su probabilidad de aprobar la certificación, y sería responsabilidad de los docentes esforzarse por estar en un proceso de aprendizaje continuo con actitud reflexiva y de auto evaluación.
- Para definir los momentos en que se harían las evaluaciones para la certificación, convendría considerar la conveniencia de hacerlo, en algunas áreas y desde el inicio, y en otras a medida que el

«buen docente» vaya desarrollando más y mejores competencias. Y, al definir los criterios debería tenerse presente la suma importancia que tiene el hecho que los docentes puedan demostrar dominio de los contenidos que enseñan.

- Se tendría que definir el tiempo que debe transcurrir entre cada momento de evaluación con fines de certificación. La literatura internacional sugiere que se recertifique luego de 5 ó 10 años, por lo que podría tomarse un punto intermedio.
- Los aspectos puntuales a evaluar en cada certificación podrían ser resultado de la discusión y consenso entre varios actores. Sería conveniente que éstos se enmarquen en la evaluación de conocimientos específicos y desempeño pedagógico. Además, los docentes deberían demostrar su desempeño en aula mediante el portafolio de actividades con estudiantes, diplomas de cursos de post- grado o especialización y mediante los resultados de evaluaciones de sus pares, de padres de familia, de estudiantes y del director de su centro educativo (que debería incluir tanto aspectos de competencia profesional como de valores, por ejemplo responsabilidad, honestidad y dedicación al trabajo; los valores son difíciles de evaluar en procesos nacionales estandarizados, por lo que debiera dejarse bajo la responsabilidad de cada centro educativo). Los docentes que aprueben esta recertificación tendrían oportunidad de mantenerse en el escalafón o ascender, los que no la aprueben no podrían continuar trabajando en el sistema estatal.
- El proceso de certificación debe estar integrado con la Carrera Magisterial, de tal forma que los criterios para otorgar una certificación consideren, además de los cambios en el sistema educativo, la evolución de las capacidades profesionales que un «buen maestro» debe desarrollar a través de una experiencia reflexiva que le genere un aprendizaje permanente. De esta forma, la Carrera Magisterial constituirá un incentivo para el aprendizaje continuo de los maestros.

Validación del sistema

Es necesario planificar desde el inicio cómo se va a validar el sistema de manera que no sea injusto para los postulantes (ya se mencionó el tema de sesgo o funcionamiento diferencial de los ítems) y permita efectivamente seleccionar a los mejores docentes. Inevitablemente, cualquier validación tiene errores de medición. Así, incluso si la evaluación garantiza que el docente sabe lo que tiene que enseñar y sabe cómo enseñarlo, puede finalmente ser un buen profesional o no, dependiendo de otros aspectos personales (por ejemplo, los valores mencionados antes y su habilidad para formar grupos de trabajo con colegas). En el cuadro 6 se hacen explícitos los errores y aciertos posibles, en términos generales, en un sistema de certificación como el aquí propuesto:

CUADRO N° 6

DECISIONES Y DESEMPEÑO PEDAGÓGICO EN BASE A RESULTADOS DE CERTIFICACIÓN

	Desempeño profesional en el futuro	
Decisión de certificación	Buen desempeño	Mal desempeño
Otorgar certificación	Decisión correcta	Falso positivo
No otorgar certificación	Falso negativo	Decisión correcta

El sistema de certificación debe ser validado empíricamente para que el número de errores, falsos positivos o falsos negativos, sea mínimo. El método principal para validar la certificación es el seguimiento de docentes que hayan pasado y no hayan pasado las evaluaciones, comparando su desempeño profesional utilizando diversos procedimientos (observaciones de aula, evaluación de pares, directivos, estudiantes y padres de familia, examen de portafolio, etc.) La validación de las pruebas debería llevar eventualmente a una revisión de los estándares utilizados en la evaluación.

Una alternativa mientras se valida el sistema de certificación es que éste sea voluntario (digamos durante las tres primeros años de certificación). Una vez establecida la validez del sistema, sería obligatorio.

El criterio de productividad

Utilizar el rendimiento de los estudiantes como uno de los indicadores de un buen desempeño de los docentes, es una idea sugerida y aplicada comúnmente en la región que debe ser analizada. A continuación se plantean varias consideraciones al respecto:

- La literatura internacional no ha avanzado lo suficiente como para poder definir, en el contexto de cada escuela, qué porcentaje del rendimiento de los estudiantes es responsabilidad de un buen desempeño de los docentes y qué porcentajes del contexto socioeconómico de los estudiantes, de la infraestructura disponible en el centro educativo, o de otros muchos factores.
- Inevitablemente un sistema de evaluación del rendimiento de los estudiantes tendría que concentrarse en algunas áreas (típicamente comunicación integral y lógico-matemática, como se hace por ejemplo en Chile), dando la idea de que otras áreas del currículo y otros aprendizajes (por ejemplo en valores o educación física) no tienen la misma importancia.
- Administrativamente sería complicado y sumamente costoso establecer un sistema censal de evaluación como el que se requeriría.
- A pesar de los cuestionamientos planteados anteriormente, la opinión de varios expertos nacionales se podría resumir en: se deben hacer los esfuerzos necesarios para medir el rendimiento de los estudiantes, con el fin de que los resultados de tal medición sean considerados en las evaluaciones, ya que de nada serviría hacer reformas costosas que no tengan efectos favorables en el rendimiento de los estudiantes.

Financiamiento e instalación

En cuanto a la forma de financiar un sistema de certificación y recertificación como el que aquí se propone, inicialmente será indispensable que la instancia institucional propuesta cuente con fondos del Estado. Eventualmente al menos parte del sistema de certificación sería financiado por los mismos postulantes (habría que determinar en qué proporción compartirían gastos con el Estado).

En cuanto a plazos, se debe ser consciente de que el sistema propuesto es complejo y tomaría varios años y muchos recursos para establecerse. Un plazo realista sería tener las primeras evaluaciones para la certificación dos años después de instalado el organismo propuesto. Lo primero que habría que hacer es publicar los criterios, procedimientos y consecuencias de evaluación con mucha anterioridad a las certificaciones mismas (al menos un año). De este modo se aumenta la validez del sistema para los postulantes. También se permitiría que los centros de formación docente empiecen a reformar sus programas (de ser necesario) para alinearlos con la evaluación.

4.6 PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

El objetivo de fondo de este proceso es ayudar a la reconfiguración del funcionamiento de la escuela y de las formas de trabajo docente en ella, de modo que las prácticas de evaluación puedan desarrollarse y construirse en los espacios de la escuela como parte de la renovación de la cultura docente en el país.

La evaluación anual debiera dar lugar a que los docentes obtengan una retroalimentación que apoye su crecimiento profesional. El proceso de evaluación anual generará información sobre el desempeño individual y colectivo de los docentes de las escuelas, que sustentaría una calificación de los desempeños. Para que la evaluación tenga efectos en el desarrollo profesional del docente debe estar en relación con un funcionamiento de la escuela que posibilite espacios de autoformación docente y de acompañamiento, de manera que pueda recibir información directa acerca de sus logros y deficiencias.

La evaluación del desempeño docente:

- La evaluación será obligatoria y se realizará todos los años en el centro de trabajo del docente.
- Será anual hasta el Nivel II de la nueva CPME. Desde el Nivel III se evaluará a mitad y al final del período correspondiente para permanecer en el nivel.
- Estará a cargo de una comisión integrada por la autoridad competente (director, subdirector o jefe de área, según la estructura del centro educativo), así como por representantes de los docentes, de los estudiantes y de los padres de familia.
- El proceso implica varias fuentes: la autoevaluación, la evaluación entre pares, la participación de evaluadores externos, y que los estudiantes evalúen a sus maestros. La información producida es “retrabajada” por el colectivo docente para retroalimentación. El proceso produce un informe para el mejoramiento de cada docente y una calificación sobre la base de criterios construidos en diálogo con estándares nacionales.
- Se toman en cuenta áreas similares a las planteadas para la certificación.
- Se establecerá los rangos bajo, medio y alto. El puntaje alto constituye un mérito a ser considerado en diversos concursos, para acceder a incentivos no monetarios y en la evaluación para ascender en la carrera o para las reasignaciones.
- Los docentes que tengan un puntaje con rango bajo serán incorporados a un Taller de Acompañamiento (que se describe más adelante), en el que deberán participar de manera obligatoria.

En el caso de los maestros en proceso de ingreso a la carrera pública, éstos participarán de los procesos anuales de los centros educativos en los que estén haciendo su inmersión. La instancia nacional de Evaluación propuesta tendría el encargo de elaborar los estándares, los criterios y los instrumentos de evaluación, así como de establecer los calendarios. En dicha instancia estarán representados diversos actores, incluyendo los docentes. Para hacer operativas las demás acciones que implican los distintos momentos y tipos de evaluación, se puede contratar temporalmente a docentes en ejercicio que reúnan las características profesionales adecuadas para esta tarea como, por ejemplo, los asesores o tutores de los diversos programas. Esto haría más factible el funcionamiento del sistema de evaluación en términos económicos.

Los resultados de estas evaluaciones anuales, se acumularán para efecto de ascenso de un nivel a otro en la Carrera Pública Magisterial de Excelencia que se propone.

Se plantea además, la **evaluación de excelencia**. Es voluntaria y se debería considerar la conveniencia de que se realice una sola vez o que los maestros puedan hacer una búsqueda permanente de la excelencia, ya que ésta, más, que alcanzarse por una sola vez, es un proceso de aprendizaje permanente. La podrían hacer los docentes con 10 o más años de servicio. Será muy exigente, y comprenderá una prueba escrita, referencias acerca del docente y un recuento de su experiencia, que presentará el docente en forma sistematizada. Las felicitaciones a las que se haya hecho acreedor el docente, serán consideradas en esta evaluación. Se establecerá un puntaje equivalente a 95 puntos, en una escala centesimal, para obtener el certificado de excelencia. Los maestros que lo obtengan tendrán una bonificación equivalente a un porcentaje del sueldo básico que le corresponda por el nivel en que se encuentre, y que se incrementará proporcionalmente cuando suba de nivel. Los docentes que se hayan presentado a la evaluación y no hayan obtenido la certificación, podrán intentarlo nuevamente después de dos años.

Una medida de contexto que aquí se presenta es la **evaluación institucional de los centros educativos**. Todos los años los centros educativos harán una autoevaluación de su trabajo. Esta evaluación es favorable para mejorar la calidad de la educación, pues permite valorar el trabajo en equipo, desarrollar proyectos innovadores e investigaciones en los centros educativos y comprometer más a los docentes con su escuela. Sin lugar a dudas contribuye a mejorar el clima institucional. En esta evaluación se considerará las innovaciones que se realizan, los servicios que brinda el centro educativo a la comunidad, la realización de Jornadas Pedagógicas, el trabajo en grupos de docentes y el nivel general de desempeño de los estudiantes. En la evaluación participará todo el personal del centro educativo, pero estará dirigida por una comisión, en la cual estarán representados los directivos, los docentes, el personal administrativo, los estudiantes y los padres de familia. Cada estamento elegirá a su representante.

La comisión entregará a todos los docentes un informe con los resultados, y enviará una copia a la instancia que se cree para efecto de evaluación, que verificará la exactitud del mismo.

Para realizar esta autoevaluación, se establecerá parámetros a nivel nacional, que permitan obtener un puntaje en una escala centesimal. Se propone que la calificación sea hecha por la misma comisión del centro educativo. La participación de los diversos estamentos, con representantes elegidos por sus mismos integrantes, contribuirá a garantizar la objetividad de la evaluación. Los estímulos para los centros educativos que alcancen resultados favorables, serán de carácter grupal: pasantías para los profesores, viajes de estudio y de turismo, dotación de equipos y otros. Para financiar estos estímulos se debe comprometer a las empresas de la localidad del ámbito de influencia del órgano intermedio. Aquellos centros educativos con resultados desfavorables recibirán apoyos y asesorías.

4.7 PROCEDIMIENTOS E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

En la siguiente tabla, se da una idea de la clasificación de los procedimientos de evaluación, según las finalidades de evaluación del desempeño docente a las que pueda servir.

CUADRO N° 7

Finalidades y procedimientos de evaluación	Para la formulación de metas y objetivos personales, institucionales, regionales o nacionales y para el diseño de estrategias y medidas de refuerzo al crecimiento profesional de los docentes	Para seleccionar a quienes se incorporen a la carrera magisterial	Para calificar y clasificar a los docentes en un escalafón, para permitirles su acceso a una función o para sancionar positiva o negativamente su actuación
Observación de clases			
Autoevaluación			
Pruebas de conocimientos			
Portafolio			
Opinión de los padres			
Opinión de los alumnos			
Coevaluación			
Rendimiento de los alumnos			

- El limitado número de observaciones y la brevedad de su duración no permiten la generalización.
- El peligro de que el evaluador focalice su atención guiado por sus intereses, reflejando, consecuentemente, más sus propios puntos de vista que la realidad del aula. - La interacción entre observador y observado introduce factores de distorsión.
- La visita misma altera el comportamiento del docente y de los alumnos, de forma que reduce la posibilidad de que el evaluador realmente observe una situación representativa.

Sin embargo, las entrevistas pre y postobservación pueden proporcionar parte de la información necesaria para completar la imagen de las competencias necesarias en todo docente. Éstas pueden revelar el sentido de sus actividades y la planificación de las mismas, así como sus razones para conducir la clase como lo hace a un tipo determinado de alumnos.

Si se elaboran listas de cotejo de comportamientos específicos, la observación puede resultar mucho más útil por el alto grado de concreción que alcanzaría y por la factibilidad de su cuantificación e interpretación cualitativa. Existen otros instrumentos asociados a la observación de clase como los sistemas de categorías, los informes escritos, los resúmenes y los sistemas de clasificación.

Los instrumentos abiertos se utilizan a veces en conexión con los juicios emitidos por el evaluador. Los informes proveen ejemplos específicos que se pueden discutir o analizar en una reunión entre el evaluador y el docente o en una revisión realizada por los colegas.

Por el contrario, los sistemas cerrados ponen el énfasis en la reunión de datos y centran su atención en tipos o aspectos específicos del comportamiento. Los sistemas cerrados incluyen sistemas de categorías y signos, así como listas de comportamientos y escalas de clasificación. El sistema de categorías típico contiene categorías mutuamente exclusivas y exhaustivas que son aplicadas a los comportamientos de interés.

La autoevaluación

Este procedimiento permitiría lograr, en la evaluación del desempeño docente, algunos objetivos importantes como estimular su capacidad de autoanálisis y autocrítica, así como su potencial de autodesarrollo; incrementar su nivel de profesionalidad y promover una cultura innovadora. En términos generales, se trata de un proceso en el que el profesor efectúa juicios acerca de la adecuación y de la efectividad de su propia actividad, con el objeto prioritario de establecer objetivos de mejora.

A través de la autoevaluación el propio docente debe seleccionar, recoger, interpretar y juzgar la información referida a su propia práctica. Es él mismo el que establece los criterios y fija los estándares para juzgar la adecuación de sus conocimientos, habilidades y efectividad respecto de su actividad docente. Finalmente, es también él quien decide la naturaleza de las acciones de desarrollo personal que deberá asumir después del proceso de reflexión sobre su actividad.

La autoevaluación se basará en parámetros nacionales consensuados y aplicables a cada realidad de centro educativo o región; la propuesta instancia nacional de evaluación pudiese tener especial papel que desempeñar.

La profundidad y la calidad de la autoevaluación se vería incrementada si el docente tiene la posibilidad de analizar información sobre su actividad proveniente de otras fuentes como las que hemos analizado y las que presentamos más adelante. La información previa ayuda a centrar la autorreflexión y favorece la profundidad de los propios juicios.

Algunas de las técnicas e instrumentos que se utilizan normalmente asociados a este método:

- Retroalimentación proporcionada por cintas de vídeo y audio.
- Hojas de autoclasificación.
- Informes elaborados por el propio profesor
- Materiales de autoestudio
- Cuestionarios a alumnos y/o padres de familia

Pruebas de conocimientos

No es posible aquí describir con detalle en qué consisten pero sí señalar algunas características que debieran tener para que sean de un real valor en la evaluación del desempeño docente retomando experiencias en las cuales se ve inmerso cotidianamente el docente. Por ejemplo, plantear una serie de preguntas para que el docente seleccione la estrategia que considere más adecuada; valore las respuestas dadas por un estudiante a una evaluación; decida un curso de acción ante una situación de aula; aborde una situación problema desde su saber disciplinar, entre otros.

Se recomienda utilizar preguntas de selección múltiple, con única respuesta o con preguntas de respuesta ponderada. En estas últimas, cada una de las opciones corresponden a una posición diferente del docente ante la situación planteada, asignándole mayor valor a las alternativas que reflejen características deseables en relación a los perfiles y estándares establecidos. Existen, sin embargo, competencias que de evaluarse mediante pruebas requerirían necesariamente preguntas abiertas y de desarrollo.

El portafolio

El uso del portafolio docente se ha extendido en los últimos años, convirtiéndose en algunos países en uno de los instrumentos más comunes, tanto para la evaluación como para el desarrollo profesional de los docentes. Lo han adoptado en numerosos ámbitos, incluido el universitario, demostrando su utilidad en el reconocimiento de la actividad docente de excelencia. En los Estados Unidos se utiliza aun en los procesos de renovación de licencias, tanto en el ámbito estatal, como en el nacional.

El portafolio no es sino una simple colección de informaciones acerca de la práctica docente del docente. Sus contenidos pueden ser tan variados como fotografías de la vida de la escuela, notas escritas de los padres dirigidas al docente, etc., pudiendo llegar a contener información no relevante al desempeño del docente o a los planes y objetivos del centro.

Para asegurar que la información contenida tenga significación para orientar el proceso de mejora el portafolio debería tener las siguientes características⁹⁰ :

- Estructurarse alrededor de contenidos profesionales y de los objetivos institucionales del centro.
- Contener ejemplos cuidadosamente seleccionados del trabajo del docente y de sus alumnos, de tal manera que ilustre adecuadamente hechos o situaciones clave de la práctica docente. - Sus contenidos deberían ir acompañados de comentarios escritos por el mismo docente, explicando e interpretando el significado e importancia de los mismos.
- Tendría que llegar a ser una colección de experiencias vividas que sirvieran de base para discutir con los colegas elementos de desarrollo profesional.
- Debiera contener también ejemplos que el docente considere relevantes de la planificación de algunas clases y otros documentos elaborados por él para el trabajo de los estudiantes.
- Puede llegar a ser un valioso instrumento en la evaluación del desempeño docente, porque además de reunir experiencias significativas y representativas, permite apreciar la comprensión y el sentido de lo relevante para el docente. Por ello es muy útil cuando la finalidad de la evaluación es la orientación y mejora del desarrollo profesional del docente.
- Si bien el portafolio incluye ejemplos escogidos de la actividad profesional, que en sí mismos no constituyen necesariamente información objeto de evaluación externa, pueden complementar e iluminar otras informaciones que sí lo son.

La opinión de los padres

Una buena relación entre padres y profesores y una comunicación efectiva entre el hogar y la escuela tienen consecuencias importantes en la calidad de la educación. Potenciar la participación de los padres en los procesos de evaluación del desempeño docente, permitiría analizar perspectivas y conocer puntos de vista y aspectos imposibles de obtener mediante otras fuentes: acerca de la interacción entre el docente con los alumnos y con las familias; de cómo responde a las necesidades de los estudiantes;

⁹⁰ MATEO. Op.cit.

de la pertinencia de los retos y trabajos que asigna a los alumnos, especialmente los que encomienda para hacer en casa; etc.

La desventaja, sin embargo, es que los padres al no ser profesionales de la educación, pueden incluir sus propios prejuicios y preconcepciones en el juicio que emitan respecto a los docentes. Es posible también que los docentes puedan sentirse acosados y mostrar rechazo a ser evaluados por personas ajenas al centro.

Aun así, habría que tener en cuenta que la evaluación tiene como finalidad fundamental el aportar información para desarrollar capacidades y potenciar actitudes que puedan insertarse en los procesos de mejora de la calidad de la educación. Se debe entonces aceptar que las percepciones de los padres pueden contribuir al desarrollo de actitudes de interrelación y mutuo conocimiento absolutamente necesarias para producir una educación de calidad.

No debe cometerse el error de asumir que éste o cualquiera de los otros procedimientos propuestos, se constituyan en la única fuente de evaluación, pero sí tener en cuenta que el aporte de los padres proporciona percepciones distintas y enriquecedoras de la visión comprensiva a la que debe aspirarse y, sobre todo, para moldear nuevas y más positivas actitudes.

La opinión de los alumnos

Uno de los argumentos de mayor peso para justificar su inclusión en la evaluación del desempeño docente tiene que ver con el hecho de que ellos sean los consumidores principales de los servicios educativos del docente. Por ello se encuentran en una posición privilegiada para proporcionar información acerca de la efectividad de la docencia. Son los únicos que tienen información directa del tipo, naturaleza y calidad de las prácticas docentes que se realizan en el aula.

Las experiencias con su empleo parecen restringirse a los estudiantes de mayor edad, aunque en el Colegio de la Inmaculada-Jesuitas, así como en La Casa de Cartón, su uso se ha extendido desde hace algunos años hasta los primeros grados de la primaria, al parecer con muy buenos resultados. Es cierto que los juicios de los estudiantes tienen que ver básicamente con los niveles de empatía y sintonía que los docentes han logrado o no con ellos. Debiéramos, por tanto, esperar sólo este tipo de información del empleo de este procedimiento, con la seguridad de que sería absolutamente relevante, porque del nivel de empatía y comunicación afectiva lograda por el docente, depende buena parte de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Que el profesor conozca las percepciones del alumno sobre su práctica docente y su actuación personal en el aula, independientemente de su valor formativo para alumnos y docentes, puede ser una importante plataforma de interacción y acercamiento entre los alumnos y el docente.

Finalmente, cabe añadir que la información obtenida a partir de la opinión de los alumnos, puede resultar muy valiosa cuando se cruza con otras obtenidas mediante otros medios (portafolio, informes de autoevaluación, opinión de los padres, etc.), sobre todo si quien tiene la posibilidad de hacer ese cruce es el mismo docente.

Coevaluación o evaluación entre pares

Dada la naturaleza colaborativa de la enseñanza y de la educación contemporánea, sería absurdo imaginar un proceso de evaluación que ignorara a los pares como fuente vital para la retroalimentación de la mejora de la calidad de la actividad docente. La evaluación por pares expresada de forma colectiva constituye, sin duda, una fórmula extraordinaria de desarrollo profesional y de refuerzo positivo para los docentes ⁹¹.

Al margen de la importancia y del valor que asignemos a la información obtenida a partir de las opiniones de los padres y de los alumnos, es un hecho comúnmente aceptado que la información así obtenida ofrece una visión parcial de la docencia. Si verdaderamente se quiere obtener una imagen precisa y

⁹¹ Sin embargo, debe tener un diseño de procedimiento cuidadosamente estudiado para evitar que, por ejemplo, entre aspirantes a un mismo puesto descalifiquen al oponente colocándole nota muy baja.

completa de la misma, con la intención de gestionar su mejora y orientar las decisiones tanto personales como institucionales de una manera inteligente y ajustada, no hay más remedio que introducir en el sistema evaluativo información proveniente de los pares.

Existen experiencias muy exitosas en algunos colegios privados del medio y en varios centros públicos, entre ellos un buen número de centros de Fe y Alegría. Sin embargo, hay que tener cuidado en no confundir la retroalimentación proporcionada por los pares con la evaluación realizada por los pares.

La información aportada por los pares formará parte, como una fuente más, el marco general de un sistema de evaluación comprensivo de la docencia. En ningún caso deben derivarse juicios valorativos directos desde esta información. La información solicitada a los pares nunca deben ser juicios valorativos personales del compañero o información subjetiva basada en la impresión (o en el desconocimiento) respecto de su actuación, sino información objetivamente valorada respecto de aquellos elementos de su actividad, que los compañeros conocen directamente y que deberán expresar de tal manera que pueda utilizarse para su mejora. Sólo así la información de los pares introduciría elementos sustantivos para la retroalimentación positiva del profesor y le aportaría verdadero valor añadido.

La información que los pares aporten debe focalizarse, fundamentalmente, en descripciones factuales respecto de la actuación docente de la persona a evaluar. Para ello es importante invitar como proveedores de datos únicamente a aquellos pares que tengan conocimiento directo de la actividad del profesor a evaluar.

Una forma de incrementar la validez del estudio es preguntar, única y exclusivamente, por cuestiones que la persona interrogada, por su conocimiento directo, está en condiciones de contestar, evitando pedir consideraciones de tipo valorativo. En cuanto a la fiabilidad, cabe recordar que cuanto mayor sea la muestra de personas interrogadas mayor será la misma, por tanto convendrá incluir suficientes sujetos en los procesos evaluativos por pares.

Debe garantizarse la confidencialidad en todo el proceso evaluativo, de lo contrario difícilmente se conseguirá que la información aportada sea emitida sin restricciones.

El rendimiento en el aprendizaje de los alumnos

Si el propósito directo de la enseñanza es el aprendizaje, incluir el rendimiento de los alumnos como una fuente más en los procesos de evaluación del profesorado parece razonable. Sin embargo, vincular directamente el aprendizaje de los alumnos con la tarea del docente o de la escuela no es una idea totalmente aceptada y exitosa, desde el punto de vista de las experiencias realizadas.

Aun así y en el marco comprensivo desarrollado al analizar la tercera de las finalidades de la evaluación del desempeño docente, se trata no tanto de valorar la tarea del docente sobre el rendimiento absoluto de los alumnos, sino tratar de hacerlo sobre el valor añadido aportado por él y por el centro, en un período determinado. Ello implica, por un lado, establecer el punto de partida del rendimiento anterior, valorando no tan sólo las ganancias de rendimiento sino analizándolas a la luz que aporta también el potencial de aprendizaje observado en los alumnos a lo largo del tiempo.

Lograr estos análisis comparativos, que debieran ser hechos principalmente por los colectivos docentes de cada centro o red de centros, supone la existencia de instrumentos confiables, construidos desde estándares de aprendizaje preexistentes.

Otro aspecto importante es la imposibilidad práctica de discriminar, sobre todo en los grados en los que hay polidocencia, cuál es el efecto sobre el aprendizaje de los alumnos de la práctica de un solo docente. Lo que sí es posible es comparar los resultados muestrales o censales de un mismo grupo de estudiantes del centro a lo largo del tiempo y desde allí tratar de hacer inferencias sobre el impacto real que la actividad docente está teniendo.

Por otra parte, y tal como ya se ha expresado anteriormente, la información así obtenida formará parte de ese registro acumulativo de evidencias múltiples que ayudaría a los docentes de un centro a dibujar, con la mayor precisión posible y con el mayor número de matices, la realidad de la docencia ejercida en el centro educativo.

ANEXO III.1

CUADROS ORGANIZADORES DE PROPUESTAS DE PERFILES ANALIZADOS

1. PERFIL DEL EGRESADO DE FORMACIÓN MAGISTERIAL EN LA ESPECIALIDAD DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Tomado de Modernización de la Formación docente en el Perú. Nery Escobar. Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Ministerio de Educación del Perú. En *La docencia revalorada, perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial*. Tarea, Lima, 2000.

Perfil del egresado de formación magisterial, en la especialidad de educación primaria			
	Facilitador	Investigador	Promotor
SABER CONVIVIR	<ul style="list-style-type: none"> Fortalece su identidad personal y profesional y cultiva su autoestima. Es coherente con principios éticos y espirituales. Tiene altas expectativas puestas en sus alumnos, e interés por estimular aprendizajes significativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Asume los cambios crítica y creativamente. Desarrolla interés y curiosidad por comprender diferentes aspectos de la realidad y profundizar en ellos. Cultiva la libertad de espíritu. Asume responsablemente el riesgo de sus opiniones. 	<ul style="list-style-type: none"> Posee sólidos valores jerarquizados y vive en coherencia con ellos. Desarrolla su conciencia cívica y ecológica, particularmente en el aprecio por la vida. Mantiene independencia, sin perder permeabilidad y apertura.
SABER PENSAR	<ul style="list-style-type: none"> Brinda afecto, seguridad y confianza. Practica la tolerancia y la búsqueda de consensos. Maneja las relaciones humanas en diferentes niveles, interpersonal, interinstitucional, trabajo en equipo. Promueve relaciones humanizantes de género, familiares y comunitarias. Vive los valores religiosos de su propia confesión y respeta los de otras confesiones. Genera respuestas adecuadas para el bienestar colectivo y la defensa civil. Se identifica con su nación y promueve valores patrióticos, como la soberanía y defensa nacional. Estimula el sentido de fiesta y las capacidades lúdicas propias de sus educandos. 	<ul style="list-style-type: none"> Respeto el pensamiento divergente y valora la interculturalidad. Analiza e interpreta la realidad compleja, en equipo multidisciplinario, para proponer soluciones. Coordina con especialistas afines y promueve el intercambio de saberes. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconoce, practica y divulga la defensa de la salud, de los recursos naturales, de los derechos humanos y de la paz. Practica y fomenta la responsabilidad solidaria, la participación y la equidad. Se compromete con los problemas y aspiraciones de los demás. Favorece la concertación, la organicidad y la institucionalidad democrática.
SABER SER	<ul style="list-style-type: none"> Domina conceptos y teorías actualizados, amplios y profundos, sobre las disciplinas educativas y de su especialidad. Posee una cultura general de calidad adecuada para el nivel de educación superior. Canaliza la política y legislación educativas en vigencia, así como la orientación proveniente de los objetivos regionales, nacionales y de la humanidad de nuestro tiempo. Domina la teoría curricular, las técnicas de planificación y diversificación, así como diseños de evaluación coherentes con los nuevos enfoques educativos. Desarrolla los niveles más altos del pensamiento lógico-formal y del juicio moral. 	<ul style="list-style-type: none"> Domina conceptos y teorías actualizados, amplios y profundos, sobre filosofía, epistemología, estadística, comunicación e investigación educativa. Recoge los aportes del saber tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> Posee conocimientos suficientes y actualizados sobre los aspectos ecogeográficos, económicos, sociales y políticos.

Perfil del egresado de formación magisterial, en la especialidad de educación primaria

Facilitador	Investigador	Promotor
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">SABER HACER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define y elabora proyectos educativos institucionales, sobre la base del diagnóstico y los perfiles institucionales y garantiza su gestión eficiente. • Diversifica el currículo en función de las necesidades y posibilidades ecogeográficas, económicas y socioculturales de la región y del área de influencia de su institución. • Planifica, organiza, ejecuta y evalúa situaciones de aprendizaje significativos, a partir de las características etnolingüísticas de los niños, su cosmovisión, experiencias y potencialidades. • Elaborar proyectos de aprendizaje en diversos escenarios o situaciones: bilingüismo, escuela unidocente, aula multigrado, aula homogénea o heterogénea del mismo grado, aula o grupo de nivelación, niños que trabajan, escuelas de padres, alfabetización y post-alfabetización de adultos, teleeducación. • Promueve el autoaprendizaje y el interaprendizaje, aplicando metodologías activas de preferencia constructivistas que favorecen la iniciativa personal y grupal, así como la autoevaluación e interevaluación permanentes. • Domina diversas técnicas de selección, adecuación, diseño, elaboración y empleo de materiales educativos, a partir de materiales propios del lugar o recuperables. • Maneja técnicas de trabajo grupal que facilitan la generación de liderazgo, uso eficiente del tiempo, actitudes democráticas, empatía y respeto mutuo. • Crea y mantiene un ambiente estimulante para el aprendizaje y la socialización, en el aula y en la escuela. • Aplica teorías, enfoques y metodologías contemporáneas sobre Comunicación, Educación por el Movimiento, Educación Social, Ambiental, Lógico-Matemática y para el Trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maneja técnicas e instrumentos para obtener información de todo tipo de fuentes, para procesarla, analizarla, sistematizarla e interpretarla. • Realiza proyectos de investigación-acción sobre la problemática educativa local y de sus alumnos, con el propósito de producir y difundir innovaciones productivas y pertinentes. • Sistematiza su práctica y la socializa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hace participar a la escuela en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo integral de la comunidad e integra a ésta en la gestión de la escuela. • Utiliza los resultados de su investigación para solucionar problemas de la comunidad. • Fomenta la identidad cultural de la población, a través del uso de la lengua materna y del desarrollo y difusión de los respectivos valores culturales. • Maneja y difunde técnicas agroecológicas y de conservación del medio, orientados al uso sostenible de los recursos.

2. COMPETENCIAS

El término competencia en este contexto se utiliza en el sentido de “la capacidad de hacer con saber y con conciencia sobre las consecuencias de ese hacer. Toda competencia involucra, al mismo tiempo, conocimientos, modos de hacer, valores y responsabilidades por los resultados de lo hecho (Ropé y Tanguy. L., 1994).

Competencias	
La competencia pedagógica didáctica	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de selección (autonomía profesional) entre estrategias para intervenir intencionalmente, promoviendo aprendizajes y creando estrategias, si fuera necesario. • Conocer, saber seleccionar, utilizar, evaluar, perfeccionar y recrear o crear estrategias de intervención didácticas efectivas. Incluye las nuevas tecnologías.
La competencia institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para articular la macropolítica referida al sistema educativo, con la micropolítica de lo que es necesario programar en el centro donde se desempeñen (aulas, patios, talleres, actividades fuera del local escolar). • Que sepan que lo que se decide en el Ministerio tiene que ver con lo que pasa en las aulas, pero tampoco esto es decisivo.
La competencia productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la competencia cultural, salir de la visión encerrada en la escuela para abrirse a lo que pasa en su entorno y en el mundo. • Asumirse como “ciudadanos productivos” en el mundo de hoy y del futuro.
La competencia interactiva	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para sentir y comprender con el otro (alumnos, padre o madre de familia, un colega, etc.), pero también las autoridades locales, iglesias, empresarios, etc. • Conocer y comprender la cultura de los niños y jóvenes, cómo funciona la sociedad civil y su relación con el Estado. Ejercer la tolerancia, la convivencia y la cooperación entre diferentes.
La competencia especificadora, diferente a la especialización actual	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de aplicar un conjunto de conocimientos fundamentales a la comprensión de un tipo de sujetos, de una institución educativa, y/o de un conjunto de fenómenos y procesos y de complementar los saberes que intervienen en la formación de las otras competencias ganando mejores condiciones para formar a los alumnos. • La especificación puede tener relación con una disciplina, pero también con una situación de trabajo (por ejemplo, áreas rurales).

3. ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO

FACETA A

Preparación para la enseñanza: organización del contenido en función del aprendizaje del estudiante

Criterios	Indicadores
<p>A-1 El nuevo profesor demuestra estar familiarizado con los conocimientos y con las experiencias previas de los alumnos.</p>	<p>A-1</p> <ul style="list-style-type: none"> • El profesor conoce las características correspondientes a las edades de los alumnos. • Conoce sus antecedentes familiares y culturales. • Da cuenta de las diferentes maneras de aprender de sus alumnos. • Reconoce la función que tienen en el aprendizaje, los conocimientos previos de los estudiantes, sus intereses y sus experiencias.
<p>A-2 El nuevo profesor formula metas de aprendizaje claras, apropiadas para todos los alumnos y coherentes con el marco curricular nacional.</p>	<p>A-2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formula metas de aprendizaje significativas, claras y coherentes con el currículo nacional. • Las metas consideran una amplia gama de procesos cognitivos. • Las metas contemplan los diversos tipos de inteligencia y los distintos modos de aprendizaje.
<p>A-3 Demuestra dominio de los contenidos que enseña, hace notar relaciones entre los contenidos ya conocidos, los que se están estudiando y los que proyecta enseñar.</p>	<p>A-3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conoce los contenidos de su disciplina y la relación que éstos tienen con los de otras disciplinas. • Es capaz de establecer y reconocer relaciones entre contenidos y áreas de contenido. • Es capaz de hacer representaciones de los contenidos. • Tiene la capacidad de adaptar los contenidos a las exigencias de alumnos con necesidades especiales.
<p>A-4 Crea o selecciona materiales, métodos y actividades de enseñanza apropiados para los alumnos y coherentes con las metas de la clase.</p>	<p>A-4</p> <ul style="list-style-type: none"> • El profesor explica lo que motivó su selección de determinadas estrategias de enseñanza y actividades de aprendizaje y es capaz de describirlas. • Da cuenta de los recursos de enseñanza que usará y justifica su elección. • Maneja fuentes que le permiten acceder a estrategias y actividades de aprendizaje.
<p>A-5 El futuro profesor crea o selecciona estrategias de evaluación apropiadas para los alumnos y congruentes con las metas de enseñanza</p>	<p>A-5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Describe las estrategias de evaluación y explica y justifica su uso. • Relaciona las estrategias de evaluación con las metas de aprendizaje. • La evaluación permite demostrar lo que han aprendido los estudiantes con capacidades diferentes. • El profesor es capaz de indicar cómo modificará su enseñanza a partir de la información adquirida.

FACETA B

Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje de los alumnos

Criterios	Indicadores
<p>B-1 El docente propicia un clima de equidad, confianza, libertad y respeto en su interacción con los alumnos y de ellos entre sí.</p>	<p>B-1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporciona oportunidades a todos para el aprendizaje. • Crea condiciones en que todos puedan sentirse valorados. • Respeta las diferencias de género, culturales, étnicas y socioeconómicas. • Aborda educativamente los comentarios negativos de sus alumnos.
<p>B-2 El futuro profesor establece relaciones empáticas con los alumnos.</p>	<p>B-2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece contacto empático con sus alumnos. • Usa destrezas de comunicación interpersonales, tales como la sonrisa, chistes amistosos, contacto visual. • Discierne entre lo que conviene en una situación determinada y no conviene en otra.
<p>B-3 Propone expectativas de aprendizaje desafiantes para los alumnos.</p>	<p>B-3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunica expectativas apropiadas y desafiantes. • Los alumnos se esfuerzan por realizar trabajos de calidad. • Los alumnos se muestran orgullosos de realizar trabajos bien hechos. • Se percibe que el aprendizaje de contenidos es lo central en las interacciones que se producen en clase.
<p>B-4 Establece y mantiene normas consistentes y consensuadas de disciplina en el aula.</p>	<p>B-4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los alumnos conocen los procedimientos de trabajo. • Hay normas de comportamiento congruentes con las necesidades de la enseñanza y con una convivencia armónica. • Las normas de comportamiento son generadas o al menos conocidas y comprendidas por todos. • Se discuten y realizan las medidas para mantener el orden. • Hay estrategias para abordar el incumplimiento de normas y los problemas de comportamiento. • Se realiza el monitoreo del comportamiento según las normas acordadas.
<p>B-5 El profesor procura que el ambiente físico sea seguro y propicio para el aprendizaje.</p>	<p>B-5</p> <ul style="list-style-type: none"> • El profesor ofrece condiciones de seguridad para los alumnos. • Facilita el acceso fácil de los alumnos a los recursos de aprendizaje. • Utiliza recursos materiales para propiciar el aprendizaje (muestras de trabajos de los alumnos, láminas, fotografías, etc.) • Favorece un clima cálido, estético.

FACETA C

Enseñanza para el aprendizaje de los alumnos

Criterios	Indicadores
<p>C-1 El nuevo profesor o profesora procura que las metas y los procedimientos involucrados en el aprendizaje sean claros.</p>	<p>C-1</p> <ul style="list-style-type: none">• Indica con claridad los propósitos de la clase.• Indica con claridad los procedimientos que se utilizarán y entrega instrucciones precisas.• Usa correctamente el lenguaje oral y escrito.
<p>C-2 Procura que el contenido de la clase sea comprensible para los alumnos.</p>	<p>C-2</p> <ul style="list-style-type: none">• Usa estrategias que contribuyen a activar los conocimientos previos de los niños.• Varía las estrategias según la naturaleza de los contenidos.• Presenta representaciones apropiadas sobre el tema.• Usa actividades que involucran cognitivamente a los alumnos.• Los alumnos se muestran comprometidos con el aprendizaje.• Las acciones y palabras de los alumnos demuestran que comprenden los contenidos como conjunto de ideas y procesos interrelacionados.
<p>C-3 Más allá del conocimiento de hechos o datos, el profesor estimula a los alumnos a ampliar su forma de pensar.</p>	<p>C-3</p> <ul style="list-style-type: none">• El ambiente invita a los alumnos a pensar y actuar en forma autónoma, incluso a riesgo de equivocarse.• El maestro recurre a estrategias que permiten más de una respuesta o que invitan a pensar en otras posibilidades.• Orienta la atención de los alumnos a temas transversales.• El profesor hace preguntas abiertas y concede tiempo a los estudiantes para que puedan responderlas.• Las técnicas de discusión utilizadas permiten una participación auténtica.
<p>C-4 El profesor verifica el proceso de comprensión de los contenidos por parte de los alumnos mediante procedimientos de retroalimentación o de información que faciliten el aprendizaje.</p>	<p>C-4</p> <ul style="list-style-type: none">• Los niveles de comprensión son debidamente monitoreados.• Hay retroalimentación adecuada, sustantiva y oportuna.• El profesor aprovecha los errores para enriquecer el proceso de aprendizaje.• Es flexible para modificar las actividades de enseñanza y aprendizaje de acuerdo a la retroalimentación que recibe.
<p>C-5 El profesor utiliza el tiempo disponible para la enseñanza de forma efectiva</p>	<p>C-5</p> <ul style="list-style-type: none">• Dosifica el desarrollo de la clase según el contenido y la capacidad de los alumnos.• Hace explícita su distribución del tiempo.• Minimiza la realización de acciones irrelevantes para la enseñanza.

Criterios	Indicadores
<p>D-1 El nuevo profesor evalúa el grado en que se alcanzaron las metas de aprendizaje.</p>	<p>D-1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con argumentos adecuados da cuenta del grado en que los alumnos lograron los objetivos propuestos. • Indica qué cambios se propone introducir para lograr un mejor aprendizaje y un clima educativo adecuado en el futuro. • Propone nuevas estrategias para mejorar los resultados obtenidos.
<p>D-2 El futuro profesor autoevalúa su eficacia en el logro de resultados.</p>	<p>D-2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuye los resultados del aprendizaje principalmente a factores del proceso de enseñanza aprendizaje. • Interpreta las dificultades de los alumnos como un desafío que lo lleva a buscar soluciones. • Indica posibles campos de acción para enfrentar las dificultades de aprendizaje.
<p>D-3 Demuestra interés por construir relaciones profesionales con colegas y participa en acciones conjuntas del establecimiento.</p>	<p>D-3</p> <ul style="list-style-type: none"> • El profesor conoce a los especialistas del establecimiento y sabe de qué modo pueden ayudarlo. • Solicita ayuda a otros profesionales en temas relacionados con su trabajo docente. • Participa en reuniones y actividades de talleres docentes y contribuye al Proyecto educativo del establecimiento.
<p>D-4 Asume responsabilidad en la orientación de los alumnos.</p>	<p>D-4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifica qué necesidades de apoyo tienen los alumnos, derivados de su desarrollo personal y de su vida fuera del aula. • Sugiere formas de abordar estas necesidades tanto en el aula como fuera de ella.
<p>D-5 El futuro maestro se comunica con los padres de familia o apoderados.</p>	<p>D-5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concede a la familia un papel de colaboración en el proceso de aprendizaje. • Sabe cómo comunicarse con los padres de familia. • Se dirige en forma respetuosa a los padres, valorando las diferencias que existen entre ellos. • Involucra a los padres en actividades de aprendizaje.
<p>D-6 Demuestra comprender las políticas nacionales de educación y la forma como su escuela contribuye a esas políticas.</p>	<p>D-6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conoce las políticas nacionales de educación que tienen relación con el currículo, con las condiciones contractuales de los profesores y con la gestión de calidad (por ejemplo, proyectos educativos). • A la luz de estas políticas, examina la realidad de su establecimiento.

4. PROPUESTA DE UN PERFIL DE LOS BUENOS MAESTROS Y PROFESIONALES DOCENTES

Ejes para la formación docentes	Capacidad
<p style="text-align: center;">SABER SER</p> <p>a) Capacidad reflexiva, espíritu cuestionador y analítico, actitud permanente de aprendizaje.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pensar: <ul style="list-style-type: none"> - Pensar con profundidad y sentido analítico. - Reflexionar sobre su trabajo. - Resolver problemas. • Comunicarse: <ul style="list-style-type: none"> - Hablar claramente. - Escuchar con atención e interés. - Leer comprensivamente. - Escribir claramente. • Aprender permanentemente • Investigar, experimentar y utilizar resultados • Dominar aspectos esenciales de una cultura general.
<p>b) Dominio de la teoría educativa y de las materias que enseñará.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manejar conocimientos fundamentales de la educación. <ul style="list-style-type: none"> - Filosofía, historia y sociología de la educación. - Las teorías de la educación - La psicología y desarrollo de niños, jóvenes y adultos, así como los factores sociales que los condicionan. - La psicología del adulto. - Dominar elementos específicos de su especialidad. - Los contenidos. - Métodos de enseñanza.
<p>a) Confiabilidad ética, salud mental, capacidad para el vínculo, la tolerancia y la solidaridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer la centralidad de la persona. • Ser una persona con madurez personal y autoestima. • Ser poseedor de múltiples y sólidos valores. • Ser capaz de convivir y establecer relaciones profesionales y afectivas sólidas. <ul style="list-style-type: none"> - Con sus colegas. - Con sus alumnos. - Con los padres o tutores. - Con la comunidad
<p style="text-align: center;">SABER</p> <p>b) Responsabilidad, autonomía y colaboración profesional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ser responsable <ul style="list-style-type: none"> - Trabajar con dedicación y compromiso. - Cumplir cabalmente un horario. - Cumplir los objetivos, los reglamentos y normas de la escuela. - Asumir su cuota de responsabilidad y promover la de sus colegas y de los padres de familia en los resultados de aprendizaje de sus alumnos. • Tener actitudes que faciliten el aprendizaje. <ul style="list-style-type: none"> - Preocuparse por los alumnos. - Tener interés en generar aprendizajes. - Mantener expectativas altas sobre el logro de sus alumnos. - Considerar las diferencias entre sus estudiantes. - Gozar y alegrarse con el trabajo y con lo que se aprende.

Ejes para la formación docentes	Capacidad
<p>a) Capacidad para tomar decisiones, adaptabilidad al cambio, espíritu de innovación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar: <ul style="list-style-type: none"> - Basándose tanto en la propuesta pedagógica y los objetivos o estándares de la escuela misma como en las competencias establecidas en el currículo oficial. - Para varias unidades de tiempo. - Adaptando y diversificando la enseñanza, de acuerdo con las necesidades reales de sus estudiantes para diversos niveles y necesidades.
<p>b) Capacidad técnica pedagógica, con expectativas altas de logros para la comunidad escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar información y material didáctico: <ul style="list-style-type: none"> - Acceder, procesar y aprovechar información de diversas fuentes. - Evaluar, seleccionar y utilizar materiales didácticos. - Elaborar materiales didácticos usando elementos locales. • Crear un ambiente estimulante en el aula. • Enseñar para facilitar el aprendizaje activo de los estudiantes: <ul style="list-style-type: none"> - Enseñar con claridad y secuencia. - Propiciar el desarrollo intelectual. - Emplear estrategias de enseñanza apropiadas para cada objetivo y para cada grupo de estudiantes. - Responsabilizar al estudiante por su propio aprendizaje y por su autoevaluación. • Evaluar de manera formativa y diferencial: <ul style="list-style-type: none"> - Dar retroalimentación continua. - Reformular y reenseñar material que los estudiantes no comprendieron. - Evaluar su propio desempeño y colaborar en la evaluación entre pares. • Manejar el aula: <ul style="list-style-type: none"> - Ejercer liderazgo. - Usar el tiempo eficientemente. - Desplegar actitudes positivas. - Promover la socialización de los alumnos. - Dar trato justo para todos. • Colaborar con otros: <ul style="list-style-type: none"> - Colaborar con el profesorado. - Asumir el Proyecto educativo del colegio. - Trabajar con los padres de familia. - Promover y participar en actividades de la comunidad.

Cuadro elaborado con base al documento *Estándares y retos para la formación y desarrollo profesional de los docentes*. Patricia Arregui, Ponencia para el «I Congreso Internacional de Formación de Formadores» y «III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos - La Salle 2000», Urubamba, Cusco.

5. DOMINIOS Y COMPETENCIAS

Dominios	Competencias
Afectivo	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerancia y resolución de la ambigüedad • Tolerancia y superación de la frustración • Manejo de la incertidumbre • Voluntad de obra • Autoestima positiva
Cognitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura a la experiencia • Atracción por la complejidad • Identidad personal • Sentido lúdico • Utilizar distintos estilos de pensamiento • Utilizar distintas técnicas y estrategias de pensamiento • Procesar y utilizar información compleja • Observar los fenómenos desde perspectivas múltiples
Metacognitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprender a aprender • Aprender a deconstruir • Observarse y conocerse a sí mismo • Comprender el carácter específico de cada problema o tarea • Discriminar acerca de las distintas herramientas intelectuales y procedimentales con que se puede enfrentar una tarea • Reconocer las distintas modalidades de influencia que actúan en las propias interacciones
Interpersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación de la diferencia y la crítica • Aceptación, manejo y resolución de conflictos • Habilidades comunicativas orientadas a favorecer la adaptación y cohesión de grupo • Disposición hacia la colaboración y el trabajo en equipo

Cuadro elaborado en base al artículo Un enfoque prospectivo en la formación de profesores, Ricardo López y Violeta Vargas. En *ormación de Profesores una nueva actitud formativa*. Juan Ruz R. Editor - Chile, 1992, pp. 175 – 179.

6. MODELO DE ESTÁNDARES PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN INICIAL

Principios	Conocimientos	Disposiciones	Desempeños
I. Entiende los conceptos centrales, las herramientas de investigación y la estructura de las disciplinas que enseña y puede crear experiencias de aprendizaje que hagan significativas la disciplina a los estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> El profesor entiende como los marcos conceptuales de los alumnos y sus concepciones erradas en un área del conocimiento pueden influir en su aprendizaje. El profesor puede relacionar el conocimiento de su disciplina con otras áreas de conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor se da cuenta de que el conocimiento en su disciplina no es una materia fija, pero sí compleja y siempre está evolucionando. Busca mantenerse al día en las nuevas ideas y desarrollo de su área. El profesor considera múltiples perspectivas y comunica a sus educandos cómo se desarrolla el conocimiento desde el punto de vista del conocedor. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor involucra a los alumnos en la generación de conocimiento y comprueba una hipótesis de acuerdo a métodos de investigación y estándares de evidencia utilizados en la disciplina. El profesor puede crear experiencias de aprendizaje interdisciplinarias que permiten a los estudiantes integrar conocimiento, destrezas y métodos de investigación desde diversas áreas temáticas.
II. Entiende cómo los niños y niñas aprenden y se desarrollan; y puede darles oportunidades de aprendizaje que apoyen su desarrollo intelectual, social y personal.	<ul style="list-style-type: none"> El profesor entiende que el desarrollo físico, social, emocional, moral y cognitivo de los alumnos influye en el aprendizaje y sabe cómo usar estrategias de instrucción que promuevan el aprendizaje de los alumnos. El profesor entiende el proceso de aprendizaje, cómo los alumnos construyen conocimiento, adquieren destrezas, y desarrollan hábitos mentales, y sabe cómo utilizar estrategias de instrucción que promueven los aprendizajes de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor está dispuesto a usar las fortalezas de los alumnos como base para su crecimiento y sus errores como una oportunidad de aprendizaje. El profesor aprecia las diferencias individuales dentro de cada etapa de desarrollo, muestra respeto por los diversos talentos de todos sus alumnos y está comprometido a ayudarles a desarrollar autoconfianza y competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor recurre al pensamiento de sus alumnos y experiencias como base para las actividades de instrucción, así por ejemplo, estimula la discusión, escucha y responde a la interacción grupal y explícita con ejemplos orales y por escrito, como piensan los alumnos. El profesor evalúa el desempeño individual y grupal para así diseñar instrucción de acuerdo a las necesidades actuales de los alumnos en cada dominio (cognitivo, social, emocional, moral, físico) y conduce al próximo nivel de desarrollo.
III. Entiende cómo los estudiantes aprenden de maneras diferentes; crea oportunidades de instrucción adaptadas a las diferencias de aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> El profesor conoce las áreas de excepcionalidad en el aprendizaje incluyendo necesidades especiales, dificultades visuales y de percepción y desafíos especiales físicos y mentales. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor cree que todos los niños pueden alcanzar niveles altos y persiste en ayudarlos a todos para que logren aprender con éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> El profesor identifica y diseña instrucción apropiada a la etapa de desarrollo de los estudiantes, sus estilos de aprendizaje, fortalezas y necesidades.

	<ul style="list-style-type: none"> • El profesora entiende como el aprendizaje de los alumnos está influido por experiencias individuales, talentos y aprendizaje previo, así como lenguaje, cultura, familia y valores de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor es sensible a las normas culturales y de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor puede identificar cuándo y cómo recurrir a servicios y recursos apropiados para atender necesidades especiales.
IV. Entiende y usa estrategias variadas de i n s t r u c c i ó n para estimular el desarrollo del pensamiento crítico de sus alumnos, la solución de problemas y destrezas de desempeño.	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor entiende los procesos cognitivos asociados con los diferentes tipos de aprendizaje (por ejemplo: pensar crítica y creativamente, estructurar y resolver problemas, inventar, memorizar y recordar) y como pueden estimular estos procesos. • El profesor entiende los principios y técnicas, junto con sus ventajas y limitaciones asociadas con diversas estrategias de instrucción, (aprendizaje por descubrimiento, discusión en grupo, estudio independiente, instrucción interdisciplinaria). 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor valora el desarrollo del pensamiento crítico del alumno, su capacidad para resolver problemas en forma independiente y sus capacidades de desempeño. • El profesor valora la flexibilidad y reciprocidad en el proceso de enseñanza como necesario para adaptar la instrucción a las respuestas del estudiante, sus ideas y sus necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor evalúa cuidadosamente cómo alcanzar metas de aprendizaje escogiendo estrategias alternativas de enseñanza y materiales para alcanzar diferentes propósitos de instrucción y responder a las necesidades de los alumnos (etapas de desarrollo, conocimiento previo, estilos de aprendizaje e intereses).
V. Crea un ambiente de aprendizaje que estimula una interacción social positiva, una participación efectiva en el aprendizaje y una automotivación.	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor puede utilizar conocimientos sobre la motivación humana y el comportamiento proveniente de la psicología, la antropología y la sociología, para desarrollar estrategias que organicen y apoyen el trabajo individual y en grupo. • El profesor sabe cómo ayudar a los alumnos a trabajar en forma productiva y cooperativa en ambientes sociales complejos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor se responsabiliza por establecer un clima positivo en el aula y participa tratando de mantener este clima en todo el ambiente de la escuela. • El profesor entiende cómo la participación lleva al compromiso y está comprometido con la expresión y el uso de valores democráticos en la sala de clase. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor crea una comunidad de aprendizaje que funciona relajadamente en la que los alumnos asumen responsabilidad por ellos mismos y por los otros, participan en el proceso de toma de decisiones, trabajan en forma independiente y en colaboración con otros y se involucran en actividades de aprendizaje especialmente diseñadas. • El profesor organiza, distribuye y maneja recursos de tiempo, espacio, actividades y atención para proveer un involucramiento activo y equitativo de los alumnos en tareas productivas.

<p>VI. Utiliza su conocimiento de las técnicas de comunicación para fomentar investigación activa, colaboración e i n t e r a c c i ó n apoyadora.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor conoce la teoría de la comunicación, del desarrollo del lenguaje y del rol que juega el lenguaje en el aprendizaje. • El profesor entiende que las diferencias de género y culturales pueden afectar la comunicación en el aula. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor reconoce el potencial del lenguaje para promover la autoexpresión, el desarrollo de la identidad y el aprendizaje. • El profesor valora las distintas maneras en que las personas tratan de comunicarse y estimula diferentes tipos de comunicación en la sala de clase. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor apoya y expande la expresión oral y escrita del alumno y también en otros medios. • El profesor sabe cómo usar diversas herramientas de comunicación que incluyen medios audiovisuales y computadoras para enriquecer las oportunidades de aprendizaje.
<p>VII. Planifica la instrucción sobre la base del conocimiento de la disciplina, los alumnos, la comunidad y los objetivos del currículo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor sabe como tomar en cuenta consideraciones contextuales (materiales didácticos, los intereses individuales de los alumnos, las necesidades, las aptitudes y los recursos de la comunidad). • El profesor sabe cuándo y cómo ajustar sus planes de acuerdo a las respuestas de los alumnos y a otras contingencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor valora la planificación a corto y largo plazo. • El profesor cree que los planes deben estar siempre abiertos a modificaciones y revisiones de acuerdo a las necesidades de los alumnos y a cambios de circunstancias. • El profesor valora un proceso continuo de evaluación como esencial al proceso de instrucción y reconoce que el uso sistemático y preciso de diferentes estrategias de evaluación son necesarias para monitorear y promover el aprendizaje de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor planifica oportunidades de aprendizaje que reconozcan y consideren diversos estilos de aprendizaje y modos de desempeño. • El profesor crea lecciones y actividades que operan en múltiples niveles para alcanzar las necesidades individuales y de desarrollo de los distintos alumnos y ayudan a cada uno en su progreso.
<p>VIII. Entiende y usa estrategias formales e informales de e v a l u a c i ó n asegurando así el desarrollo continuo de los alumnos: intelectual, social y físico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor entiende las características, usos, ventajas y limitaciones de los diferentes tipos de evaluaciones (por ejemplo, instrumentos referidos a criterios, a norma, tests t r a d i c i o n a l e s estandarizados y test basados en desempeño, sistemas de observación y evaluación del trabajo del alumno) para evaluar cómo aprenden los alumnos, lo que saben y lo que son capaces de aprender y qué tipos de experiencias los ayudarán a crecer y desarrollarse. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor está comprometido a usar la evaluación para identificar las fortalezas de los alumnos y promover su crecimiento en vez de usarla para negarles el acceso a diferentes oportunidades de aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor solicita y utiliza información sobre las experiencias de los estudiantes, sus estilos de aprendizaje, sus necesidades y progreso de los padres, apoderados, de otros colegas, y de los mismos estudiantes. • El profesor monitorea sus propias estrategias de enseñanza y comportamiento en relación al rendimiento de los alumnos, modificando sus planes y modos de instrucción de acuerdo a estos resultados.

<p>IX. Reflexiona sobre su práctica y continuamente evalúa los efectos de sus decisiones y acciones en los demás alumnos, los apoderados y otros profesionales de la comunidad de aprendizaje y busca activamente oportunidades para crecer profesionalmente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor entiende los métodos de investigación que le facilitan una variedad de estrategias de autoevaluación y de solución de problemas para reflexionar sobre su práctica, su influencia sobre el crecimiento de los alumnos y su aprendizaje y la compleja interacción entre ellos. • El profesor está al tanto de las principales áreas de investigación sobre educación y de los recursos disponibles para desarrollarse profesionalmente (por ejemplo: literatura profesional, asociaciones profesionales, actividades de desarrollo profesional). 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor valora el pensamiento crítico y el aprendizaje autodirigido como hábitos mentales. • El profesor está dispuesto a dar y recibir ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor utiliza la observación de clases, la información sobre los estudiantes y la investigación como fuentes para evaluar los resultados del proceso de enseñanza aprendizaje como base para experimentar con, reflexionar sobre y revisar las prácticas. • El profesor busca la literatura profesional, y otras fuentes que le ayuden a desarrollarse en su aprendizaje y en su enseñanza.
<p>X. Fomenta relaciones con colegas de la escuela, apoderados y actores de la comunidad en general para apoyar el aprendizaje y bienestar de los alumnos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor percibe las escuelas como organizaciones dentro de un contexto mayor, la comunidad y entiende las operaciones de aspectos relevantes del sistema dentro del cual trabaja. • El profesor entiende como diversos factores externos al ambiente de la escuela (por ejemplo, las circunstancias familiares, la comunidad, la salud y las condiciones económicas) pueden influir en la vida del alumno y su aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor valora y aprecia la importancia de todos los aspectos de la experiencia de un niño o una niña. • El profesor está dispuesto a consultar con otros adultos respecto a la educación y bienestar de sus alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El profesor participa en las actividades diseñadas para hacer de toda la escuela un ambiente propicio para el aprendizaje. • El profesor habla con y escucha a sus alumnos, es sensible y responde a sus señales de disturbio, investiga las situaciones y busca la ayuda apropiada y necesaria para remediar problemas.

ANEXO III.2

MODELOS Y EXPERIENCIAS SOBRE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

De acuerdo a Francisco Alvarez Martín⁹² hay cuatro modelos trabajados desde el campo de la investigación educativa. En primer lugar, un modelo centrado en la definición del perfil de lo que constituiría un *profesor ideal* (énfasis nuestro) en contraste con el cual se evaluará el desempeño de los docentes reales en sus contextos específicos. Uno segundo es un modelo centrado en los resultados obtenidos, que consiste en evaluar el desempeño docente mediante la comprobación de los aprendizajes o resultados alcanzados por sus alumnos. Pero, como afirma el Informe Mundial sobre Educación, “resulta muy difícil traducir, en la práctica, el concepto de eficacia del docente en relación con el rendimiento escolar de los alumnos. Investigaciones realizadas en los Estados Unidos, durante los últimos sesenta años, han demostrado sistemáticamente que no existe gran relación entre ambos”⁹³.

Un tercer modelo es aquel centrado en el comportamiento del docente en el aula, que “propone que la evaluación de la eficacia docente se haga identificando aquellos comportamientos del profesor que se consideren relacionados con los logros de los alumnos”. A esto se objeta que los registros obedecen a la concepción de los observadores sobre lo que es una enseñanza efectiva y que se demuestra por los estándares que sustentan para cada hecho observado. La subjetividad del observador entra fácilmente en juego y posibilita que se gratifique o perjudique a los observados por razones ajenas a la efectividad docente. El cuarto modelo es el de la práctica reflexiva que supone una concepción de la enseñanza como una “secuencia de episodios de encontrar problemas y resolver problemas, en la cual las capacidades de los profesores crecen continuamente mientras enfrentan, definen y resuelven problemas prácticos”. Sin embargo “la aplicación de este modelo requiere de la existencia de un sistema de supervisión con personas y tiempos destinados a ello” aunque el modelo pueda basarse intensamente en el trabajo cooperativo de docentes y directivos de las escuelas. Lo que resalta en esta propuesta es su carácter participativo y su capacidad de vincular la evaluación al proceso formativo permanente.⁹⁴

Se esperaría que las prácticas de evaluación sean espacios de diálogo entre los educadores y los saberes y demandas de las familias, de los y las estudiantes, como expresión de la responsabilización de unos y otros con la calidad educativa y en particular de la enseñanza.

De un análisis preliminar, realizado sobre estos cuatro modelos, se podría decir que el modelo reflexivo parecería ser el más adecuado a la necesidad de vincular procesos evaluativos con promoción de la docencia. Sin embargo, para afirmar cuál de ellos es el más adecuado a cada uno de los aspectos de la Carrera Magisterial aun es necesario hacer una análisis comparativo entre éstos y otros, que demuestre el efecto de la aplicación de cada modelo sobre el aprendizaje de los alumnos. Un análisis de esa naturaleza, debería ser integrado a un análisis de las experiencias de diversos países, en el que se conozcan los éxitos y fracasos, así como los factores que tuvieron mayor incidencia en éstos. Algunas de las experiencias que se deberían estudiar son las de Argentina, Colombia y Chile.

En el caso de **Argentina**, la experiencia desarrollada en la Provincia de San Juan, consiste en un proceso de “calificación de los docentes” que toma en cuenta la actuación del docente a lo largo de su ejercicio profesional la que se registrará en un “legajo personal de actuación”. La calificación es en cada periodo anual a cargo de una Junta Calificadora que es una instancia superior a la escuela. La práctica de evaluación parece ir por otro lado y según el sentir de los maestros, no incide en la mejora de los desempeños docentes. Algunos especialistas vienen recomendando *que en los establecimientos se formen equipos docentes de cursos paralelos y se les capacite para realizar observaciones mutuas de sus clases*.

⁹² ALVAREZ MARTIN, Francisco. “Evaluación de la acción docente en Latinoamérica”, en colaboración con María José Alvarez y Paula Vergara. Santiago de Chile, 1997.

⁹³ UNESCO “Informe Mundial de Educación”, en La Docencia Revalorada, perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial, Tarea, 2000. Lima, Perú.

⁹⁴ ALVAREZ MARTÍN, Francisco, “Evaluación de la acción docente en Latinoamérica”, 1997 en colaboración con María José Alvarez y Paula Vergara. 1997.

En el caso de **Colombia**, se busca diseñar y aplicar criterios para evaluar la calidad de la enseñanza, el desempeño de los docentes y directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos, textos, materiales y la organización administrativa como un todo articulado en un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. Cada año se lleva a cabo la evaluación de los establecimientos educativos y cada seis años, los educadores deben rendir un examen de idoneidad académica en el área de su especialidad docente y de actualización pedagógica profesional. A los docentes y directivos que no alcancen el puntaje requerido, se les otorga una nueva oportunidad. En el caso de los docentes, éstos pueden volver a presentarse a examen en el tiempo de un año, máximo. En el caso de los directivos, también cuentan con un año para presentar proyecto que tienda a solucionar los problemas encontrados.

Para el desarrollo de la evaluación, el Ministerio de Educación coordina con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Se ha desarrollado un Proyecto de Evaluación de Docentes en Ejercicio, preparado por la Universidad Nacional de Colombia (1996). En este proyecto se propone que *la evaluación ha de entenderse como un proceso y el examen como un momento dentro del mismo que permite establecer un diagnóstico para la definición de estrategias de mejoramiento de la calidad* (énfasis nuestro). Una evaluación del maestro debe contemplar su acción educativa como una totalidad y no limitarse a un aspecto parcial de su trabajo (...) ubicarse en el complejo territorio de la práctica pedagógica entendida como proceso que integra información proveniente de distintas fuentes.

CUADRO N° 8 COMPETENCIAS PEDAGÓGICAS Y COMPONENTES

Competencias pedagógicas

Una dimensión comunicativa

cómo circula el contenido conceptual e informativo de las interacciones pedagógicas.

Una dimensión estética

su capacidad de asombrarse y el modo de acompañar a los estudiantes en su proceso de descubrimiento

Una dimensión ética

Los paradigmas de comportamiento que facilitan el desarrollo de un esquema de valores propios de una sociedad.

Una dimensión psicosocial

Capacidad para aportar al niño lo que necesita sin que deba renunciar a los que le entusiasma

Componentes

Auto evaluación

Reflexión del maestro sobre su propia práctica

Evaluación por parte de los colegas.

Esta se propone indagar la capacidad de los docentes para fomentar y adelantar el trabajo colectivo dentro de la institución.

Prueba de competencias pedagógicas y gramáticas(*) de la escuela.

- Conocer la capacidad de adaptar conocimientos, métodos y estrategias a las circunstancias en que trabaja el maestro.
- Conocer el dominio de los fundamentos teóricos de su especialidad.

Evaluación por parte de los estudiantes

Busca precisar la forma en que el docente interactúa y se comunica con sus alumnos, compromiso del docente con su trabajo

Pregunta abierta

Es un ensayo corto sobre un tema relacionado con su práctica.

Encuesta

Explora recursos disponibles y su utilización, las relaciones escuela comunidad y los énfasis temáticos y metodológicos para contextualizar el trabajo educativo.

(*) Las gramáticas generales se refieren a la competencia de interpretación de textos escritos y otros códigos (matemáticas, etc.) en la organización del espacio, en la observación sistemática y en la realización de operaciones diversas de medición que son capacidades que todo maestro debe poseer. Las gramáticas específicas se refieren a la comprensión y puesta en práctica de los principios básicos, métodos y estrategias de cada disciplina.

De otra parte, las experiencias de innovación como Escuela Nueva “han puesto en evidencia la importancia de establecer mecanismos de participación para que los docentes revisen su acción, criticándola introduciendo en la misma modificaciones para transformarla cualitativamente”, en ellas “los maestros disponen de manera regular y sistemática de espacio donde interactuar e intercambiar experiencias pedagógicas (...) para autocriticar sus propias prácticas, discutir soluciones a nuevos problemas y encontrar y definir nuevos propósitos”. Este rol central que tienen los docentes no excluye otras actuaciones, “los coordinadores y supervisores de microcentros (...) focalizan su tarea en una reunión mensual que también tiene carácter de seguimiento por cuanto en ella se *revisa cómo se están aplicando las innovaciones*. Cada supervisor tiene la obligación de entregar un informe evaluativo sobre la marcha del microcentro y de cada uno de los maestros que lo integran”.

“Otro componente importante de la evaluación docente proviene de las *investigaciones empíricas que se han realizado sobre el rendimiento que alcanzan los alumnos y los factores que los determinan*”.

Cabe agregar que en el caso de Colombia, también existe una tradición fuerte de Movimiento Pedagógico. Alvarez afirma que “lo que los movimientos pedagógicos aportan es una práctica reflexiva que permita a los docentes pasar de un rol meramente técnico a un rol profesional pues lo que ellos promueven es un proceso de reflexión que, más que atiborrar de discursos, lleva a los maestros a reflexionar sobre su práctica, a analizar lo que enseña, a escudriñar cómo se fijan las normas y las interacciones y a descubrir ese *para qué* que enseña”.

En el caso de **Chile** al igual que en Colombia, es importante recuperar de las experiencias de innovación los elementos vinculados a la evaluación. En el caso específico del Programa de las 900 Escuelas “el componente evaluativo sobre el desempeño docente puede ser percibido al interior de los talleres de perfeccionamiento para docentes y que funcionan al inicio, semanalmente en la escuela *a cargo de un supervisor*. Se intenta, en estos talleres, combinar la reflexión sobre la práctica docente con la *introducción de nuevas metodologías ...* además de trabajar unidades temáticas estas reuniones sirven para fomentar el intercambio. Los docentes aprovechan el espacio para aliviar la tensión que les produce enfrentar las dificultades por las que atraviesan sus alumnos”. Éstos *aprovechan* el espacio aunque no estarían determinando su carácter. Pero, como afirma Alvarez, “se abre en las escuelas un espacio de reflexión pedagógica entre pares”.

Otra experiencia chilena interesante es el caso de los Proyectos de Mejoramiento Educativo “elaborados por los mismos docentes (...) a partir de lo que ellos consideran importante y necesario hacer para renovar y mejorar el aprendizaje de sus alumnos. Todo ello les obliga a mirar su propia práctica, enjuiciarla y buscar alternativas que signifiquen mayor éxito en sus alumnos y una satisfacción de ellos como profesionales al estar desarrollando proyectos que ellos mismos han elaborado”.

Otra práctica desarrollada en la experiencia chilena es la evaluación de los establecimientos. En ella “se intenta tener en cuenta no sólo los resultados académicos sino también otros factores como la iniciativa o la innovación, los grados de participación y vinculación con el medio y cómo cada escuela contribuye a la igualdad de oportunidades”.

Como se dijo al inicio de esta sección, aún es necesario hacer un análisis de las experiencias en otros países que profundizan en el conocimiento de los factores que han contribuido a lo que ellas tienen de favorable o desfavorable.

ACREDITACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

CONDICIONES DE PARTIDA

El Ministerio de Educación, por intermedio de la DINFOCAD, está actualmente proponiendo un sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación⁹⁵, para el cual se plantea el reto siguiente:

“Dada la evidencia de que el maestro desempeña un papel crucial en la promoción del aprendizaje en los niños y niñas, se propone una estrategia de formación continua del maestro a partir de una formación inicial redefinida y una formación en servicio más integrada y relevante, ambas en un contexto de: (a) racionalidad de la oferta de formación inicial; y (b) profesionalización y flexibilidad de la carrera magisterial.”

El sistema de formación continua aludido en este párrafo sería una de las piezas del programa de Revalorización de la Carrera Magisterial propuesto por la DINFOCAD, el cual incluye, además: el Sistema de Acreditación de Instituciones y Profesores y la estructura y funcionamiento de la Carrera Docente.

En el proyecto de la DINFOCAD se establece que los programas y actividades de Formación Inicial de profesionales de la educación serán evaluados permanentemente, a nivel de sistema y de institución, “mediante mecanismos referenciados a patrones básicos de funcionamiento y de acuerdo con las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Además de evaluaciones internas, basadas en instrumentos acordados a nivel del sistema, se realizarán evaluaciones externas periódicas. Los resultados de tales evaluaciones guardan relación con la acreditación institucional.”

En el sistema propuesto, la acreditación es considerada uno de los mecanismos principales –junto con la especialización y la diversificación– de la estrategia orientada a la racionalización de la oferta de formación inicial de docentes. “Mediante la acreditación se buscará mantener un nivel cualitativo institucional adecuado a la mejor formación de los recursos humanos de la educación nacional. Mediante un estudio se buscará la estructura más funcional para el organismo acreditador y sus funciones en el sistema. Es posible que un porcentaje de los ISP existentes, por ejemplo, no llegue a satisfacer a las condiciones establecidas por la acreditación.”

Los planteamientos de la DINFOCAD son congruentes con los que establece el vigente Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, en su Título VI: “El sistema de acreditación de los ISP estará orientado a evaluar el desempeño institucional y la calidad pedagógica de las carreras ofertadas, de acuerdo a los estándares de calidad aprobados por el Sector conforme a las disposiciones legales vigentes.”

⁹⁵ Ministerio de Educación. Sistema de formación continua de los recursos humanos de la educación. Propuesta preliminar de la DINFOCAD. Lima, marzo de 2001.

El Reglamento define la acreditación como “un proceso complejo, permanente, que toma en cuenta estándares externos, pero también, y sobre todo, obliga a desarrollar la gestión y la práctica en forma congruente con los valores, principios, misión y visión, objetivos y documentos curriculares del propio Proyecto de Desarrollo Institucional. Es un mecanismo de autorregulación y control de la fortaleza y la coherencia institucional.”

Finalmente, el Reglamento señala que: “La acreditación debe ser exigencia para el funcionamiento de los ISP. Al normarla, se tendrá que establecer un plazo prudencial –unos tres años- para que todos los ISP, públicos y privados, logren su acreditación por instituciones independientes y confiables. La acreditación de los docentes de estos ISP será igualmente normada más adelante.”

Las Facultades de Educación, por su parte, han dado ya algunos pasos hacia la definición de un sistema de acreditación de la calidad, en tres encuentros nacionales promovidos por la Asamblea Nacional de Rectores y por la Asociación de Facultades de Educación, entre 1998 y 2000. En ellos se acordó establecer procesos de autorregulación en cada institución, además de construir un sistema de evaluación y acreditación en base a un conjunto de estándares de calidad aprobados por consenso.

En el campo de los especialistas, de los educadores profesionales y de la sociedad, es creciente el consenso con respecto a la conveniencia de establecer mecanismos de racionalización, regulación y aseguramiento de la calidad de la formación de los profesionales de la educación. El sindicato de los educadores peruanos (SUTEP) también coincide con la necesidad de desarrollar una política de acreditación de instituciones de formación de los profesionales de la educación; su Secretario General ha afirmado que en opinión del sindicato: “Los institutos pedagógicos o facultades de educación tendrán como exigencia cumplir con una acreditación de calidad. Nos oponemos tajantemente a que el criterio mercantil y rentista atente contra la calidad formativa de los profesores.”⁹⁶

Por último, en el contexto internacional la acreditación de instituciones y programas se ha ido generalizando como mecanismo para promover y certificar la calidad de la formación profesional y académica en las instituciones universitarias y de educación superior no universitaria. En algunos países latinoamericanos el desarrollo de sistemas de acreditación está contribuyendo a avanzar en la necesaria renovación y racionalización de la formación de los educadores del recién iniciado siglo XXI. La aplicación de este mecanismo de regulación en el Perú puede tener un efecto similar, además de facilitar la integración y el intercambio con los sistemas educativos de otros países, lo cual resulta importante en una época de creciente globalización.

El diseño y establecimiento de un sistema de acreditación en el Perú deberá hacerse tomando en cuenta las siguientes condiciones de partida:

- **La sobreoferta de formación magisterial.** El Perú cuenta, como se ha señalado anteriormente, con 470 instituciones de formación magisterial, de las cuales 416 son ISP y 54 son Facultades de Educación. Si bien la mayoría de ISP son privados (57%), los ISP públicos enfrentan una demanda mayor y su promedio de alumnos dobla el de los ISP privados (507 vs. 251 alumnos en promedio en cada ISP). Las facultades de educación, por su parte, reciben en promedio un número de alumnos mucho mayor: 987 por centro (1402 las públicas y 506 las privadas). El número total de estudiantes de Educación en el país en el año 2001 supera los 150.000, lo cual –como se ha visto antes- excede en varias veces la demanda estimada para los próximos años. El Estado debe poder concentrar sus recursos en las mejores instituciones públicas, en tanto que la población necesita información y garantías sobre la calidad de la formación profesional que se le ofrece.
- **La necesidad de reconversión o sustitución de algunos ISP.** En algunos lugares del interior del país, los ISP constituyen la única oportunidad de estudios profesionales para los jóvenes egresados

⁹⁶ AURIS, Olmedo. Carrera Pública Magisterial en el Perú del siglo XXI. Ponencia presentada al Taller Internacional sobre Carrera Magisterial, realizado en Lima del 22 al 24 de noviembre de 2001. Ministerio de Educación, DINFOCAD, Lima.

de la educación secundaria. En estos casos, cuando no logren la acreditación para continuar operando como ISP, el Ministerio de Educación debe contemplar su sustitución o reconversión en instituciones de educación secundaria u ocupacional.

- **Las diferencias entre las instituciones universitarias y no universitarias.** Es distinta la naturaleza legal y la situación institucional, administrativa, económica y pedagógica de los dos tipos de unidades proveedoras de formación inicial de profesores que existen en el país: las universitarias (Facultades, Programas y Escuelas, con autonomía garantizada por ley) y las no universitarias (Institutos y Escuelas, dependientes del Ministerio de Educación). La capacidad de las instituciones formadoras de profesionales para adoptar sus propios planes y tomar decisiones administrativas y pedagógicas sustanciales es un requisito previo indispensable para la acreditación; por definición, no se puede certificar o descalificar a instituciones que no gestionan con autonomía aspectos esenciales de la calidad del servicio que ofrecen, como ocurre en el régimen actual de funcionamiento de los ISP y otras instituciones de educación superior no universitaria.
- **Las diferencias entre instituciones privadas y estatales.** Por ejemplo: la inversión por alumno realizada por el estado en los ISP públicos alcanza la cifra de S/. 474 por semestre, muy inferior a los S/. 1.357 por semestre que en promedio se gasta por alumno en los ISP privados (APOYO, obra citada). También se aprecian marcadas diferencias en la asignación presupuestal entre las instituciones a cargo del Estado.
- **Consenso sobre la prioridad política de la formación docente.** Entre los políticos, los especialistas y educadores en general, existe amplia coincidencia con respecto a la importancia de la formación docente en las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación. La consulta nacional de educación realizada en 2001 mostró que la comunidad nacional comparte esta visión. - **La anunciada descentralización de la educación.** Se tiene que considerar también que es inminente la puesta en marcha de un proceso global de descentralización del país, por el cual se transferirán atribuciones y recursos a los nuevos gobiernos regionales, a los gobiernos locales y a las propias instituciones educativas. La descentralización y la autonomía institucional definirán un nuevo marco para la acreditación, en particular en los ISP.

1. POR QUÉ Y PARA QUÉ UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN

El propósito final de la acreditación, asociada a otras medidas para al desarrollo de la profesión docente, es mejorar el desempeño de los profesores, para que todos los educandos, dentro y fuera de las escuelas y colegios del país, aprendan más y mejor. La calidad de los profesores es uno de los factores más significativos en la determinación de la calidad y de los resultados de la educación.

El sistema de acreditación a instituciones, carreras y programas de formación de profesionales de la educación busca garantizar que la oferta de formación –inicial y en servicio– cumpla con estándares de calidad establecidos a nivel nacional. El logro y mantenimiento de niveles satisfactorios de calidad es una obligación para las instituciones a las que se ha delegado el otorgamiento de títulos profesionales a nombre de la nación. El Estado, por su parte, tiene la responsabilidad de supervisar y garantizar esa calidad, en representación de los intereses de la sociedad. La exigencia y la garantía de calidad educativa son expresión de un mandato ético para el gobierno y para todas las instituciones involucradas; se agrega a ese mandato, la obligación moral y legal de eficacia y eficiencia que deben cumplir, con mayor razón, quienes operan con fondos públicos.

La acreditación será capaz de identificar y reconocer los logros obtenidos –en términos de metas, planeamiento, insumos, calidad de los procesos, resultados– a lo largo de un período; es decir, dará cuenta no sólo de una situación puntual en el tiempo, sino también de procesos dinámicos y longitudinales de mejoramiento. El objetivo principal de la acreditación es otorgar una certificación externa de la calidad de los programas e instituciones, estimulando para ello procesos internos de mejoramiento continuo. La acreditación hará explícita, pública y notoria, la buena calidad y los progresos significati-

vos de los programas y las instituciones que se esmeren por ofrecer lo mejor a sus estudiantes y al país. Al conocer su verdadero nivel de calidad en comparación con un nivel referencial o con un parámetro legitimado, las propias instituciones formadoras podrán adoptar las decisiones más convenientes para desarrollarse.

El sistema de acreditación contribuirá a desarrollar una cultura de evaluación y de mejoramiento, propiciando que en un plazo razonable todas las instituciones formadoras de profesores demuestren haber alcanzado y superado los estándares de calidad considerados mínimos y esenciales para seguir funcionando. En el mediano plazo, el sistema permitirá orientar políticas de discriminación positiva y equidad, a la vez que reconocer y premiar el mejoramiento significativo, la innovación y la excelencia en la formación de profesores, contribuyendo al desarrollo progresivo y permanente de la educación peruana.

Los objetivos propuestos para el sistema de acreditación son:

1. Asegurar la formación de profesionales de la educación competentes para que todos / as los/as educandos (niños/as, adolescentes y adultos) del Perú logren los aprendizajes esenciales, en los distintos niveles y modalidades de la educación nacional.
2. Asegurar la formación de profesionales de la educación capaces de contribuir al desarrollo de los centros educativos y al mejoramiento de la gestión institucional y pedagógica de las escuelas y colegios, en un marco de creciente autonomía y eficiencia.
3. Construir un sistema nacional racionalizado, pertinente, eficiente y eficaz de formación inicial y continua de profesores, integrado por redes de programas e instituciones formadoras certificadas, con alto nivel de calidad y capacidad para aprender y renovarse constantemente.

En el marco de las políticas del Ministerio de Educación, la motivación y los propósitos para desarrollar un sistema de acreditación de la formación de docentes se relacionan con la necesidad de transformar la educación nacional, afirmar el carácter profesional del profesorado y reinventar esta profesión, en sintonía con una nueva utopía docente al servicio del desarrollo del país.

(Ver en anexo IV.1 Marco conceptual y experiencias internacionales)

2. EXPERIENCIAS DE ACREDITACIÓN EN EL PERÚ

2.1. EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN PARA INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR⁹⁷

La ley de la promoción a la inversión en educación, DL 882, estableció la participación de instituciones externas al Ministerio de Educación en procesos previstos para el mejoramiento de la calidad de la educación superior privada. Mediante el DS 004-97-ED (Reglamento de Autorización de Funcionamiento de Institutos y Escuelas Superiores Particulares) se definieron los procesos a través de los cuales ciertos entes especializados, previamente autorizados, pueden participar en procesos de acreditación, verificación y supervisión de proyectos institucionales o de carrera en los Institutos de Educación Superior (IES).

En dicho marco, se ha previsto el funcionamiento de “Entidades Especializadas Autorizadas” (EEA), que pueden ser personas de derecho público o privado; también se ha considerado la existencia de “Comisiones del Ministerio de Educación” integradas por personas naturales, especialmente constituidas para realizar las funciones enunciadas en el párrafo anterior, por delegación del Ministerio de Educación. El Ministerio, sin embargo, seguirá siendo el ente rector y el único responsable de la autorización final para el funcionamiento de nuevos centros y carreras.

⁹⁷ ONGARO, A. (2001). El sistema de acreditación para instituciones de educación superior técnica y pedagógica. En: Ministerio de Educación. Acreditando. Comisión Especial de Registro. Revista N° 1, 25 de Octubre de 2001.

De otro lado, por el mismo DS 004-97-ED se ha creado la Comisión Especial de Registro (CER), encargada de evaluar, calificar, registrar y supervisar a las EEA y Comisiones. La CER, presidida por el Director Nacional de Educación Secundaria y Superior, tiene la responsabilidad de implementar el sistema de acreditación para los IES.

Por otra parte, el “Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados” dedica su Título VI a la Acreditación y establece que ésta “debe ser exigencia para el funcionamiento de los ISP. Al normarla, se tendrá que establecer un plazo prudencial –unos tres años– para que todos los ISP, públicos y privados, logren su acreditación por instituciones independientes y confiables.” Es decir, se ha establecido la obligatoriedad de la acreditación para el funcionamiento de los ISP.

El sistema de acreditación que está siendo desarrollado desde la CER (DINESST), considera los siguientes factores para la evaluación del funcionamiento institucional y de la calidad de la formación profesional:

1. La institución y su relación con el entorno.
2. La organización.
3. El currículo y la propuesta técnico-pedagógica.
4. El personal docente.
5. Los alumnos y egresados.
6. La infraestructura y el equipamiento.
7. Los recursos educacionales y administrativos.

Se ha establecido que la postulación a candidatura a la acreditación es voluntaria, considerando que la voluntad de mejorar institucionalmente nace y es elección de cada centro. La acreditación es definida como “el reconocimiento público que efectúan las comisiones o entidades especializadas que han sido autorizadas por el Ministerio de Educación, a una institución de educación superior, sobre la calidad de sus carreras, su organización, funcionamiento, desarrollo y el cumplimiento de su misión educativa.”

En el sistema diseñado por el CER, la acreditación puede ser institucional y de carreras. La acreditación de carreras no conduce automáticamente a una acreditación institucional, que es un proceso separado y autónomo; pero para lograr la acreditación institucional es requisito que previamente se hayan acreditado todas las carreras autorizadas a la institución.

Un supuesto central de este sistema es que, una vez logrado el mejoramiento de los servicios educativos por la acreditación, el mercado actuará como agente regulador de la oferta de formación profesional, en función de la calidad de los centros y carreras autorizados.

Actualmente el CER se encuentra en la etapa inicial de implementación del sistema de acreditación, por lo cual se están realizando actividades de difusión y capacitación para promover la aplicación de procedimientos de autoevaluación y de mejoramiento continuo en las instituciones.

2.2 LA ACREDITACIÓN DE FACULTADES DE MEDICINA

El Colegio Médico del Perú, la Academia Nacional de Medicina y las Facultades de Medicina del Perú, que dan, y respondiendo a la iniciativa del Ministerio de Salud elaboraron, en 1998, un proyecto de ley para la acreditación de facultades o escuelas de medicina, con el propósito de detener la proliferación de centros formadores de médicos y defender el nivel y la calidad de la formación profesional. La Ley 27154 de julio de 1999 institucionalizó la acreditación y creó la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina Humana (CAFME). Desde su promulgación y como resultado de lo prescrito en la ley, no han sido creadas más Facultades o Escuelas de Medicina en el país.

La CAFME está conformada por un representante del Ministerio de Salud, quien la preside, un representante del Ministerio de Educación, un representante de la ANR, un representante del CONAFU⁹⁸, un representante del Colegio Médico del Perú.

La ley ha previsto una acreditación obligatoria, a la cual deben someterse todas las escuelas y facultades de medicina existentes y por abrirse. Se prevé que el CONAFU, que es el organismo encargado de autorizar el funcionamiento inicial y definitivo de nuevas universidades (después de un período de observación de cinco años), no dará la autorización definitiva de funcionamiento en los casos en que se compruebe que las universidades no cumplen con los requisitos establecidos por la ley.

Las instituciones que no logren acreditarse en los procesos conducidos por la CAFME no podrán aceptar nuevos alumnos. Las instituciones pueden solicitar por segunda vez ser acreditadas, dos años después del primer rechazo.

Los estándares mínimos para la acreditación de facultades o escuelas de medicina humana, elaborados por la CAFME y sometidos a un vasto proceso de concertación fueron aprobados por la Resolución Suprema 013-2001-SA del Ministerio de Salud. Están organizados alrededor de nueve factores:

1. Organización académica.
2. El currículo.
3. La admisión de nuevos estudiantes.
4. La plana docente.
5. La prevención de riesgos de salud asociados a las prácticas preprofesionales.
6. Las competencias adquiridas por estudiantes y graduandos.
7. Metodología para la evaluación y el seguimiento del proceso de aprendizaje.
8. Los servicios académicos complementarios.
9. La infraestructura física y el equipamiento.

Para cada factor se definieron variables, a partir de las cuales se construyeron indicadores. En su elaboración se ha insistido en la necesidad de que sean fácilmente interpretables y provenir de una concertación entre los interesados. La CAFME asumió la tarea de capacitar a los pares académicos que realizan la evaluación externa.

2.3 PROPUESTAS PARA LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE FACULTADES DE EDUCACIÓN

La Asociación de las Facultades de Educación del Perú, en sus tres últimos congresos realizados en Huaraz (1998), Lima (1999) y Tacna (2000), ha ido diseñando un sistema de evaluación y acreditación, procurando unificar criterios que permitan a todas las Facultades de Educación del país alcanzar los más altos niveles de excelencia y calidad y desarrollar un proceso de mejoramiento continuo.

En dichos eventos se han logrado los siguientes avances significativos:

- Reflexión sobre el concepto de calidad que se asumirá.
- Decisión de asumir la autorregulación como proceso consustancial de la calidad.
- Decisión de asumir como procesos evaluativos de la Facultad o de los programas: la autoevaluación y la evaluación externa como pasos previos para la acreditación.
- Definición de estándares y criterios de calidad para la evaluación de las Facultades de Educación, los que luego deberán ser adecuados o redefinidos de acuerdo a la realidad y a las circunstancias propias de cada Facultad.

La Asociación de Facultades de Educación ha identificado los siguientes estándares:

⁹⁸ Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades.

CUADRO N° 1

**ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LA EVALUACIÓN Y
ACREDITACIÓN DE LAS FACULTADES DE EDUCACIÓN**

Componentes	Criterios	Indicadores
Facultad	Planificación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación por objetivos • Planificación por proyectos • Visión, misión, FODA
Escuelas académicas profesionales: currículo	Estructura curricular actualizada y pertinente	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia interna y externa
Departamentos académicos: docentes	Idoneidad académica	<ul style="list-style-type: none"> • Calificación profesional y académica • Producción intelectual • Deontología • Identificación institucional.
Estudiantes	Vocación profesional Rendimiento académico	<ul style="list-style-type: none"> • Participación (identificación) • Promedio aprobatorio.
Servicios académicos	Equipamiento adecuado Servicio adecuado y oportuno	<ul style="list-style-type: none"> • Internet – Red Académica • Bibliografía pertinente y actualizada.
Organización, gestión y administración	Organización, gestión y administración educativa adecuadas y modernas	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad • Eficiencia • Eficacia • Pertinencia
Medios y Materiales Educativos	Adecuados a la Tecnología Educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicabilidad • Funcionalidad • Utilidad
Infraestructura y mobiliario	Modernidad	<ul style="list-style-type: none"> • Diseños funcionales • Conservación y mantenimiento.
Investigación y creación intelectual	Relevancia y trascendencia y oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Congruencia con Proyecto Desarrollo Facultad • Impacto social • Liderazgo
Proyección social y extensión universitaria	Sustentabilidad y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de convenios nacionales e internacionales • Credibilidad • Liderazgo
Relaciones institucionales, imagen y comunicación	Acreditabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación laboral • Idoneidad profesional
Graduados		

3. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN

Se ha elaborado una propuesta para un sistema de acreditación de la formación de profesionales de la educación, considerando los antecedentes conceptuales y normativos, la situación de partida y las experiencias internacionales y nacionales expuestas en las secciones anteriores.

En la presente propuesta, la acreditación de instituciones, carreras o programas se concibe como una certificación oficial de capacidad y calidad que brindará el Estado, con base en un proceso disciplinado de evaluación externa, a cargo de equipos de expertos calificados e independientes. La acreditación se sustentará en el desarrollo de una cultura de evaluación y autoevaluación institucional, como factor fundamental en la provisión de una educación de calidad. La acreditación responderá a estándares nacionales y será regulada desde el nivel central del Estado, pero funcionará como un sistema independiente, abierto y dinámico que valora la diversidad y la pertinencia en relación con las condiciones del contexto regional y local.

3.1. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA PRESENTE PROPUESTA

a) *Acreditación*

Es la certificación otorgada periódicamente por un organismo calificador autorizado, a las instituciones que se encuentran en la etapa de funcionamiento autónomo⁹⁹ y que han probado responder a estándares elevados de calidad. La acreditación es la culminación de todo un proceso evaluativo y de ajuste de los elementos de la calidad, validados por una verificación por evaluadores externos. Se otorga a nivel institucional y de carreras o programas; sin embargo, en una primera etapa de funcionamiento del sistema propuesto se acreditarán únicamente carreras o programas, dejando para más adelante la acreditación de instituciones.

Uno de los objetivos de este proceso de certificación periódica es el hacer pública la real situación de instituciones y programas respecto de “estándares de calidad” como insumo para actuales y potenciales alumnos/as, padres y empleadores.

b) *Pre-acreditación*

Es la certificación que se otorga a las instituciones que cumplen con las condiciones iniciales mínimas o requisitos indispensables para el funcionamiento; tiene carácter obligatorio. Se ha aplicado en otros países, en algunos casos con el nombre de “acreditación previa” o “provisional”, como requisito para la renovación de la autorización de funcionamiento a instituciones ya existentes, en la etapa inicial de los procesos para la regulación de la calidad de la formación profesional.¹⁰⁰

c) *Evaluación de instituciones o programas*

La evaluación de una institución o de un programa académico es el proceso a través del cual se recoge y se interpreta, formal y sistemáticamente, información pertinente; se producen juicios de valor a partir de esa información y se toman decisiones conducentes a mantener, proyectar, reformar o eliminar elementos de la institución o del programa, o su totalidad.

d) *Autoevaluación*

Es un proceso de evaluación cuya planificación, organización, ejecución y supervisión está a cargo de la propia institución evaluada, con el propósito de identificar los problemas, dificultades, aciertos y logros (fortalezas y debilidades), proponer correctivos y comprometerse en la revisión y ajuste para garantizar un proceso permanente de mejoramiento de la calidad.

⁹⁹ Como se ha dicho antes, CINDA plantea que las funciones de regulación tienen características distintas en cada una de las etapas de la vida de las instituciones, que son: fundacional, de funcionamiento asistido y de autonomía. La acreditación se aplica sólo a las instituciones que están en la fase de autonomía.

¹⁰⁰ En el Perú, el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados dedica su Título VI a la Acreditación y establece que ésta “debe ser exigencia para el funcionamiento de los ISP.” En consecuencia, es obligatoria para estas instituciones.

e) *Evaluación externa*

Es un proceso en el que intervienen especialistas ajenos al programa evaluado (pares académicos), que se realiza para verificar las condiciones iniciales de funcionamiento o para validar los resultados de la autoevaluación. La evaluación externa puede detectar problemas y dificultades, proponer alternativas de acción para mejorar, pero no se compromete con la introducción de los correctivos, que son siempre de responsabilidad interna de la institución o del programa evaluado. El informe de la evaluación externa es la base principal de la decisión en la certificación de condiciones iniciales o en la acreditación.

f) *Estándares de calidad*

Son niveles exigibles de cumplimiento de ciertos criterios, factores o aspectos relevantes de la institución o programa académico, que se definen operacionalmente y se especifican a través de indicadores y medios que permiten su verificación. Las categorías, los indicadores y los estándares se definen en función del enfoque de calidad asumido y de los fines de la evaluación; si bien deben ser legitimados por el consenso, están siempre abiertos y deben ser revisados y ajustados periódicamente.

3.2 MARCO LEGAL DE LA PROPUESTA

El desarrollo del sistema de acreditación de la formación de profesionales de la educación que requiere el país exige la aprobación de nuevas normas que alcancen a todas las instituciones formadoras de educadores, incluyendo las Facultades de Educación, en las que se establezcan los criterios y las reglas para la institucionalización del sistema y para la realización de los procesos de acreditación. El actual Reglamento General de los ISP sustenta la creación y el funcionamiento de un sistema de acreditación, sólo para las instituciones que dependen del Ministerio de Educación.

La Ley 27154 de julio de 1999, que institucionalizó la acreditación de facultades y escuelas de medicina y creó la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina Humana (CAFME) y el Reglamento respectivo, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2000-SA, puede ser un ejemplo a seguir. El Ministerio de Educación (DINFOCAD) y las Facultades de Educación en el marco de la ANR deberían alcanzar un acuerdo marco que sirva como base para la aprobación de una ley específica que norme la formación de los profesionales de la educación.

3.3 PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN

El desarrollo de un sistema de acreditación de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación involucra, en primer lugar, a las propias instituciones formadoras, como protagonistas principales del sistema y de sus procesos. Pero requiere también del establecimiento de una institucionalidad específica, que incluya la entidad que se encargará de gestionar el sistema y los procesos comprendidos en su realización. La institucionalidad estará dada principalmente por la **Comisión para la Acreditación de la Formación de Profesionales de la Educación (CAFPE)**, la que a su vez contará con una Secretaría Técnica y podrá conformar equipos de trabajo o comités temporales. La Comisión administrará, además, un Registro Nacional de Evaluadores, en el que estarán inscritos expertos peruanos y extranjeros así como personas jurídicas (consultoras, ONGs, etc) reconocidos y autorizados por la Comisión para participar en los equipos de evaluación que se constituyan para los procesos de acreditación.

a) *La Comisión para la Acreditación de la Formación de Profesionales de la Educación (CAFPE)*

Tendrá una condición institucional de autonomía que le permitirá actuar con independencia y ser garante de objetividad y transparencia en la ejecución de los procesos de acreditación, para lo que se deberá contar con mecanismos de monitoreo y evaluación. Será presidida por un representante perso-

nal del Ministro de Educación y estará integrada por un representante de la ANR (CONAFU) y por tres académicos de reconocida trayectoria, designados por el Ministro de Educación a partir de las propuestas que presenten las instituciones formadoras o por otros organismos públicos o privados; la membresía de estos últimos en la Comisión será a título estrictamente personal, en su calidad de personalidades o especialistas reconocidos en diversos campos; en ningún caso participarán en la condición de representantes de las instituciones.

Al menos uno de los miembros de la CAFPE deberá provenir de ámbitos profesionales o institucionales distintos al de Educación, a fin de contar con miradas externas al sector y evitar prácticas clientelísticas y corporativas. Serán prominentes figuras del mundo de la cultura o de la ciencia, o de indiscutida actuación en cualquier campo pertinente de la sociedad civil, no necesariamente vinculados al campo de la educación superior.

La CAFPE estará adscrita al despacho del Ministro de Educación. En el futuro se integrará al organismo autónomo acreditador para toda la educación superior peruana (Consejo Nacional de Acreditación o equivalente), que integrará las entidades que hoy existen para distintos ámbitos y especialidades (Medicina, Educación Técnica, etc.) y desarrollará el sistema para las demás profesiones y especialidades.

Las atribuciones de la CAFPE serán:

- la aprobación de los lineamientos técnicos y políticos para la acreditación;
- la elaboración y modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento y de los estándares de calidad, que regirán los procesos de evaluación y acreditación, los que deberán ser aprobados por Resolución Ministerial;
- la aprobación de los documentos orientadores, normativos e instrumentales para los procesos y procedimientos de la acreditación;
- la implementación de un sistema de información;
- la aprobación de criterios para la inscripción y nominación de expertos en el Registro de Evaluadores;
- la designación de evaluadores para cada proceso de acreditación;
- la aprobación de los planes de trabajo e informes de la Secretaría Técnica y la aprobación de los informes de las comisiones especiales;
- la aprobación de los informes de los equipos de evaluadores externos constituidos para la evaluación de instituciones y programas;
- la aprobación del otorgamiento de la pre-acreditación y de la acreditación a los programas e instituciones evaluados;
- la aprobación de su propia estructura y de sus reglamentos.

La CAFPE será la instancia evaluadora final que aprobará o rechazará el otorgamiento de la acreditación solicitada en base a los documentos e informes proporcionados por la institución solicitante (autoevaluación) y por el equipo de evaluación externa correspondiente. En caso de ser aprobada por la CAFPE, la acreditación será oficializada mediante una Resolución Ministerial y el otorgamiento de una certificación del Ministerio de Educación.

En el caso de instituciones o programa nuevos, a cargo de universidades con autorización provisional, el dictamen de la CAFPE determinará que el CONAFU no autorice su apertura y funcionamiento; lo mismo aplicará la DINFOCAD para el caso de ISP nuevos o de nuevos programas propuestos por ISP autorizados. Tratándose de programas previamente autorizados o creados, la ley establecerá que éstos deberán suspender la admisión de nuevos alumnos por un mínimo de un año y hasta que logren el dictamen favorable de la CAFPE.

La CAFPE diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema de información que permita conocer la situación de instituciones que han merecido aprobación (puntos débiles y fortalezas) y la situación de las desaprobadas. Asimismo, informará sobre las solicitudes de acreditación recibidas y acerca de los procesos en marcha.

b) La Secretaría Técnica de la CAFPE

Es una unidad operativa técnica dependiente de la CAFPE, encargada de la ejecución y coordinación del diseño, implementación y ejecución de las actividades implicadas en las funciones de la CAFPE y de las que se deriven de los acuerdos que ésta adopte. Tendrá a su cargo el seguimiento y apoyo a las consultorías y equipos que se contraten para las diversas tareas; la administración del Registro Nacional de Evaluadores Externos y de los archivos correspondientes a todas las instituciones y programas formadores de educadores y a los procesos de evaluación y acreditación; la elaboración de propuestas normativas, guías y manuales para orientar los procesos a cargo de las instituciones y de los evaluadores y todo lo que le asigne la CAFPE.

Una tarea principal de la Secretaría Ejecutiva será asegurar que los equipos de evaluación externa que se constituyan para cada proceso, apliquen, de un modo homogéneo los criterios de calidad contenidos en los estándares aprobados, y auditen la calidad de la tarea que realizan estos equipos. Para ello deberá programar acciones de capacitación, monitoreo y otras pertinentes.

c) El Registro Nacional de Evaluadores

Se trata de un listado de especialistas en diversos campos de la educación y otros, que estarán habilitados para formar parte de los equipos evaluadores. Se integrarán a esta lista, presentados por las instituciones formadoras, por otras instituciones académicas o por iniciativa propia. Serán académicos con reconocida trayectoria y producción científica, con postgrado, conocedores a profundidad de la temática de la formación de educadores o de un campo disciplinar relevante, o ambas cosas; de preferencia deberán tener experiencia en la evaluación de proyectos institucionales. La CAFPE hará evaluar sus hojas de vida y calificaciones por temas de académicos muy reconocidos de campos de especialidad pertinentes, cuyo dictamen determinará su aceptación o rechazo.

d) Los equipos de evaluación externa

Serán equipos de un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros¹⁰¹, seleccionados por la CAFPE entre los expertos inscritos en el Registro Nacional de Evaluadores Externos, contratados para realizar la evaluación de programas e instituciones y recomendar a la CAFPE un dictamen favorable o desfavorable a la acreditación. Establecerán el grado de cumplimiento de los estándares de calidad y deberán entregar un informe de evaluación que incluirá un dictamen favorable o desfavorable, así como observaciones y recomendaciones específicas de mejoramiento.

3.4. PROCESOS DE LA ACREDITACIÓN

a) La pre-acreditación

Definida como una certificación de condiciones iniciales o requisitos para el funcionamiento, el procedimiento comenzará con la realización de un autodiagnóstico de la institución con respecto al cumplimiento de las condiciones que aprobará la CAFPE, que se definirán en base a las que ahora están vigentes como requisitos para autorizar el funcionamiento de los ISP (por DINFOCAD) y los IES (DINESST), y las que se exigen para la creación de universidades (CONAFU), sumadas al cumplimiento en un nivel mínimo aceptable de algunos de los nuevos estándares de calidad.

A continuación se darán los siguientes pasos: a partir de la puesta en marcha del sistema de acreditación, las instituciones tendrán un plazo de un año calendario para presentar a la CAFPE sus solicitudes para la pre-acreditación; vencido ese plazo, la CAFPE procederá de oficio a la evaluación externa de las condiciones iniciales en las instituciones que no se hubieran presentado, dando lugar a resoluciones de aprobación o desaprobación, en base a las conclusiones y recomendaciones de los evaluadores.

¹⁰¹ En el caso de la verificación de condiciones iniciales para la acreditación provisional, la evaluación será encargada a un evaluador externo, seleccionado igualmente del Registro Nacional por la CAFPE.

b) Acreditación

El procedimiento para la acreditación se aplicará sólo para las instituciones que hayan recibido previamente la pre-acreditación. El proceso se inicia con la solicitud presentada por la institución interesada, para recibir las orientaciones y el apoyo que le permitan realizar una autoevaluación, teniendo como referencia los estándares de calidad vigentes (ver el procedimiento de la preacreditación y de la acreditación en “Estrategia para poner en marcha la acreditación de la formación de profesionales de la educación”).

3.5. PROPUESTA DE ESTÁNDARES PARA LA ACREDITACIÓN

El nervio vital del proceso de acreditación crea el conjunto de criterios o estándares que se establezcan para evaluar los programas de formación. Deberán ser el resultado de un amplio consenso con respecto a las condiciones y las características de calidad que deberán cumplirse para la formación de profesionales de la educación. Además, considerando la rápida evolución social, científica y tecnológica y el acelerado desarrollo de la propia pedagogía, los estándares deberán estar siempre sometidos a evaluación y periódicamente tendrán que ser ratificados o modificados.

Los estándares, como ya se ha dicho, son “niveles regulables y exigibles de cumplimiento de ciertos criterios, factores o aspectos relevantes de una institución o de un programa académico, que se definen operacionalmente y se especifican a través de indicadores y medios que permiten su verificación”. Los distintos organismos especializados y entidades acreditadoras los definen de maneras diversas, casi siempre en base a un enfoque de la calidad y a consideraciones con respecto a los fines y al contexto de la evaluación.

En este caso y como parte del sistema de acreditación para la formación de profesionales de la educación en el Perú, se ha elaborado una propuesta de estándares para evaluar programas o carreras; sin embargo, no dejan de lado los aspectos institucionales que inciden de manera significativa en la realización de los programas. En todo caso, la acreditación con tales estándares no se va a referir a la institución en su naturaleza formal, sino a la institucionalidad, entendida como expresión de la organización social de lo educativo.

De acuerdo con la experiencia internacional, es importante que los estándares expresen expectativas altas, exigentes, claras y precisas. Las expectativas tienen un efecto demostrado sobre los procesos individuales y sociales; éstos tienden a ajustarse a lo esperado (“profecía autocumplida”), de modo que las expectativas pobres se asocian con resultados mediocres, en tanto que las expectativas exigentes se asocian con excelencia y eficacia.

Los estándares son la expresión de un prototipo ideal, de una visión compartida de lo deseable. En el caso de la formación de profesionales, los estándares deben ser únicos para todo el país, puesto que los títulos se otorgan “a nombre de la nación” y tienen validez en todo el territorio peruano. Sin embargo, la formulación y aplicación de indicadores e instrumentos para la evaluación de la calidad necesariamente implica el reconocimiento y la valoración de las condiciones sociales y culturales de cada contexto particular, puesto que la calidad por definición exige pertinencia social, institucional y psicopedagógica.

La propuesta que se presenta a la discusión en este documento podrá servir de partida para un proceso de consulta a las instituciones interesadas y a expertos, que deberá ser promovido y conducido por la CAFPE. La consulta permitirá llegar a un documento de referencia validado y reconocido por todos, que se oficializará mediante una norma del más alto nivel (Decreto Supremo o Resolución Ministerial).

Los estándares de calidad propuestos se han agrupado en ocho categorías de análisis, cada una de las cuales es descrita por un conjunto de características que expresan el rasgo de calidad deseado; éstas, a su vez, se desagregan en indicadores, que pueden ser cuantitativos o cualitativos. Se define para cada indicador un valor deseable o grado de cumplimiento, que puede ser regulado o calibrado, y se identifican las fuentes o medios a través de los cuales se verificará ese cumplimiento. En el cuadro siguiente se resumen los elementos que componen el modelo de estándares propuesto:

Categorías	Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
Unidad de análisis o unidad de observación de rasgos de calidad	Rasgo que define la calidad	Referente empírico del rasgo de calidad	Índice de medición	Medio de verificación

La propuesta de estándares contempla ocho categorías de análisis, que representan los aspectos más significativos que, en una institución formadora de docentes, permiten evaluar la calidad de los programas o carreras que ésta ofrece: Las ocho categorías seleccionadas se enumeran a continuación:

- Categoría 1: Proyecto Institucional
- Categoría 2: Organización, administración y gestión.
- Categoría 3: Perfil profesional y estructura curricular (ver Perfil puesto a consideración en la presente Propuesta).
- Categoría 4: Procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Categoría 5: Docentes y estudiantes.
- Categoría 6: Infraestructura y recursos educativos.
- Categoría 7: Interacción con el medio.
- Categoría 8: Egresados.

4. ESTRATEGIA PARA PONER EN MARCHA LA ACREDITACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

4.1 OBJETIVOS OPERATIVOS

Los objetivos operativos específicos a los que apuntará la estrategia para la puesta en marcha del sistema de acreditación, son los siguientes:

- a) Crear y legitimar las instituciones específicas del sistema de acreditación.
- b) Generar una visión compartida de la calidad en la formación de educadores, expresada en la forma de una “imagen objetivo” a ser alcanzada en el mediano plazo.
- c) Construir colectivamente -con amplia participación de los formadores de docentes- un documento de estándares nacionales de calidad para los programas y carreras formadores de profesionales de la educación.
- d) Desarrollar la demanda por un sistema de acreditación de la formación docente, en el ámbito de las instituciones formadoras y en la sociedad.
- e) Desarrollar la cultura de la autorregulación en las instituciones formadoras de profesionales de la educación.
- f) Desarrollar la base legal y normativa necesaria para instalar el sistema de acreditación.
- g) Poner en marcha los procesos conducentes a la acreditación.

4.2 LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA

Para lograr los objetivos enunciados el proceso deberá ser gradual y será necesario ganar, desde el inicio, la aceptación y el consenso que se requiere para garantizar su sostenibilidad. De allí la importancia de consultar ampliamente a los actores institucionales involucrados, como también de trazar un

camino claro, con etapas sucesivas y niveles de exigencia progresivos. Debe estar claro desde el primer momento que se trata de un camino a recorrer en el mediano plazo y no de acciones o decisiones inmediatas adoptadas por la autoridad.

La estrategia que se defina debe ayudar a generar un proceso participativo, sensibilizador y movilizador, que involucre a las instituciones (Facultades de Educación e Institutos Superiores Pedagógicos) y sus miembros y que construya consensos amplios acerca de la calidad en la formación docente, sobre la regulación de la calidad y sobre los estándares de calidad a ser aplicados como referentes en la evaluación y la acreditación. La estrategia a adoptar tiene que ser congruente con los lineamientos de la descentralización democrática del país y con la necesaria autonomía de las instituciones educativas, por lo que de ninguna manera puede realizarse como un proceso vertical surgido de una decisión autoritaria.

Debe hacerse explícito, en todo momento, que la estrategia –para ser viable– implicará una inversión importante del Estado, a través del Ministerio de Educación, para respaldar los esfuerzos institucionales de mejoramiento de la calidad. Al mismo tiempo se tendrá que asumir y comunicar con total claridad que esta inversión será selectiva, que no podrá alcanzar a todas las instituciones existentes. Es indispensable que el Ministerio defina los criterios de selección, que deberán ser objetivos y estar asociados a una política de equidad (discriminación positiva), de pertinencia, de viabilidad y de sostenibilidad de la inversión y de los cambios.

Al mismo tiempo, se tiene que asignar un fondo para la reconversión de algunos ISP, que permita establecer alianzas con sectores institucionales y sociales interesados en el cambio de la oferta de formación secundaria y postsecundaria, en función de los planes locales de desarrollo y de los intereses actuales de los jóvenes. Es fundamental, para el éxito de la estrategia prevenir y evitar el surgimiento de movimientos sociales de resistencia ante la desactivación de instituciones o programas de formación de profesores, en los casos en que éstos no sean viables; para lo cual es indispensable generar alternativas convenientes y valiosas para la comunidad local.

Además de la participación activa, la consulta y las campañas de opinión pública favorables a la acreditación, éstas deberán asociarse con claros beneficios para las instituciones educativas y para sus integrantes, de modo de generar una importante corriente de opinión social y educativa de respaldo y de expectativa, que se exprese como demanda de calidad educativa y como apoyo a los esfuerzos por conseguirla. Los directivos, docentes, estudiantes, padres de familia y comunidades de las instituciones pueden ser la principal base social de apoyo para la estrategia de acreditación si se consigue que reconozcan su propio interés en esta reforma.

La mayor autonomía de los centros educativos públicos y la creciente responsabilidad por sus resultados será una fuente importante de exigencia y presión para el mejoramiento de la formación de los profesores. Los centros educativos necesitan los mejores profesores para lograr sus metas y cumplir sus planes, por lo que demandarán calidad en la formación continua de sus propios docentes, lo mismo que en la formación inicial de los nuevos profesores. El estrechamiento de la relación entre los centros educativos y las instituciones formadoras de profesores contribuirá al propósito del mejoramiento de la calidad y de la acreditación; las propias escuelas tendrán que reforzar su papel como espacios de formación y de reflexión crítica sobre la acción educativa.

Algo parecido a lo anterior puede suceder con las nuevas autoridades regionales y locales que surjan del proceso nacional de descentralización. En cada región se tendrá que conquistar el apoyo de las autoridades, de la sociedad civil, de los empresarios y de todos los sectores que se comprometan con un proyecto integral de desarrollo regional, en la medida en que el éxito de éste dependerá del mejoramiento de la calidad de la educación.

Al mismo tiempo, se requiere de un respaldo académico y político del más alto nivel –tanto nacional como regional– para asegurar el éxito de esta estrategia, en especial por su necesaria continuidad a lo largo de un período de varios años. En este sentido, es muy importante establecer una alianza firme con las universidades más comprometidas con la calidad, con la propia ANR y la Asociación de Facultades

de Educación, con organismos como Foro Educativo y ONGs destacadas del mundo educativo en cada región. El recientemente constituido Consejo Nacional de Educación, tendría que respaldar y destacar la importancia de esta propuesta, como parte del proyecto de revalorización del magisterio y de mejoramiento de la educación peruana. La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso tendrá un papel de la mayor importancia en la discusión y aprobación de nuevas leyes para la educación superior en general y normas específicas que permitan implementar la propuesta de acreditación de la formación de profesores.

Por último, es recomendable establecer un compromiso formal con una o más instituciones internacionales relacionadas con la educación superior y la formación de profesores (como UNESCO, CINDA, UDUAL, OEI, Convenio Andrés Bello u otras), en torno al cumplimiento de un plan que señale metas y plazos, emprendimientos e inversiones, a cambio de apoyo técnico, investigación, capacitación y supervisión del proceso y de los resultados. La visión y la presión externa sin duda contribuirán a darle continuidad política al proyecto.

4.3 EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA

La situación de la formación de docentes, tal como se refleja en diversos diagnósticos, estudios y documentos recientes, se puede resumir en los siguientes rasgos principales, que deben ser tomados en cuenta para la definición de una estrategia de cambio, adecuada y efectiva:

- Severas distorsiones y deficiencias en la formación de profesores: en general, exceso de oferta y déficit de calidad.
- La profesión docente se encuentra profundamente desvalorizada, tanto en la apreciación de los propios educadores y especialistas, como en la imagen que de ella tiene la sociedad.
- La situación y los retos del país demandan calidad y equidad educativa, que a su vez plantean el imperativo de cambiar los roles de los educadores y mejorar el desempeño docente.
- Existe un conjunto de experiencias de formación docente valiosas, aunque insuficientes, entre las cuales destaca por sus avances, el programa piloto de formación docente conducido por el Ministerio de Educación desde 1997.
- Las Facultades de Educación, agrupadas en su Asociación y con el auspicio de la ANR, han estado en los últimos años desarrollando iniciativas tendientes al establecimiento de un sistema de acreditación.
- Existe en la sociedad un creciente consenso acerca de la prioridad que debe otorgarse a la educación, y dentro de ella, a las políticas para la renovación, revalorización y defensa de la profesión docente. Un ejemplo destacado de ese consenso se expresa en los documentos de la consulta nacional de educación realizada en el primer semestre de 2001.
- La Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) está impulsando la puesta en marcha de un programa integral de revalorización de la carrera magisterial, que incluye el desarrollo de un sistema de formación continua de profesionales de la educación, racionalizado y de calidad. En este marco se ha considerado también el establecimiento de la acreditación como mecanismo de regulación de la calidad de instituciones y programas formadoras de profesores.
- Existe un fuerte movimiento nacional e internacional por la regulación de la calidad y la pertinencia de la educación superior que asume la acreditación como mecanismo de regulación.
- Se constata una marcada heterogeneidad en las condiciones y en la calidad de las instituciones y programas formadores de docentes en el Perú. Las diferencias tienen que ver con las normas legales que las rigen, el tipo de gestión, el grado de desarrollo institucional, los docentes formadores, la infraestructura, los recursos disponibles, etc.
- La “cultura de la evaluación” es aún muy débil en las instituciones formadoras de profesionales de la educación, que no han incorporado rutinas de autorregulación y de mejoramiento continuo de sus programas y de su propio funcionamiento institucional.
- El gobierno ha anunciado que en el corto plazo se procederá a descentralizar la gestión del Estado, en todos los sectores incluyendo el de la educación. Se espera que en este marco los centros educativos entre ellos los institutos superiores pedagógicos— accederán a niveles crecientes de autonomía institucional y pedagógica.

- Algunos institutos superiores pedagógicos cumplen un importante rol social en sus localidades, como únicos proveedores de educación postsecundaria para los jóvenes del lugar, aunque su oferta no corresponda a los intereses personales ni a las necesidades locales. Existe, por tanto, la necesidad de reconvertirlos para que respondan a las necesidades educativas locales con una oferta más pertinente y diversificada.
- Existe necesidad de información clara, objetiva y comparable respecto a la situación de las instituciones formadoras de profesionales de la educación.

4.4 VISIÓN: RED DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS ACREDITADOS

El establecimiento del sistema de acreditación deberá conducir, en el mediano plazo, al desarrollo de una red nacional de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación debidamente acreditados, por haber demostrado un alto nivel de calidad. En el futuro se dotaría a esta red de una institucionalidad propia, que consolide la autonomía académica de las instituciones y facilite procesos de coordinación, intercambio y evaluación entre pares. Cuando esto sea logrado, la acreditación será un mecanismo de autorregulación de la propia red de instituciones y programas formadores de docentes, que a su vez formará parte integrante del sistema de la educación superior nacional.

4.5. MOMENTOS DE LA ESTRATEGIA

La estrategia de puesta en marcha de la acreditación debería considerar dos grandes momentos o etapas: en el corto plazo, el cumplimiento de condiciones iniciales y de un nivel mínimo aceptable de calidad, como requisitos para el ingreso –en el plazo de un año– a un nuevo sistema nacional de instituciones o programas reconocidos y certificados por la CAFPE; en el mediano plazo, el desarrollo de instituciones autónomas y programas acreditados con base en estándares de calidad análogos a los establecidos a nivel internacional.

En ambos casos, tanto en la primera etapa como en la segunda, los criterios de evaluación, la institucionalidad del sistema, los procesos y los procedimientos de evaluación necesitarán alcanzar un nivel óptimo de aceptación y de confiabilidad para todos los actores involucrados.

a) Primera Etapa

Comisión para la Acreditación de la Formación de Profesionales de la Educación.

El primer paso para poner en marcha la acreditación en el Perú sería su institucionalización, con la creación legal y orgánica de la Comisión para la Acreditación de la Formación de Profesionales de la Educación (CAFPE), como un organismo autónomo del Sector Educación. Como se ha descrito en la propuesta, la CAFPE será una comisión permanente, integrada por expertos, con un alto nivel de calificación académica y profesional y reconocidos por su independencia, su capacidad y su identificación con el desarrollo de la educación nacional. La comisión contará con una Secretaría Técnica y administrará un Registro Nacional de Evaluadores; podrá constituir equipos temporales para realizar estudios, producir documentos, elaborar y validar instrumentos, capacitar evaluadores externos, realizar campañas de opinión pública, capacitar, etc. Para todo ello deberá contar con una asignación presupuestal en el pliego del Ministerio de Educación. La Comisión será la autoridad máxima para los procesos de acreditación, que en sus aspectos operativos y administrativos estarán a cargo de la Secretaría Técnica.

Consulta para construir consenso sobre acreditación y estándares

Una vez constituida la Comisión de Acreditación, ésta deberá conducir la tarea de consulta y amplia participación de instituciones y especialistas para revisar, afinar y aprobar los documentos orientadores, normativos e instrumentales necesarios para poner en marcha el sistema de acreditación.

Una tarea muy importante y previa a la puesta en marcha del sistema es la realización de un amplio e intenso proceso de debate y de consulta con los actores de la formación de profesores, especialistas y otros interesados, con la finalidad de construir un consenso acerca de la acreditación como mecanismo

para generar procesos de mejoramiento continuo en las propias instituciones formadoras. Las condiciones iniciales mínimas y los estándares nacionales de calidad deben ser igualmente el resultado de las consultas y el debate.

En esta tarea habrá que dar especial prioridad a las iniciativas que refuercen la participación de las universidades en el diseño y la puesta en marcha del sistema de acreditación. La CAFPE, en conjunto con la ANR, tendrá que convocar de un modo directo y diferenciado a las Facultades de Educación del país, para conseguir que se involucren activamente en el proceso de consulta y en el proceso mismo de acreditación. Si no se actuara con la suficiente prudencia y sentido de oportunidad, la defensa de la autonomía y la tradicional independencia de las universidades frente al Ministerio de Educación, podría dar lugar a resistencias y desconfianzas muy inconvenientes para el desarrollo de este proyecto.

Registro Nacional de Evaluadores

Al mismo tiempo, la CAFPE realizará una amplia convocatoria para la conformación del Registro Nacional de Evaluadores, que será un listado de especialistas de diversos campos de la educación y otros, que estarán habilitados para formar parte de las comisiones evaluadoras. Se integrarán a esta lista profesionales presentados por instituciones y autoridades nacionales y regionales, que serán evaluados por temas de académicos muy reconocidos en su especialidad, cuyo dictamen determinará su aceptación o rechazo.

Campaña de opinión pública a favor de la acreditación

La Comisión de Acreditación deberá impulsar también una campaña de opinión pública con respecto a la importancia de la formación docente y la necesidad de mejorar la calidad de la misma, como requisito para construir la educación que el país demanda. La comunidad nacional debe estar sensibilizada con respecto al tema y preparada para apoyar los esfuerzos y los cambios que deban realizarse para lograr este propósito.

Programas de acción complementarios

Un factor crítico para el éxito de la estrategia de instalación del sistema de acreditación es el desarrollo efectivo por parte del Ministerio de Educación de los siguientes programas de acción complementarios:

- Un proyecto de importante inversión pública en el mejoramiento de la formación docente, a ser desarrollado en los siguientes cuatro o cinco años, dirigido a las instituciones que avancen en el proceso de autoevaluación y acreditación.
- Un fondo concursable o algún otro mecanismo de estímulo y apoyo financiero para los procesos de reconversión de algunas ISP hacia otras opciones de educación laboral o postsecundaria, en los casos en que no sea viable su continuidad en el campo de la formación docente.

Desarrollo de normas específicas y capacitación

Como parte de la preparación para la puesta en marcha del sistema de acreditación, la Comisión desarrollará las normas específicas, orientaciones y procedimientos, guías, estrategias e instrumentos de evaluación requeridos. Este desarrollo implicará la realización de experiencias piloto de validación, en instituciones seleccionadas. La Comisión emprenderá también una acción sostenida de capacitación a los futuros evaluadores externos, mediante materiales educativos, cursos y talleres.

Proceso de pre-acreditación

En esta primera etapa de la estrategia, las instituciones y programas existentes pasarán por una **preacreditación**, para la cual tendrán un plazo de un año, contado desde la publicación oficial de los criterios de la evaluación. Esta consistiría en una verificación del cumplimiento de requisitos o condiciones iniciales y características de calidad consideradas mínimas para llevar a cabo programas de formación de profesionales de la educación. El proceso para la pre-acreditación comprenderá:

- Un autodiagnóstico institucional del cumplimiento de los requisitos o las condiciones iniciales mínimas;
- un informe del autodiagnóstico, acompañado de proyectos y planes de desarrollo realizables, sustentados en un estudio de necesidades y demanda de formación docente en la zona;

- un plan de mediano plazo que incluya el compromiso de elaboración de un currículo propio y la capacitación de los docentes formadores;
- un plan para el mejoramiento de su infraestructura;
- alianzas con centros educativos de la zona;
- el respaldo sustentado de las autoridades regionales y locales;
- la verificación in-situ del cumplimiento de las condiciones iniciales mínimas y de la viabilidad de los planes, por un evaluador externo registrado, designado por la Comisión de Acreditación;
- en el caso de los ISP, la opinión de la DINFOCAD acerca de antecedentes y viabilidad de los planes y proyectos presentados.

El cumplimiento satisfactorio de los pasos indicados incluyendo el respaldo de las autoridades regionales y locales, sumado a la aprobación de DINFOCAD (para el caso de los ISP) y al dictamen favorable del evaluador externo, conducirá al otorgamiento de la pre-acreditación (“certificación de condiciones iniciales mínimas”), a cargo de la CAFPE.

Los costos de la pre-acreditación serán pagados con sus propios recursos por las Facultades de Educación y por los institutos privados. En el caso de los institutos públicos, el costo será cubierto con recursos propios o por el gobierno local o regional que decida respaldar su funcionamiento.

Vigencia y beneficios de la pre-acreditación

La “certificación de condiciones iniciales” o “pre-acreditación” se otorgará por un período máximo de tres años. Las instituciones pre-acreditadas podrán seguir recibiendo alumnos nuevos, en tanto que las no aprobadas deberán suspender sus convocatorias hasta que logren cumplir con este requisito previo¹⁰², pudiendo presentarse en una segunda y última oportunidad al proceso de verificación de condiciones iniciales un año después de la primera.

Las instituciones pre-acreditadas podrán participar en proyectos del Ministerio de Educación (Huascarán, programas de capacitación, etc.) como beneficiarios o como ejecutores; también tendrán acceso a fondos concursables para el desarrollo de innovaciones y mejoramiento, además de acceso a programas especiales de desarrollo académico y profesional para sus docentes (becas, pasantías, cursos).

Desde el punto de vista institucional, los ISP pre-acreditados accederán a una condición de mayor autonomía que la actual, que les permitirá desarrollar sus propios proyectos y planes, definir una política curricular propia, metas institucionales, el diseño organizativo, etc. Contarán con independencia para seleccionar y gestionar su personal y para administrar sus recursos.

Discriminación positiva por equidad

Un componente de la estrategia en esta etapa deberá ser el establecimiento de mecanismos de apoyo para las instituciones ubicadas en zonas de frontera o de mayor pobreza que lo necesiten y que además cumplan con algunos requisitos, como demostrar su viabilidad en el largo plazo y generar un proyecto institucional realizable con el respaldo de sus docentes, de la comunidad y de las autoridades locales y regionales.

Reconversión de algunos ISP

Considerando el importante rol social que cumplen los ISP, que en algunos lugares alejados del interior del país constituyen la única opción de educación superior y la única oportunidad de continuación de estudios para los jóvenes egresados de secundaria, el Ministerio de Educación deberá ofrecer opciones de reconversión para el desarrollo de otras carreras o actividades de capacitación para el trabajo en aquellos institutos que no cumplen con los requisitos mínimos para seguir formando profesores. El Ministerio deberá promover y estimular, desde el inicio de todo el proceso, la reconversión de los ISP que se considere que no son viables, buscando el establecimiento de acuerdos con sus comunidades y autoridades locales en torno a proyectos y planes de desarrollo elaborados en forma conjunta.

¹⁰² Esta consecuencia tendrá que estar prevista en una ley o norma de rango suficiente, similar a la que rige para el proceso de acreditación de Facultades y Escuelas de Medicina.

b) Segunda Etapa

Afinamiento de estándares de calidad para la acreditación

En la segunda etapa, las instituciones pre-acreditadas –universitarias o no universitarias– dispondrán de un plazo de tres años para la acreditación de sus programas o carreras, en base al cumplimiento de los estándares nacionales de calidad en la formación de profesores. Al mismo tiempo, durante el período de vigencia de la pre-acreditación (tres años), se seguirá discutiendo y afinando los estándares de calidad para la acreditación propiamente tal, hasta alcanzar el mayor consenso y la validación de la propuesta.

Fondos concursables y formación continua de docentes formadores

A fin de estimular y hacer viable el esfuerzo de desarrollo que tendrá que acometer la mayoría de las instituciones, para alcanzar el nivel de calidad exigido para la acreditación, el Ministerio de Educación deberá poner en marcha un programa de inversión que estimule la autonomía y la realización de proyectos de innovación y de mejoramiento generados por ellas. Se sugiere, para tal fin, la aplicación de fondos concursables para proyectos, programas de apoyo al desarrollo profesional y académico de los docentes formadores y otras medidas que se consideren idóneas para el fortalecimiento institucional y académico.

Fortalecimiento institucional

Además de la inversión y el apoyo institucional y técnico, el Ministerio de Educación deberá transferir a los ISP y demás instituciones no universitarias formadoras de profesores, atribuciones suficientes para que puedan formular, implementar, ejecutar y evaluar sus propios proyectos de desarrollo institucional, nuevos modelos de estructura organizativa y de gestión colectiva y proyectos de innovación y de experimentación curricular y metodológica, de modo que cada uno pueda construir una oferta formativa pertinente, ajustada a su propia visión y misión y adecuada a la realidad de su región.

El objetivo del proceso en esta etapa será –como se ha dicho antes–, acreditar la calidad de carreras o programas de formación de profesores en instituciones que operen con autonomía y satisfaciendo estándares de nivel internacional. Este tipo de acreditación es incompatible con el mantenimiento de un estatus de dependencia estructural y funcional, académica y administrativa, como ocurre en el régimen actual de funcionamiento de los ISP y otras instituciones de educación superior no universitaria.

Reconocimiento público y premios para los programas acreditados

En esta etapa será necesario que la Comisión de Acreditación (CAFPE) desarrolle campañas de difusión acerca de la acreditación como reconocimiento de alta calidad educativa, tanto hacia las instituciones formadoras como hacia la opinión pública en general. Sería conveniente establecer un conjunto de incentivos o premios para las entidades públicas o privadas que logren la acreditación de sus programas, como un medio para llamar la atención y remarcar el valor académico y social de este logro; para ello se sugiere la posibilidad de comprometer el apoyo de empresas y otros organismos privados.

El anuncio de algunos beneficios para las instituciones que logren la acreditación de sus programas, tales como la participación preferencial en programas de becas, pasantías, capacitación y asesorías al Ministerio de Educación, así como ventajas para sus egresados en el acceso a puestos de trabajo, sería también importante para lograr que las propias instituciones demanden la acreditación.

El proceso de la acreditación

El proceso de la acreditación se realizará, para cada institución o programa, en dos tiempos. La institución que decida iniciar el proceso solicitará a la Comisión de Acreditación las orientaciones, normas y pautas para realizar una autoevaluación del programa, o de la propia institución si fuera el caso; podrá también solicitar apoyo técnico para el diseño y la conducción de su propia evaluación. Finalizada la autoevaluación, si la institución concluye que está adecuadamente preparada, podrá solicitar a la Comisión la realización de una evaluación externa, por medio de la cual se dictaminará si cumple o no con los estándares para la acreditación.

Se desarrollará del siguiente modo:

- La CAFPE facilitará a la institución los documentos normativos y de orientación metodológica para la realización del proceso de autoevaluación, y absolverá las consultas que se le presenten, a través de la Secretaría Técnica.
- La institución conducirá, en forma independiente, el proceso de autoevaluación del (o los) programa(s) o carrera(s) que pretende que sean acreditados. Los resultados de la evaluación le permitirán realizar ajustes y mejoras para el cumplimiento de los estándares.
- Si la institución considera que está lista para la evaluación externa de su(s) programa(s) o carrera(s), remitirá a la CAFPE los informes de la autoevaluación, junto con la solicitud respectiva y los documentos institucionales y del programa o carrera que deban acompañarse.
- Recibida la solicitud, la Secretaría Técnica verificará que esté completa y que corresponda a las exigencias normativas y técnicas establecidas para la acreditación. En tal caso, la CAFPE designará un equipo de evaluación externa, integrado por tres a cinco (dependerá de la complejidad, el número de programas, etc.) expertos seleccionados entre los inscritos en el Registro Nacional de Evaluadores.
- El equipo de evaluadores externos revisará la documentación presentada y comprobará si ésta cumple con los requisitos establecidos y reflejan un nivel de condiciones y funcionamiento compatibles con los estándares. De no ser así, a través de la Secretaría Técnica se comunicará a la institución las observaciones y requerimientos que deberá atender antes de insistir con su solicitud.
- En caso de considerar satisfactorios los documentos, el equipo técnico realizará una visita de evaluación, con una duración de tres o cuatro días, en la que aplicará los instrumentos de evaluación previstos (observación, entrevistas, cuestionarios, etc.).
- El equipo de evaluación entregará a la CAFPE un informe pormenorizado de la evaluación realizada, que deberá contener como conclusión su dictamen sobre si procede o no la acreditación, además de recomendaciones para la institución evaluada.
- En base al informe del equipo técnico y a los documentos de la autoevaluación de la institución, la CAFPE resolverá aprobando o rechazando el otorgamiento de la acreditación. Su decisión no necesariamente tendrá que coincidir con el dictamen del equipo evaluador.
- Cuando la decisión de la CAFPE sea aprobatoria, se emitirá una Resolución Ministerial de otorgamiento de la acreditación, que certificará el cumplimiento de los estándares de calidad y la condición del programa o carrera como “miembro pleno” de la Red de Instituciones y Programas Acreditados de Formación de Educadores. La acreditación tendrá una vigencia de cuatro años, tras los cuales deberá ser renovada, mediante un procedimiento similar.
- En caso de ser desaprobatória la decisión final, se comunicará a la institución respectiva acompañando las causales de la decisión y las recomendaciones para el mejoramiento. Hasta que haya pasado al menos un plazo de doce meses desde la fecha de esta decisión, la institución no podrá presentar una nueva solicitud de acreditación del mismo programa o carrera.
- Transcurrido el plazo inicial de tres años otorgado a todas las instituciones, éstas no podrán recibir alumnos nuevos para los programas que no hayan sido acreditados. Lo mismo sucederá cuando no se haya renovado la acreditación al vencimiento del plazo de su vigencia.
- Tanto en la preacreditación como en la acreditación se tomarán en cuenta las distintas especialidades o programas que ofrezca la institución. En este sentido, se acreditará de manera separada cada programa o especialidad.

La evaluación externa

La evaluación externa será realizada por una terna de evaluadores designados para cada caso por la Comisión de Acreditación, que los seleccionará del Registro Nacional de Evaluadores tomando en cuenta su especialidad y la necesidad de conformar un equipo plural y objetivo; los equipos de evaluación sólo podrán ser integrados por personas que hayan ingresado al Registro Nacional con una anticipación no menor de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud de evaluación por la institución interesada.

Los costos del proceso de acreditación serán pagados por cada institución, con recursos propios o con el aporte de otras entidades. En el caso de las instituciones públicas (ISP o Facultades de Educación

estatales), solicitarán el apoyo de los gobiernos locales o regionales que opten por respaldar su funcionamiento. El Ministerio de Educación asumirá los costos en aquellos casos en que corresponda a su política de focalización o de discriminación positiva, con un propósito de equidad o de desarrollo estratégico (fronteras, áreas de intervención intersectorial, etc.).

Certificación temporal de la Calidad

Conocidos los documentos propios de la institución solicitante y el informe del equipo de evaluadores externos, la CAFPE dictaminará otorgando o negando la acreditación del programa o programas evaluados. La acreditación será certificada por la propia CAFPE y refrendada por una Resolución Ministerial de reconocimiento. La acreditación se otorgará por un plazo de cinco años, debiendo ser renovada al final de dicho plazo mediante un procedimiento similar al descrito para la primera acreditación.

Nuevo estatus institucional y legal para los ISP

Los ISP que logren la acreditación de todos sus programas o carreras accederán a un estatus de mayor nivel, ya sea por medio de su integración a una universidad o su reconocimiento como Instituto Pedagógico Nacional, con rango universitario. Otorgarán grados académicos y títulos profesionales a nombre de la nación, con validez en todo el territorio nacional. Los ISP que no logren ser acreditados mantendrán su status actual y otorgarán títulos pedagógicos con validez únicamente regional, en los casos en que las condiciones locales así lo justifiquen.

Beneficios de la acreditación

Al término del plazo de tres años para la acreditación, los docentes titulados en instituciones o programas que hayan logrado la acreditación de calidad podrán postular y acceder a plazas docentes en el sector público sin pasar por el requisito previo de aprobar el examen nacional de certificación profesional. En cambio, los titulados en programas no acreditados que quieran acceder a plazas docentes en el sector público seguirán estando obligados a aprobar el examen nacional de certificación profesional.¹⁰³

Así mismo, las instituciones acreditadas tendrán preferencia para recibir fondos públicos para el desarrollo de innovaciones, para investigación o para el financiamiento de becas o pasantías. Del mismo modo, las instituciones o programas acreditados tendrán preferencia en los concursos, licitaciones y otros procesos similares convocados por el Ministerio de Educación para dar servicios de formación continua, asesorías, producción de materiales educativos y otros.

Restricción de la matrícula de nuevos alumnos

Los programas de formación magisterial que no logren la acreditación al vencimiento del plazo de tres años previsto, no podrán recibir nuevos alumnos –aunque deberán garantizar la finalización de los estudios a los alumnos incorporados hasta esa fecha. En estos casos, el Ministerio promoverá y apoyará procesos de reconversión de las instituciones para que sigan ofreciendo a la población local oportunidades de educación ocupacional post-secundaria.

Becas integrales para jóvenes con vocación docente

El Ministerio deberá establecer un sistema de becas integrales para apoyar a jóvenes meritorios con vocación docente residentes en lugares en los que no exista una institución formadora de profesores, para que puedan trasladarse para estudiar Educación o Pedagogía en otra ciudad de su región o departamento.

¹⁰³ Durante los cuatro o más años que tomará el proceso conducente a la acreditación de programas o carreras, se exigirá la certificación profesional a todos los docentes titulados que postulen a plazas en el sector público, tal como se propone en otra sección de este informe final. Lo que aquí se propone implica reconocer que el título otorgado a nombre de la nación, por un programa acreditado en base a elevados estándares de calidad, hace innecesaria la certificación profesional como requisito adicional para ingresar a la carrera pública magisterial. Los docentes que procedan de los programas acreditados, sin embargo, deberán someterse –como todos los demás– a las evaluaciones y recertificaciones previstas en el sistema de evaluación y promoción propuesto en otra parte de este informe.

c) El desarrollo posterior

La acreditación es una certificación de calidad que se otorga con una vigencia temporal limitada, de cinco años. Por lo tanto, una vez que se haya completado un primer ciclo de acreditaciones, el sistema quedará consolidado y seguirá operando en forma permanente, como mecanismo de regulación de la red de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación.

Los estándares nacionales deberán ser ajustados periódicamente, de manera que las sucesivas acreditaciones los vayan haciendo a la vez más exigentes y más adaptados a las demandas cambiantes del campo educativo y social. De este modo se podrá lograr un creciente mejoramiento y una constante renovación de la calidad de la formación de los profesores.

La instalación de una cultura de la evaluación y del mejoramiento continuo en cada una de las instituciones será la mejor garantía de sostenibilidad del sistema y del desarrollo permanente de la calidad. En esta etapa, contándose con instituciones y programas formalmente acreditados, se podrá instalar el mecanismo de “evaluación entre pares” como opción alternativa o complementaria a la evaluación externa por expertos. Las redes locales o regionales de instituciones formadoras de educadores podrán crear sus propias comisiones de autoevaluación, que promuevan el intercambio, la evaluación entre pares, la evaluación externa y, en general, el desarrollo de la calidad educativa en su área de influencia.

ANEXO IV.1

MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La acreditación de instituciones educativas, sobre todo de las que integran la educación superior, es un proceso que se viene desarrollando en todo el mundo con singular fuerza desde hace unas décadas. Si bien existe un consenso básico sobre sus principales características, las diferentes experiencias internacionales muestran algunos rasgos específicos. A continuación se presentan algunos conceptos desarrollados por dos organismos internacionales universitarios (CINDA y la AUIP¹⁰⁴) y los enfoques y estrategias aplicados en otros países en sus procesos de acreditación de la educación superior.

1. LA DEFINICIÓN DE ACREDITACIÓN

CINDA define la regulación de los sistemas de educación superior como una acción colaborativa, para el desarrollo óptimo del sistema y de cada una de sus instituciones. Las diferentes funciones de la regulación son: de superintendencia, de evaluación, de certificación y de información pública; a su vez, estas funciones de regulación tienen características distintas en cada una de las etapas de la vida de las instituciones, que son: fundacional, de funcionamiento asistido y de autonomía.

En este marco, para CINDA, la **acreditación** es la certificación otorgada a las instituciones que se encuentran en la etapa de funcionamiento autónomo y que han probado responder a estándares elevados de calidad. La acreditación, de tipo voluntaria es la culminación de todo un proceso evaluativo.

Puede ser otorgada a nivel institucional y de carreras o programas. CINDA también ha difundido un documento elaborado inicialmente por la OEA, en el cual se analiza la experiencia de acreditación de siete países (Francia, Holanda, Inglaterra y Gales, Dinamarca, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos), con respecto a: finalidad, criterio de calidad, foco de atención y agencia acreditadora. La información se resume en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 2

País	Finalidad	Criterio	Foco de Atención	Agencia Acreditadora
Francia	Control de calidad	Estándares Proyecto	Instituciones Programas	Gobierno y representantes. Reporta al Presidente.
Holanda (Países bajos)	Promoción de calidad	Proyecto	Programas	Interinstitucional (evaluación) Gobierno (seguimiento)
Inglaterra Gales	Control de calidad	Proyecto	Instituciones Áreas disciplinarias	Interinstitucional (evaluación) Gobierno (auditoría)
Dinamarca	Promoción de calidad	Proyecto Estándares	Programas	Gobierno
Nueva Zelanda	Promoción de calidad	Proyecto Estándares	Instituciones	Universidad (c/u) Gobierno (auditoría)
Canadá (Quebec)	Promoción de calidad	Proyecto Estándares	Programas	Gobierno
USA: (Acreditación regional)	Control/Promoción de calidad		Instituciones	Interinstitucional
USA: (Acreditación especializada)	Control de calidad		Programas	Asociaciones Profesionales (evaluación) Gobierno del Estado (habilitación profesional)

¹⁰⁴ CINDA es un centro constituido por un grupo selecto de universidades del continente, con sede en Santiago de Chile. La AUIP es la Asociación Universitaria Internacional de Postgrado, con sede en México.

Sin embargo, no siempre la acreditación ha estado referida a la “certificación voluntaria de la excelencia de instituciones autónomas”. En **Colombia**, por ejemplo, se creó la **acreditación previa** con el fin de fortalecer la calidad de los programas ya existentes de formación de profesores y de cerrar aquellos que no alcanzaban los mínimos de calidad. Se trató de un proceso obligatorio, para el cual se otorgó a las instituciones ya existentes un plazo de dos años.

En **Argentina** se estableció, asimismo, un sistema de acreditación obligatoria de la formación docente, cuya vigencia comenzó en 1998 a partir de un proceso de **acreditación provisional**, con base en estándares mínimos y con una vigencia máxima de cuatro años.

El concepto de pre-acreditación también está considerado en el sistema del National Council for Accreditation of Teacher Education (NCATE), en **Estados Unidos**. Se trata de una verificación inicial respecto de si las instituciones poseen o no las condiciones mínimas para someterse a un proceso de acreditación. Se establecen, para el efecto, la necesidad de producir ciertos tipos de documentación y reunir determinadas condiciones de funcionamiento. Este proceso, en la medida que cuente con un buen conocimiento de lo requerido para la acreditación propiamente tal, podría constituir lo que en otros contextos, como el chileno, se ha considerado como la etapa de autoevaluación institucional.

Por otro lado, según la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado, la evaluación de un programa académico es el proceso a través del cual se recoge y se interpreta información pertinente, formal y sistemáticamente; se producen juicios de valor a partir de esa información y se toman decisiones conducentes a mantener, proyectar, reformar o eliminar algunos elementos del programa, o sutotalidad. La evaluación se lleva a cabo a través de los pasos siguientes:

- **La autoevaluación.** Es un proceso cuya planificación, organización, ejecución y supervisión está a cargo de personas comprometidas con el programa evaluado. La autoevaluación persigue dos propósitos centrales:
 - Identificar los problemas, dificultades, aciertos y logros de un programa (fortalezas y debilidades).
 - Proponer correctivos y comprometerse en la revisión y ajuste para garantizar un proceso permanente de mejoramiento cualitativo del programa.
- **La evaluación externa.** Es un proceso en el que intervienen especialistas ajenos al programa evaluado (pares académicos). La evaluación externa detecta los problemas y dificultades, propone alternativas de acción, pero no se compromete con la introducción de correctivos.
- **La acreditación.** Es la certificación otorgada por un organismo calificador autorizado, que se basa en el resultado de la evaluación externa y expresa el reconocimiento formal de la calidad de la institución o del programa evaluado.

2. EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

En cuanto al proceso de **acreditación**, existen también algunas diferencias entre las propuestas conceptuales y las experiencias nacionales analizadas. Según la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado, el proceso de acreditación comienza en el momento en que el programa o la institución decide someterse a un proceso de comparación con otros similares o con estándares de calidad reconocidos y solicita formalmente a una entidad acreditadora coordinar la gestión y puesta en marcha de procesos de evaluación externa con fines de acreditación. Generalmente, la entidad acreditadora inicia inmediatamente las acciones siguientes:

- Solicita a la institución un informe de autoestudio o autoevaluación del programa.
- Recibido el informe, la entidad acreditadora procederá a conformar un equipo de evaluación externa integrado por pares académicos (científicos, investigadores y profesores).
- El equipo de evaluación recibirá copia del informe de autoevaluación.
- La entidad acreditadora acordará con la institución solicitante la agenda y los compromisos económicos necesarios para la puesta en marcha del proceso de evaluación externa.

- El equipo de evaluación, realizado su trabajo evaluativo in-situ, remitirá a la entidad acreditadora un Informe de Evaluación con opinión y recomendaciones, con copia a la Institución solicitante.
- El equipo, en una fecha convenida con la entidad solicitante, efectúa las aclaraciones a que diere lugar el Informe.
- La entidad acreditadora procederá a emitir una decisión sobre el respectivo programa, que puede ser de aprobación, de recomendaciones o de desaprobación.
- Si el veredicto no fuera favorable, la entidad solicitante pondría en marcha de común acuerdo con la institución acreditadora, una estrategia de revisión y ajuste que le permitirá al programa prepararse para una nueva evaluación en un período no inferior a dos años.

En **Colombia**, donde se ha establecido un sistema nacional de acreditación para educación superior con características generales similares a las descritas, el Consejo Nacional de Acreditación ha establecido los estándares, así como los procesos y procedimientos de acreditación, que conducen a la certificación de la calidad del programa o institución, o a un informe con recomendaciones de mejoramiento. La evaluación es realizada por un equipo ad-hoc designado para cada caso por el CNA. El Ministerio de Educación Nacional expide la acreditación, válida por 4 a 6 años.

En **Argentina** se ha establecido también un sistema nacional de acreditación cuyas principales características son similares. Los criterios e indicadores han sido acordados federalmente en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación que reúne a los 23 ministros provinciales y al ministro nacional. En lugar de una entidad acreditadora existe una lista de expertos nacionales y extranjeros habilitados oficialmente para realizar la evaluación externa; ante cada solicitud de acreditación, el gobierno provincial correspondiente selecciona de la lista oficial y contrata al equipo de evaluadores, el cual emite un informe que el gobierno provincial remite al Ministerio de Educación Nacional, en caso de tener un dictamen favorable. El Ministerio de Educación Nacional otorga la acreditación, válida por 4 años, con la cual los títulos profesionales que se otorgan por esa institución o programa pasan a tener validez nacional.

3. LA CALIDAD Y LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD

Los **estándares de calidad** son criterios para la evaluación que se refieren a un factor o aspecto de la institución o programa académico que se quiere evaluar, que se definen de un modo operacional y se especifican a través de indicadores y medios que permiten su verificación. En los distintos países se han adoptado conjuntos o paquetes de factores y criterios similares, aunque con algunas particularidades para cada caso.

En el caso de **Colombia**, el concepto de calidad adoptado se sustenta en 10 criterios, de igual rango todos: **universalidad, integridad, equidad, idoneidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia y eficiencia.**

En la propuesta del Consejo Nacional de Acreditación de Colombia¹⁰⁵, se asume que la calidad –en un sentido amplio– alude a aquello que determina la naturaleza de “algo”, es decir, aquello que hace de “algo” lo que ese “algo” es. En este primer sentido, la calidad expresa la identidad de algo como síntesis de las propiedades que lo constituyen.

Sin embargo, en un sentido más específico del término, la calidad de algo es la medida en que ese “algo” se aproxima al prototipo ideal definido históricamente como realización óptima de lo que le es propio. Ese “algo” es, en el presente caso, las instituciones o los programas formadores de docentes. El carácter “histórico” de la definición alude a que calidad es un concepto dinámico y cambiante en el tiempo, por lo que cada definición tiene validez sólo para el momento y el espacio en que se propone.

¹⁰⁵ Consejo Nacional de Acreditación. Lineamientos para la acreditación. Bogotá, 1998, pág. 17

En consecuencia, en la propuesta colombiana: "...la calidad alude a un conjunto de características universales y particulares de algo, que se manifiestan en mayor o menor grado, en un momento dado. En su conjunto, tales características no son predicados estáticos. Por el contrario, expresan en su nivel propio el esfuerzo de una institución o programa por mejorar de manera continua y por llevar a la práctica las exigencias que dimanen de su misión y de su proyecto educativo".¹⁰⁶

Dentro del marco general expuesto, en el sistema de acreditación colombiano se consideran estándares de calidad organizados en función de los siguientes factores:

1. Proyecto institucional
2. Estudiantes y profesores
3. Procesos académicos
4. Bienestar institucional
5. Organización, administración y gestión
6. Egresados e impacto sobre el medio
7. Recursos físicos y financieros

En esta propuesta de estándares, cada uno de los factores se descompone en "características", las que a su vez se operacionalizan mediante "variables" cuantitativas o cualitativas, cuyo cumplimiento -o no se aprecia a partir de "indicadores" y "fuentes de verificación".

Por otra parte, en **Chile** la Comisión Nacional de Acreditación ha definido nueve criterios, cada uno de los cuales reúne un conjunto de estándares. Los criterios se definen como *"expectativas que, respecto de los principales rubros de análisis, deben satisfacer las unidades responsables de la carrera, en el marco de sus propias definiciones y de la misión y de las orientaciones generales de la universidad en la cual desarrollan su labor, las que se concretan en un perfil profesional y una estructura curricular particular."*

Los criterios considerados por la Comisión Nacional chilena son:

1. Propósitos de la carrera
2. Integridad institucional
3. Estructura organizacional, administrativa y financiera
4. Perfil profesional y estructura curricular
5. Recursos humanos
6. Proceso de enseñanza-aprendizaje
7. Resultados del proceso de formación
8. Infraestructura, apoyo técnico y recursos para la enseñanza
9. Vinculación con el medio

En cada caso se presenta una descripción general del criterio y los estándares correspondientes, expresados en términos de lo que "debe" ser y lo que "debería" ser, que aluden a la diferencia entre lo exigible y lo recomendable.

En el caso de **Argentina**, en el Acuerdo A-14 sobre "Transformación gradual y progresiva de la formación docente" se fijan los criterios y parámetros para la acreditación, que son referidos a:

1. El proyecto pedagógico
2. La titulación de los profesores
3. La producción científica y académica
4. La producción pedagógica y didáctica
5. Los índices de aprobación, retención y graduación
6. Las actividades de capacitación en servicio
7. Las relaciones con otras instituciones educativas
8. Las relaciones con la comunidad

¹⁰⁶ Ibid, pág. 49

Otra experiencia de acreditación se desarrolla en México, donde el Comité de Ciencias Naturales y Exactas de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, ha diseñado un modelo de evaluación, que está siendo difundido en la región latinoamericana con apoyo de la UDUAL¹⁰⁷.

Este modelo, denominado “Análisis Estructural Integrativo de Organizaciones Universitarias” (AEIOU), encierra una concepción y los procedimientos pertinentes para atender problemas derivados de los procesos educativos. En la evaluación pondera la calidad, eficiencia y superación de la unidad evaluada. Ésta, (la unidad) se considera estructurada por tres ejes o niveles: superestructura o intencionalidad; estructura, organización e interacción e infraestructura y condiciones de trabajo.

En el nivel de la superestructura o intencionalidad, se consideran planteamientos de cómo se concibe, cómo se identifica la institución en términos de su misión (deber ser) y visión (aspiraciones o “querer ser”), compromisos y responsabilidades.

En el nivel de estructura, organización e interacción, se analizan los aspectos categóricos y estructurales del proceso educativo: la forma cómo se organiza el proceso de enseñanza y aprendizaje, considerando a los sujetos (alumnos y profesores); la relación entre ellos (plan de estudios, líneas y proyectos de investigación); la normatividad y los resultados del proceso educativo.

En el nivel de infraestructura, recursos y condiciones de trabajo, se considera el soporte logístico, que determina la viabilidad de las diferentes operaciones y el desarrollo de la institución.

¹⁰⁷ Sigla que corresponde a la Unión de Universidades de América Latina.

ANEXO IV.2

PROPUESTA DE MODELO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EDUCATIVA

El prototipo ideal asumido como imagen objetivo para la elaboración de los estándares de calidad en la presente propuesta se sintetiza visualmente en el Gráfico N° 1. Las características del modelo se describen a continuación:

Institución movida por una visión compartida

Constituye una característica de base para la construcción de una institución formativa de calidad. Como se sabe, la visión es la construcción mental de la institución (fines, estructura y procesos que le dan forma). Una institución estará movida por una visión compartida en la medida en que sus miembros se identifiquen con ella y asuman un compromiso en la conducción de la misma en la mira de su visión.

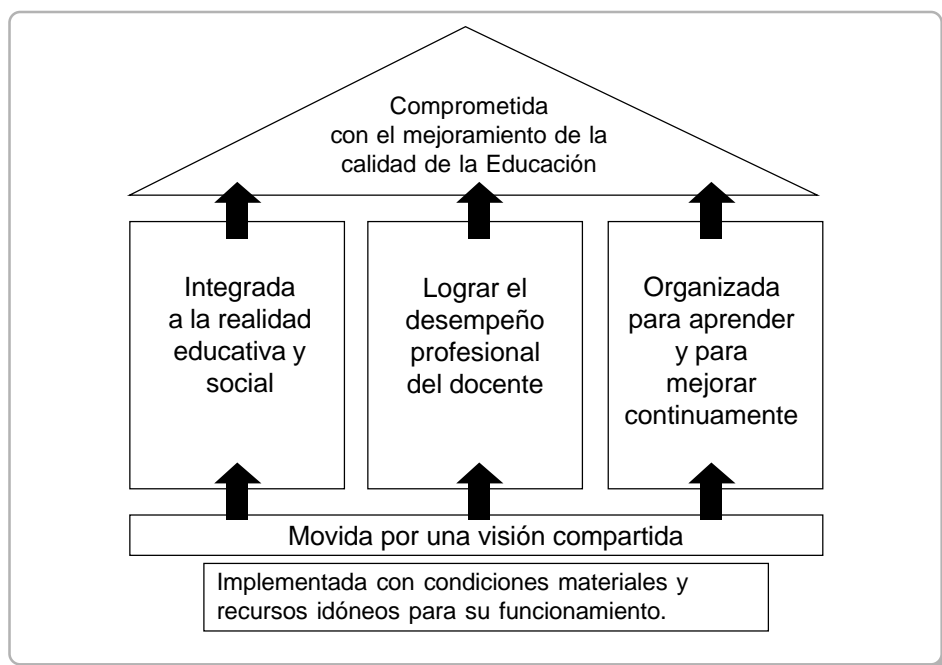
Implementada con condiciones materiales y recursos idóneos para su funcionamiento

También como un soporte de base, pero en un nivel de menor peso, es necesario que la institución cuente con las condiciones y recursos que favorezcan la prestación de un servicio educativo de calidad. En este sentido, no sólo cuenta que la institución esté adecuadamente dotada, sino que desarrolle una gestión creativa conducente a la obtención de las condiciones y recursos que requiere, lo que es más importante.

Integrada a la realidad educativa y social

Columna de soporte, esta característica supone concebir una institución vinculada estrechamente a la problemática educativa y social; una institución con una red de centros educativos asociados que permiten una inserción temprana de la práctica docente en los procesos formativos y la articulación de la formación inicial con la formación en servicio.

GRÁFICO N° 1



Orientada a lograr el mejor desempeño profesional del docente

Una institución que desarrolla procesos interactivos de aprendizaje, que incorpora la investigación educativa como eje de la formación docente y que integra la investigación y la práctica con miras a lograr un docente reflexivo, creativo e innovador de su propia práctica. Sus estudiantes tienen acceso a una formación cultural amplia e interdisciplinaria.

Organizada para aprender y para mejorar continuamente

Igualmente, como una columna de soporte de calidad institucional, aparece esta característica que hace referencia a la institución como una comunidad organizada para aprender y para mejorar, en la que existe una permanente preocupación por el mejoramiento institucional y por el desarrollo personal y profesional de sus miembros. Una institución en permanente búsqueda y experimentación, movida por una cultura de la evaluación y en la que se vive un clima institucional que favorece el crecimiento de sus miembros.

Comprometida con el mejoramiento de la calidad de la educación

Todo este engranaje de rasgos característicos definen a una institución que apunta a mejorar los procesos educativos, no sólo de ella misma, sino en proyección global al mejoramiento de la educación en general, en su región y en el país.

ANEXO IV.3

ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS FORMADORES DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

1a CATEGORÍA: PROYECTO INSTITUCIONAL

Se busca conocer si la institución tiene una clara orientación y perspectiva de su función y una definición de los propósitos de la carrera.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
1. La institución tiene una misión claramente definida y compartida, que expresa su propósito y sirve de base para orientar las carreras que ofrece.	1.1 Existencia de documento institucional en el que se exprese la misión. 1.2 Definición del carácter institucional en la misión: principios, grupo objetivo, propósitos y proyección. 1.3 Porcentaje de directivos, docentes y administrativos que pueden explicitar el contenido de la misión. 1.4 Existencia de mecanismos para evaluar la misión. 1.5 Existencia de medios para difundir la misión.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. • Están definidos por lo menos: principios, grupo objetivo y propósitos. • 100% de directivos 70 % de docentes 40% de administrativos • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento con explicitación de la misión • Documento con la explicitación de la misión • Informe de resultados de entrevista a directivos, docentes y administrativos. • Documentos que establecen los mecanismos. • Informe de resultados de entrevista. Observación in situ.
1. La carrera tiene establecidos sus propósitos u objetivos y sus metas de atención, los mismos que guardan coherencia con la misión institucional.	2.1 Existencia de documentos en los que se expresen los propósitos u objetivos y las metas de atención de la carrera. 2.2 Coherencia entre los propósitos u objetivos y las metas de atención con la misión institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí están explicitados. • Sí existe coherencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de fundamentación y descripción de la carrera. • Documentos de fundamentación y descripción de la carrera y documento que explicita la misión.
2. Los propósitos u objetivos de la carrera son compartidos por sus miembros académicos, no académicos y estudiantes.	3.1 Porcentaje de directivos, docentes, estudiantes y administrativos que pueden explicitar los propósitos u objetivos de la carrera. 3.2 Existencia de mecanismos para evaluar los propósitos u objetivos de la carrera. 3.3 Existencia de medios para difundir los propósitos u objetivos de la carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de directivos 70% de docentes 70% de estudiantes 40% de administrativos • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de resultados de entrevista a directivos, docentes y administrativos. • Documentos que establecen los mecanismos. • Informe de resultados de entrevista. Observación in situ.

2a CATEGORÍA: ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

Se desea constatar si la organización, administración y gestión es un soporte para la realización de las funciones académicas.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
4. La institución tiene una estructura organizacional explícita, con instancias y funciones definidas, congruente con su misión institucional.	4.1 Existencia de una estructura organizativa explícita. 4.2 Definición clara de funciones de cada instancia organizativa. 4.3 Existencia de mecanismos de delegación de funciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe una estructura organizativa. • Sí existen funciones definidas. • Sí existen mecanismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento con estructura organizativa. • Documento con definición de funciones. • Documentos que establecen los mecanismos. Informe de resultados de entrevista.
5. La institución cuenta con normas de funcionamiento claras y conocidas por todos sus miembros académicos, no académicos y estudiantes.	5.1 Existencia de normas que regulan con propiedad los procedimientos administrativos y académicos. 5.2 Porcentaje de miembros de la institución que conocen los procedimientos administrativos y académicos - administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen las normas. • 100% directivos 70% docentes 70% administrativos 50% estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos normativos. • Informe de resultados de entrevistas y encuestas.
6. La institución cuenta con una planificación que garantiza una eficaz gestión institucional y el logro de los objetivos de la carrera.	6.1 Existencia de un plan anual que orienta el desarrollo de las actividades propias de la carrera. 6.2 Correspondencia entre el plan anual y los objetivos de la carrera. 6.3 Porcentaje de directivos y docentes que participan en la elaboración del plan anual.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe plan anual. • Existe correspondencia. • 80% directivos 100% docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan anual. • Plan anual y objetivos de la carrera. Informe de resultados de entrevistas a directivos y docentes. • Informe de resultados de entrevistas a directivos y docentes.
7. Los procesos administrativos facilitan el desarrollo de las actividades académicas propias de la carrera.	7.1 Oportunidad en la atención de requerimientos para el desarrollo de las actividades académicas. 7.2 Calidad en la atención de requerimientos para el desarrollo de las actividades académicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí es oportuno. • Sí es oportuno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de los docentes y estudiantes. • Apreciación de los docentes y estudiantes. • Documentos que establecen los mecanismos. Informe de resultados de entrevista.
8. La institución evalúa periódicamente su funcionamiento para mejorar la calidad del servicio que ofrece.	8.1 Existencia de mecanismos participativos de evaluación periódica de la gestión. 8.2 Comunicación de los resultados de la evaluación de la gestión a los miembros de la institución. 8.3 Uso de los resultados de la evaluación para mejorar la gestión de la carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí se comunican periódicamente. • Sí se utilizan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos que establecen los mecanismos. Informe de resultados de entrevista. • Apreciación de los directivos, docentes y estudiantes.

<p>9. La institución cuenta con mecanismos que aseguran una gestión financiera que viabilice el desarrollo de la carrera.</p>	<p>9.1 Existencia de presupuesto y balances anuales. 9.2 Existencia de instancias de control de la gestión financiera. 9.3 Coherencia entre la planificación y la ejecución del presupuesto. 9.4 Suficiencia de los recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • Sí existe coherencia. • Sí son suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto y balances. • Informe de auditorías. • Presupuesto y balances • Presupuesto e informes económicos.
<p>10. La institución cuenta con políticas y mecanismos de gestión para la consecución de recursos, estabilidad financiera, equidad en la asignación de los recursos e integridad en su manejo.</p>	<p>a. Existencia de un plan que señala las políticas y mecanismos para la generación de recursos. b. Correspondencia entre la asignación de recursos y las necesidades de cada instancia organizativa. c. Existencia de mecanismos de control de la gestión de los recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe un plan. • Sí hay correspondencia. • Sí existen. • Sí hay orientación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento referencial. • Apreciación de directivos y docentes.
<p>11. El cuerpo directivo ejerce un liderazgo participativo y promueve el desarrollo personal y profesional de los miembros de la institución.</p>	<p>a. Orientación efectiva de parte del cuerpo directivo en el desarrollo de las actividades. b. Existencia de mecanismos de participación de las diversas instancias orgánicas en la toma de decisiones. c. Preocupación de los directivos por el desarrollo personal y profesional de los miembros de la institución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existe. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos que establecen los mecanismos. Informe de resultados de entrevista. • Apreciación del personal docente, administrativo y estudiantes. • Documentos que establecen los mecanismos. Informe de resultados de entrevista.
<p>12. En la institución existen mecanismos de comunicación y sistemas de información establecidos y eficaces.</p>	<p>a. Existencia de canales de comunicación horizontal y entre niveles jerárquicos. b. Existencia de sistemas de registro de información administrativa y académica. c. Correspondencia entre los mecanismos de información y el tamaño y complejidad de la institución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí corresponden. • Sí hay correspondencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación del personal docente, administrativo. • Apreciación de los directivos, docentes, administrativos y estudiantes. • Archivos y bases de datos.
<p>13. En la institución las personas responsables de las diferentes funciones administrativas son suficientes en número y dedicación y poseen la formación requerida para su desempeño.</p>	<p>a. Correspondencia entre el número de administrativos y personal de servicio y las necesidades de la carrera. b. Preparación técnica del personal administrativo y de servicio para el cumplimiento de sus funciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relación entre función y preparación técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de los directivos, docentes, administrativos y estudiantes. • Apreciación de los directivos, docentes, administrativos y estudiantes. • Nómina de personal administrativo y de servicio y legajos personales.

3a CATEGORÍA: PERFIL PROFESIONAL Y ESTRUCTURA CURRICULAR

Se busca reconocer si el perfil profesional está claramente definido y si el currículo corresponde a la formación exigida por la carrera.

<p>14. La carrera cuenta con un perfil profesional que responde a sus propósitos u objetivos y a los lineamientos de política educativa de la formación docente.</p>	<p>14.1 Existencia de documento que contiene el perfil profesional de la carrera.</p> <p>14.2 Correspondencia entre los rasgos del perfil y los propósitos u objetivos de la carrera.</p> <p>14.3 Correspondencia entre los rasgos del perfil y los lineamientos de política educativa de la formación docente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. • Sí existe correspondencia. • Sí existe correspondencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de perfil. • Documento de perfil y documento de propósitos u objetivos de la carrera. • Documento de perfil y documento sobre política de formación docente. • Documento de perfil.
<p>15. El perfil profesional considera las competencias profesionales básicas del docente y las específicas de la carrera.</p>	<p>15.1 Especificación de rasgos de desarrollo de la persona.</p> <p>15.2 Especificación de competencias profesionales.</p> <p>15.3 Especificación de competencias propias de la especialidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí están especificados. • Sí están especificadas. • Sí están especificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de perfil. • Documento de perfil. • Documento con el fundamento de la carrera.
<p>16. La institución cuenta con una estructura curricular que considera los componentes básicos para definir la trayectoria formativa de la carrera.</p>	<p>16.1 Declaración explícita del fundamento de la carrera.</p> <p>16.2 Existencia de un Plan de Estudios de la carrera.</p> <p>16.3 Existencia de orientaciones metodológicas básicas.</p> <p>16.4 Existencia de orientaciones básicas para la evaluación de los aprendizajes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí está explicitado. • Sí existe. • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de estudios. • Estructura curricular. • Estructura curricular. • Plan de estudios y diagnóstico.
<p>17. El plan de estudios ha sido diseñado tomando en cuenta las características del contexto y las innovaciones científicas y tecnológicas.</p>	<p>17.1 Correspondencia del plan de estudios con las características del contexto explicitadas en el diagnóstico.</p> <p>17.2 Los cursos considerados en el plan de estudios incorporan innovaciones científicas y tecnológicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe correspondencia. • Sí incorporan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sílabos.

<p>18. El plan de estudios está diseñado en función de los rasgos que definen el perfil profesional del egresado y organizado para garantizar la formación general básica, profesional y de especialidad correspondiente.</p>	<p>18.1 Correspondencia entre el plan de estudios y los rasgos definidos en el perfil profesional.</p> <p>18.2. Presencia en el plan de estudios de contenidos temáticos de formación general básica.</p> <p>18.3. Presencia en el plan de estudios de contenidos temáticos de formación profesional.</p> <p>18.4. Presencia en el plan de estudios de contenidos temáticos de formación especializada.</p> <p>18.5 Secuencialidad entre los cursos planteados en el plan de estudios.</p> <p>18.6 Correspondencia de los cursos planteados en el plan de estudios con cada ciclo de formación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe correspondencia. • Sí están presentes. • Sí están presentes. • Sí están presentes. • Sí existe secuencialidad. • Sí corresponden 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de estudios y documento de perfil. • Plan de estudios y sílabos. • Plan de estudios y sílabos. • Plan de estudios y sílabos. • Plan de estudios. • Plan de estudios.
<p>19. La institución cuenta con mecanismos que permiten evaluar periódicamente y en forma participativa el plan de estudios y los cursos ofrecidos, proponer modificaciones y, por tanto, mantener actualizado el currículo.</p>	<p>19.1 Prácticas periódicas de revisión del plan de estudios.</p> <p>19.2 Existencia de documentos que recogen la revisión del plan de estudios.</p> <p>19.3 Incorporación de recomendaciones a los sílabos.</p> <p>19.4 Nivel de representatividad de docentes y estudiantes en la revisión del plan de estudios.</p> <p>19.5 Prácticas periódicas de evaluación de los cursos ofrecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen • Sí existen • Están incorporados • 80% de docentes 30% de estudiantes • Permanentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de docentes y estudiantes. • Informe de consultas a docentes y estudiantes. • Análisis comparativo de sílabo actual y anterior. • Apreciación de docentes y estudiantes. • Informe de consultas a docentes y estudiantes.
<p>20. Los cursos considerados en el plan de estudios están descritos de manera tal que permitan visualizar completamente su diseño.</p>	<p>a. Definición de los objetivos/competencias.</p> <p>b. Secuencialidad de conceptos, habilidades y destrezas que conforman los contenidos.</p> <p>c. Coherencia entre contenidos y objetivos.</p> <p>d. Definición de estrategias metodológicas para el desarrollo de los contenidos propuestos.</p> <p>e. Especificación de los procedimientos para evaluar logros.</p> <p>f. Consignación de bibliografía básica en relación con los contenidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí están definidos. • Sí están secuenciados. • Sí existe. • Sí están definidas. • Sí están especificados. • Sí está consignada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sílabos • Sílabos • Sílabos • Sílabos • Sílabos • Sílabos

4a CATEGORÍA: PROCESOS DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

Se desea identificar la calidad de los elementos y factores que interactúan en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
21. El desarrollo de las actividades académicas propicia un tratamiento interdisciplinario de los contenidos y la formación del estudiante para que pueda interactuar con profesionales de otras áreas.	<p>21.1 Existencia de actividades curriculares que tienen un carácter explícitamente interdisciplinario.</p> <p>21.2 Existencia en el cuerpo docente de especialistas de diversas áreas.</p> <p>21.3 Tratamiento de problemas del contexto desde un enfoque interdisciplinario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • 30% de docentes especialistas de diversas áreas • Sí se da. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programación de actividades • Nómina de personal docente y legajos personales. • Apreciación de docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes.
22. Las estrategias metodológicas empleadas generan procesos interactivos de aprendizaje y son coherentes con la naturaleza del área de estudio.	<p>22.1 Correspondencia entre el desarrollo de los contenidos de los cursos y las metodologías de enseñanza desarrolladas.</p> <p>22.2 Adecuación del número de estudiantes a la modalidad de trabajo.</p> <p>22.3 Incorporación de saberes previos y experiencias educativas de los estudiantes en el proceso de enseñanza.</p> <p>22.4 Uso de estrategias metodológicas que promueven el aprendizaje autónomo de los estudiantes.</p> <p>22.5 Uso de estrategias metodológicas que ejercitan habilidades para la investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí hay correspondencia. • Sí es adecuado. • Sí se incorporan. • Sí se utilizan. • Sí se utilizan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de número de alumnos matriculados por curso. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes.
23. Las estrategias metodológicas promueven el contacto con los textos fundamentales relativos a los contenidos básicos del área de estudio y con los materiales en los cuales se recogen los desarrollos más recientes relacionados con dichos contenidos y con el campo del ejercicio profesional.	<p>23.1 Existencia de estrategias metodológicas orientadas a promover la consulta de material relativo a la carrera.</p> <p>23.2 Utilización de información producida en seminarios, congresos, pasantías y otros.</p> <p>23.3 Uso de estrategias metodológicas que promueven el desarrollo de habilidades para la búsqueda, selección y procesamiento de la información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí se utiliza. • Sí se utilizan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes.

<p>24.Los docentes utilizan recursos educativos que son apropiados a la naturaleza del área de estudio y a las características de los estudiantes y que propician la iniciativa personal y grupal de trabajo.</p>	<p>24.1 Uso de recursos educativos que contribuyen al desarrollo de la iniciativa personal y grupal de estudio de los estudiantes.</p> <p>24.2 Correspondencia entre la estrategia metodológica y el material didáctico empleado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí contribuyen. • Sí hay correspondencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuestas a docentes y estudiantes.
<p>25.El sistema de evaluación sigue políticas y reglas claras, conocidas por docentes y estudiantes, que son aplicadas teniendo en cuenta la naturaleza de las distintas actividades académicas.</p>	<p>25.1 Existencia de normas de evaluación de los aprendizajes.</p> <p>25.2 Existencia de un enfoque de evaluación integral de los aprendizajes.</p> <p>25.3 Coherencia entre el enfoque de evaluación y los procedimientos utilizados por los docentes.</p> <p>25.4 Correspondencia entre los procedimientos de evaluación y la naturaleza de los contenidos evaluados</p> <p>25.5 Existencia de técnicas diversas de evaluación en el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>25.6 Aplicación de diversas modalidades para la evaluación de los aprendizajes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existe. • Sí hay coherencia. • Si hay correspondencia. • Sí existen. • Sí se aplican. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento normativo • Documento normativo • Documento normativo. Informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Sílabos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Sílabos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Sílabos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes.
<p>26.La investigación constituye un eje formativo de la carrera, en tanto está articulada con el proceso de aprendizaje y crea las condiciones para una reflexión crítica sobre la práctica docente.</p>	<p>26.1 Incorporación de la investigación como metodología de aprendizaje en el desarrollo de los distintos cursos.</p> <p>26.2 Existencia de actividades de exploración sistemática del contexto educativo inmediato.</p> <p>26.3 Existencia de espacios de reflexión sobre la práctica a partir de la exploración del contexto inmediato.</p> <p>26.4 Existencia de espacios de discusión entre docentes y estudiantes acerca de las investigaciones relacionadas con el área del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí se incorpora en la mayoría de cursos. • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sílabos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Sílabos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Informes académicos y apreciación de docentes y estudiantes. • Informes académicos y apreciación de docentes y estudiantes.

<p>27. La institución tiene definida una política de investigación que fomenta líneas y proyectos de investigación relacionados con el ámbito y objetivos de la carrera.</p>	<p>27.1 Existencia de lineamientos de investigación definidas institucionalmente en función de las necesidades de la carrera.</p> <p>27.2 Porcentaje de docentes que participan en proyectos y actividades de investigación.</p> <p>27.3 Porcentaje de docentes que elaboran materiales como apoyo a su labor pedagógica.</p> <p>27.4 Producción intelectual de los docentes derivada de acciones de investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • 70% de docentes • 90% de docentes • 30% de docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento orientador. • Reportes o informes de actividades de investigación. • Materiales producidos. • Material producido.
<p>28. La práctica profesional está claramente definida en cuanto a sus lineamientos normativos, estructura organizativa y criterios de evaluación.</p>	<p>28.1 Existencia de lineamientos normativos de la práctica profesional.</p> <p>28.2 Organización de la práctica profesional en niveles crecientes de complejidad.</p> <p>28.3 Existencia de mecanismos de seguimiento de la práctica profesional.</p> <p>28.4 Existencia de un equipo de docentes responsable del seguimiento de la práctica docente.</p> <p>28.5 Existencia de criterios y procedimientos de evaluación de la práctica profesional.</p> <p>28.6 Vinculación con centros educativos para la realización de la práctica profesional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen niveles de práctica. • Sí existen mecanismos. • Sí existe. • Sí existen. • Sí hay vinculación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento normativo. • Plan de estudios y documento normativo. • Instrumentos de seguimiento, apreciación de docentes y estudiantes. • Plan de Trabajo de Práctica Profesional. • Documento normativo. • Nómina de centros educativos y convenios.
<p>29. El diseño de la práctica profesional permite al estudiante el desarrollo de habilidades para el desempeño en los diferentes campos de la docencia, según la naturaleza de la carrera.</p>	<p>29.1 Incorporación temprana de la práctica profesional.</p> <p>29.2 Programación de la práctica profesional en los diferentes campos de desempeño de la carrera.</p> <p>29.3 Articulación de la práctica profesional con las acciones de investigación.</p> <p>29.4 Suficiencia del número de horas por ciclo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí se incorpora desde los primeros ciclos. • Sí está la programación. • Sí se articula. • Sí son suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de estudios. • Plan de estudios y documento normativo de la práctica profesional. • Plan de estudios y documento normativo de la práctica profesional. • Plan de estudios y documento normativo de la práctica profesional.
<p>30. La institución promueve el desarrollo de actividades complementarias que favorecen la formación integral de los estudiantes, y que brindan la oportunidad de ejercitar su capacidad organizativa.</p>	<p>30.1 Existencia de actividades que complementan la formación profesional de los estudiantes.</p> <p>30.2 Participación de los estudiantes en la organización de las actividades complementarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí participan representativamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de trabajo anual. • Informe de resultados de entrevista a representantes estudiantiles.

5a CATEGORÍA: DOCENTES Y ESTUDIANTES

Se desea establecer si los docentes y estudiantes poseen las características que garanticen el proceso formativo de la carrera.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
31. La institución cuenta con un cuerpo docente calificado, con la preparación académica y experiencia profesional requeridos para el desarrollo de la carrera. Éste es suficiente en número y dedicación para cubrir adecuadamente las actividades de docencia, de investigación y de asesoramiento.	<p>31.1 Porcentaje de docentes con título profesional.</p> <p>31.2 Porcentaje de docentes con grado de bachiller.</p> <p>31.3 Porcentaje de docentes con postgrado.</p> <p>31.4 Porcentaje de docentes que han participado en eventos de actualización y capacitación en los dos últimos años.</p> <p>31.5 Correspondencia entre la preparación académica de los docentes y los cursos asignados.</p> <p>31.6 Porcentaje de docentes con preparación académica adecuada a los requerimientos de la carrera.</p> <p>31.7 Porcentaje de docentes con un mínimo de cuatro años de experiencia profesional previa.</p> <p>31.8 Relación entre el número de docentes y los requerimientos del plan de estudios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de docentes. • 100% de docentes. • 30% de docentes. • 100% de docentes. • Sí hay correspondencia. • 100% de docentes. • 100% de docentes. • Sí existe relación 	<ul style="list-style-type: none"> • Legajos personales de los docentes. • Legajos personales de los docentes. • Legajos personales de los docentes. • Legajos personales de los docentes. • Legajos personales de los docentes y distribución de carga académica. • Legajos personales de los docentes. • Legajos personales de los docentes. • Plan de estudios y nómina de docentes.
32. La institución cuenta con mecanismos de selección, evaluación y promoción de los docentes conforme a las necesidades y objetivos académicos de la carrera.	<p>32.1 Existencia de criterios para la previsión de plazas de acuerdo a las necesidades del plan de estudios.</p> <p>32.2 Existencia de criterios y procedimientos para la selección de docentes.</p> <p>32.3 Existencia de criterios e instrumentos para la evaluación de los docentes.</p> <p>32.4 Existencia de un régimen de estímulos al desempeño académico de los docentes.</p> <p>32.5 Existencia de un plan de capacitación y actualización docente acorde con las necesidades de la carrera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. • Sí existe. • Sí existe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento normativo. • Documento normativo. • Documento normativo e instrumentos de evaluación. • Apreciación de directivos y docentes. • Plan de capacitación y apreciación de directivos y docentes.
33. La institución tiene estatutos o reglamentos de docentes y estudiantes en los que se definen sus deberes y derechos, el	<p>33.1 Existencia de estatutos o reglamentos para docentes y estudiantes en conformidad con las normas vigentes.</p> <p>33.2 Existencia de definiciones claras de deberes y derechos de docentes y estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatutos o reglamentos. • Estatutos o reglamentos.

<p>régimen disciplinario y los mecanismos de su articulación en las diversas instancias de gobierno.</p>	<p>33.3 Existencia de definiciones claras sobre el régimen disciplinario y de estímulos.</p> <p>33.4 Existencia de mecanismos de participación de docentes y estudiantes en los órganos de gobierno de la institución.</p> <p>33.5 Porcentaje de docentes y estudiantes que conocen los estatutos o reglamentos.</p> <p>33.6 Porcentaje de docentes y estudiantes que consideran pertinentes los estatutos o reglamentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • 90% de docentes 70% de estudiantes • 70% de docentes 50% de estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatutos o reglamentos. • Estatutos o reglamentos e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes.
<p>34. La institución tiene claramente definidos los criterios y mecanismos de admisión de los estudiantes, los mismos que son de conocimiento público y guardan concordancia con las exigencias de la carrera.</p>	<p>34.1 Existencia de normas definidas que regulan el proceso de admisión.</p> <p>34.2 Correspondencia entre los criterios de admisión y selección con las exigencias de la carrera.</p> <p>34.3 Existencia de procedimientos ordenados en el proceso de admisión de los estudiantes.</p> <p>34.4 Existencia de mecanismos de difusión del proceso de admisión.</p> <p>34.5 Existencia de instrumentos de evaluación coherentes con los criterios de admisión y selección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí hay correspondencia. • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento del Proceso de Admisión. • Documento del Proceso de Admisión e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Documento del Proceso de Admisión. • Informe del último proceso de admisión e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes.
<p>35. El número de estudiantes que ingresa a la carrera es compatible con las capacidades de la institución, de manera que se asegure a los ingresantes las condiciones necesarias para continuar los estudios hasta su culminación.</p>	<p>35.1 Existencia de una política para la definición del número de estudiantes admitidos en la carrera.</p> <p>35.2 Concordancia entre el número de estudiantes admitidos y recursos académicos disponibles.</p> <p>35.3 Correspondencia entre las exigencias para la admisión en la carrera y la naturaleza de la misma.</p> <p>35.4 Porcentaje de ingresantes con puntaje aprobatorio en los dos últimos años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. • Sí hay concordancia. • Si existe correspondencia. • 100% de ingresantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de evaluación del último proceso de admisión. • Documento del Proceso de Admisión e informe de resultados de encuesta a docentes y estudiantes. • Nómina de ingresantes e informe de observación de infraestructura, mobiliario y recursos educativos. • Informe de entrevista a docentes.
<p>36. La institución dispone y aplica mecanismos de seguimiento al desempeño académico de los estudiantes que le permiten contar con</p>	<p>36.1 Existencia de registro de estudiantes matriculados por períodos académicos.</p> <p>36.2 Existencia de registro del seguimiento académico de los estudiantes.</p> <p>36.3 Existencia de un registro sobre tasas de deserción de estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. • Sí existe. • Sí existe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe del Proceso de Admisión. • Registros de matrícula. • Récord académico. • Registro de deserción.

<p>información sistematizada sobre deserción, repitencia, permanencia, reingreso y otros, y realizar acciones de control y regulación.</p>	<p>36.4 Concordancia entre la tasa de deserción promedio esperable y la tasa real.</p> <p>36.5 Existencia de estudios sobre causas de deserción de estudiantes.</p> <p>36.6 Existencia de estrategias orientadas a disminuir la deserción.</p> <p>36.7 Existencia de registros de repitencia, permanencia y reingreso de estudiantes.</p> <p>36.8 Existencia de normas y procedimientos para casos de reingreso y repitencia.</p> <p>36.9 Porcentaje de directivos, docentes y estudiantes que conocen las normas y procedimientos para casos de reingreso y repitencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí hay concordancia. • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. • 100% de directivos 80% docentes 80% alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre deserción. • Estudio sobre deserción. • Estudio sobre deserción / Plan de trabajo. • Registro de repitencia y reingreso. • Documento normativo. • Informe de resultados de encuesta a directivos, docentes y estudiantes.
<p>37. La institución cuenta con lineamientos y mecanismos para el desarrollo de acciones de orientación de sus estudiantes y servicios de apoyo encaminados a asegurar una formación personal y profesional integral.</p>	<p>37.1 Existencia de un plan de orientación a los estudiantes.</p> <p>37.2 Existencia de un equipo de profesionales que brindan las acciones de orientación.</p> <p>37.3 Existencia de servicios de apoyo adecuados.</p> <p>37.4 Existencia de un registro de información que consigna datos referidos a condiciones socio económicas y características personales de los estudiantes,</p> <p>37.5 Existencia de actividades de inserción para los nuevos estudiantes.</p> <p>37.6 Existencia de instrumentos que permiten el seguimiento personal de cada estudiante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. • Sí existen. • Sí existe. • Sí existe. • Sí existe. • Sí existe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento orientador. • Nómina de personal. • Informe de resultados de encuestas a estudiantes. • Registro de estudiantes. • Plan de trabajo. • Instrumentos de seguimiento a estudiantes.
<p>38. La institución brinda las condiciones necesarias para favorecer la organización autónoma de los estudiantes y le otorga reconocimiento institucional.</p>	<p>38.1 Existencia de normas que favorecen la organización de los estudiantes.</p> <p>38.2 Existencia de apoyo institucional a las organizaciones estudiantiles.</p> <p>38.3 Existencia de mecanismos que permiten la participación estudiantil en los órganos de gobierno.</p> <p>38.4 Existencia de mecanismos que propician la participación estudiantil en la evaluación de docentes, planes de estudios, programas o cursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existe. • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento normativo. • Informe de resultados de encuesta a estudiantes. • Documento normativo e informe resultados de entrevista a representantes estudiantiles. • Documento normativo e informe de resultados de entrevista a representantes estudiantiles.

6a CATEGORÍA: INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS EDUCATIVOS

Se pretende identificar si la institución cuenta con instalaciones y recursos necesarios para satisfacer los requerimientos de la carrera.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
39.La institución cuenta con una planta física adecuada y suficiente para el desarrollo de sus funciones académicas y de bienestar.	39.1 Proporción entre número de aulas y secciones registradas.	<ul style="list-style-type: none"> • Una por sección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.2 Correspondencia entre la capacidad de las aulas y el número de personas que albergan.	<ul style="list-style-type: none"> • 1.2 m2 por estudiante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano arquitectónico.
	39.3 Iluminación y ventilación adecuadas de las aulas.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí son adecuadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.4 Operatividad del sistema de agua, desagüe y energía eléctrica.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí son operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.5 Proporción entre el número de servicios higiénicos y el número de estudiantes mujeres y varones.	<ul style="list-style-type: none"> • 2 urinarios, un inodoro y 2 lavatorios por cada 60 estudiantes varones; 2 inodoros y dos lavatorios por cada 60 estudiantes mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.6 Acciones de mantenimiento preventivo de la planta física.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de mejoramiento de la planta física.
	39.7 Limpieza de la planta física.	<ul style="list-style-type: none"> • Planta física limpia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.8 Disponibilidad de laboratorio equipado y ambientes de prácticas según los requerimientos de la carrera.	<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorio y ambientes disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.9 Existencia de un ambiente para el trabajo académico de los docentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.10 Disponibilidad de ambientes para actividades culturales y recreativas (patios, canchas deportivas, auditorio)	<ul style="list-style-type: none"> • Ambientes disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.11 Planta física con condiciones mínimas dadas por defensa civil.	<ul style="list-style-type: none"> • Sí cumplen las condiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.
	39.12 Existencia de ambientes adecuados para la atención de servicios básicos: enfermería, cafetería.	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermería equipada y con medicamentos básicos; cafetería con servicio higiénico y menú balanceado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ.

<p>40. La institución cuenta con el mobiliario y el equipamiento suficientes y adecuados para el desarrollo de las actividades académicas propias de la carrera.</p>	<p>40.1 Proporción entre el número de carpetas y/o sillas y el número de estudiantes.</p> <p>40.2 Estado de conservación del mobiliario.</p> <p>40.3 Disponibilidad de equipos audiovisuales para las actividades académicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una carpeta y/o silla por estudiante. • 100% en buen estado. • Dos retro-proyectores Un televisor y un VHS Una radio-grabadora 	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario de la institución. • Observación in situ. • Inventario de la institución y observación in situ.
<p>41. La institución cuenta con los recursos bibliográficos, informáticos, audiovisuales y otros requeridos para el desarrollo de la carrera.</p>	<p>41.1 Disponibilidad de ambientes para la lectura y consulta bibliográfica.</p> <p>41.2 Existencia de material bibliográfico actualizado.</p> <p>41.3 Existencia de material bibliográfico relevante para la carrera.</p> <p>41.4 Existencia de material bibliográfico en número suficiente para satisfacer las necesidades de la carrera.</p> <p>41.5 Acceso de docentes y estudiantes a los recursos bibliográficos.</p> <p>41.6 Existencia de recursos informáticos actualizados.</p> <p>41.7 Acceso de docentes y estudiantes a los recursos informáticos.</p> <p>41.8 Existencia de una colección de videos y cassettes para el desarrollo de las actividades académicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una biblioteca con sala de lectura. • Sí es actualizado. • Sí son relevantes • Sí es suficiente. • Sí es accesible. • Sí existen. • Una sala de cómputo para 25 estudiantes. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación in situ. • Catálogo y apreciación de docentes y estudiantes. • Catálogo y apreciación de docentes y estudiantes. • Catálogo y apreciación de docentes y estudiantes. • Horario de atención de la biblioteca y apreciación de docentes y estudiantes. • Observación in situ. • Observación in situ. • Observación in situ, catálogo de videos.

7a CATEGORÍA: INTERACCIÓN CON EL MEDIO

Se desea conocer si la institución mantiene vínculos con el medio que le permitan ofrecer una formación pertinente y actual.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
42. La institución está vinculada a otras instituciones e integra redes de intercambio y cooperación mutua.	<p>42.1 Existencia de vínculos con otras instituciones formadoras de profesionales de la educación.</p> <p>42.2 Existencia de vínculos con instituciones y organizaciones de la comunidad local.</p> <p>42.3 Existencia de vínculos con otras instituciones nacionales o internacionales.</p> <p>42.4 Participación en redes para fortalecer el quehacer institucional.</p> <p>42.5 Existencia de convenios con instituciones educativas que favorezcan la formación académica de los estudiantes.</p> <p>42.6 Existencia de convenios con instituciones educativas para el desarrollo de la práctica profesional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. • Sí participa. • Sí existen convenios. • Sí existen convenios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación sustentatoria. • Documentación sustentatoria y entrevista a representaciones de organizaciones locales. • Documentación sustentatoria. • Documentación sustentatoria. • Convenios. • Convenios.
43. La institución sistematiza y difunde la producción generada a partir de sus acciones de formación docente.	<p>43.1 Existencia de acciones de sistematización de la producción generada por docentes y estudiantes.</p> <p>43.2 Existencia de publicaciones que difundan la producción y actividades institucionales.</p> <p>43.3 Organización de eventos para la difusión de la producción de docentes y estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • Sí se organizan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos producidos. • Publicaciones. • Informes de actividades.
44. La institución participa activamente en acciones que promueven el desarrollo de la localidad en donde se ubica.	<p>44.1 Participación en actividades de promoción del desarrollo local.</p> <p>44.2 Existencia de proyectos de promoción social.</p> <p>44.3 Existencia de programas de extensión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí participa. • Sí existen. • Sí existen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de resultados de entrevista a directivos, docentes y estudiantes. • Proyectos de promoción social e informe de resultados de entrevista a docentes y estudiantes. • Plan de trabajo de los programas de extensión.
45. La institución desarrolla actividades de servicios a terceros vinculadas al quehacer propio de la carrera y sin interferir con las tareas prioritarias definidas por su misión.	<p>45.1 Ejecución de actividades de capacitación a terceros.</p> <p>45.2 Ejecución de actividades de asesoría pedagógica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí se ejecutan. • Sí se ejecutan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de capacitaciones. • Informe de asesorías.

8a CATEGORÍA: EGRESADOS

Se desea constatar si la institución hace un seguimiento académico y ocupacional de sus egresados.

Características	Indicadores	Valor deseable	Fuente de verificación
46. La institución desarrolla acciones de seguimiento de sus egresados y utiliza la información obtenida para actualizar y perfeccionar el plan de estudios de la carrera e impulsar actividades de intercambio con ellos.	<p>46.1 Existencia de registros actualizados sobre ubicación ocupacional.</p> <p>46.2 Existencia de estrategias para mantener vínculos activos con los egresados de la institución.</p> <p>46.3 Existencia de mecanismos que permitan recoger opinión de los egresados sobre la formación recibida.</p> <p>46.4 Incorporación de la información del seguimiento a los egresados en el mejoramiento del plan de estudios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sí existen. • Sí existen. • Sí existen. • Sí se incorpora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro ocupacional de egresados. • Apreciación de egresados. • Documentos que establecen los mecanismos y apreciación de los egresados. • Informe de los resultados del seguimiento a egresados y plan de estudios.
47. Los egresados de la carrera son reconocidos por la calidad de su formación y destacan por su desempeño profesional.	<p>47.1 Porcentaje de docentes que trabajan en el campo educativo.</p> <p>47.2 Participación de los egresados en actividades académicas.</p> <p>47.3 Existencia de reconocimientos y distinciones recibidas por los egresados.</p> <p>47.4 Porcentaje de egresados que se desempeñan en cargos jerárquicos o funcionarios del sector público.</p> <p>47.5 Porcentaje de egresados con producción académica reconocida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 70% de egresados. • Sí participan. • Sí tienen. • 10% de egresados. • 10% de egresados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro ocupacional de egresados. • Registro de egresados. • Registro de egresados. • Registro ocupacional de egresados. • Registro de egresados.



TERCERA PARTE

*La carrera pública
magisterial
de excelencia*

DISEÑO DE LA PROPUESTA

1. SITUACIONES QUE CONDICIONAN O DETERMINAN LA FACTIBILIDAD DE LAS TRANSFORMACIONES PROPUESTAS

Teniendo presente las propuestas de transformación que representa el diseño de una nueva Carrera Magisterial los aspectos más significativos por precisar son: la selección y formación inicial del docente en instituciones formadoras debidamente acreditadas que sean responsables de prepararlo para enfrentar con éxito el reto que supone una educación de calidad; la inserción inicial del principiante durante un período especial con apoyo profesional calificado a fin que pueda, en las mejores condiciones, asumir la responsabilidad directa del proceso de enseñanza-aprendizaje, articulando su formación académica con la realidad; la formación permanente o continua, que garantice la actualización y un gradual y constante mejoramiento personal y profesional.

Un sistema de evaluaciones podrá dar cuenta del progreso o del estancamiento e incluso de la pérdida de calidad (idoneidad) del docente. Frente a estas constataciones, se consideran medidas de estímulo (ascensos vinculados a remuneraciones desempeños sobresalientes vinculados a compensaciones), de apoyo (asesoría acompañante formativa) y sanciones (suspensiones e inclusive salida del servicio o de la carrera).

Como ya se ha señalado, en la actualidad la selección y formación inicial no garantizan la idoneidad profesional que un título académico otorgado a nombre de la Nación haría suponer. La mayoría de las instituciones formadoras de docentes no tienen la calidad necesaria y los egresados carecen de esa idoneidad.

Las disposiciones normativas actuales exigen que los nuevos docentes pueden ser nombrados sobre la base de requisitos mínimos no debidamente comprobados. Ello repercute sobre todo en áreas rurales o de menor desarrollo relativo en las que, precisamente, el nuevo docente no está en condiciones de responder a los retos que presenta la población de esas zonas. No existe un período de inserción inicial.

Se han hecho esfuerzos esporádicos para implementar sistemas de formación continua pero aún no puede afirmarse que el éxito sea significativo a pesar de algunos avances (PLANCAD) o pilotos que no alcanzan a todo el numeroso contingente de docentes.

En cuanto a la evaluación, los dispositivos legales vigentes no la han implementado como sistema y esto despierta un clima de desconfianza, falta de credibilidad y rechazo. Un ejemplo claro es el conflicto por el nombramiento, previo concurso, de Directores de CE y de docentes contratados en el 2002.

En lo que se refiere a condiciones dignas de trabajo, como se ha señalado en la identificación de la problemática actual, las remuneraciones son muy bajas y no llegan a cubrir ni el 70% de la CBF. Las condiciones de trabajo en zonas rurales, urbano-marginales y de menor desarrollo relativo no son las mínimas requeridas para un desempeño de calidad. La permanencia, a veces aparentemente inexplicable, de los docentes en el servicio se debe a la crisis económica crónica que hace del magisterio un espacio relativamente “fácil” de empleo en el que la única garantía real es la estabilidad laboral irrestricta

a la que se suman jornadas laborales y vacaciones que colocan al magisterio en ventaja frente a los demás servidores públicos. Las otras medidas favorables que las leyes vigentes consideran, como se ha señalado, no se cumplen desde hace más de 10 años sea por razones políticas o por carencias presupuestales.

Así como una formación de calidad, evaluaciones aceptadas y confiables y condiciones dignas de trabajo que lamentablemente no se dan, redundarían en la afirmación e incremento de la idoneidad profesional, hay otras ya señaladas que, por el contrario, inciden en impedir o bloquear el avance en el logro de idoneidad profesional vinculada a la exigencia de calidad en la educación.

1.1 ESTABILIDAD LABORAL Y EVALUACIÓN DOCENTE

Históricamente, la estabilidad docente irrestricta ha sido considerada como uno de los motivos de la baja capacidad de respuesta de los sistemas educativos frente a las iniciativas de reformas. Hoy en día, el derecho de cada niño y de todos los niños a recibir una educación de calidad prima ante otras consideraciones. Los gremios modernos, en lugar de defender a todo docente, sea éste bueno o malo, tienden a sentirse corresponsables de la calidad de la educación.

En muchos países se flexibilizan los mercados laborales, no sólo por la necesidad de reducir gastos, sino porque el trabajador del siglo XXI necesita de destrezas amplias y de capacidad de adaptación que se adquieren en la experiencia de una serie de empleos. Se considera sano que otros profesionales, sin título pedagógico, puedan enriquecer la profesión docente y que los docentes, para preparar mejor a los estudiantes, tengan oportunidades de ingresar y salir de la profesión y experimentar el funcionamiento de otros sectores con una lógica diferente.

El concepto de estabilidad docente se ha modificado. Está limitado por contratos a plazo fijo o se condiciona al buen desempeño dentro de un contrato abierto. Éste ha sido siempre el caso de la educación privada. Esto y un apoyo técnico de calidad pueden explicar parcialmente los mejores logros de aprendizaje en los CE privados.

El reciente Informe del BM sobre la educación peruana menciona la posibilidad de solicitar a todos los docentes que renuncien y que se les otorgue contratos de duración abierta complementándolos con planes de pensión personalizados. Es posible que sea más fácil abordar el problema de los malos docentes con un régimen de contratos que con el de carrera, esto sería políticamente inviable. Lo que hay que precisar es que carrera no significa estabilidad absoluta. En sistemas que tienen carrera profesional, vía sanciones previstas por mal desempeño, se puede llegar incluso al despido, si es necesario.

En las carreras de excelencia, la opción es de mayor estímulo, apoyo y remuneración, y la estabilidad se abandona. Hay que enfatizar que debe darse un diferencial importante en las remuneraciones para que sean compensatorias.

El tema del rechazo a la evaluación del desempeño docente está asociado al de la estabilidad absoluta. Este rechazo, que es parcialmente cultural, refleja también un temor a juicios y sanciones arbitrarias debido a la falta de claridad de qué se evalúa y con qué criterios se evalúa. Para superar esta situación es importante que las expectativas (estándares) y las sanciones sean conocidas por todos; que los recursos de apoyo y capacitación estén disponibles, incluso para los evaluadores; que las sanciones sean introducidas únicamente después de un período que permita que cada uno pueda mejorar su desempeño y realizar su potencial propio. Es aconsejable establecer un sistema de “filtros” que permita eliminar ex – ante a quienes no tienen la personalidad para ejercer la docencia. Esto sería mejor que tener que enfrentar situaciones de deterioro que posteriormente requieran sanciones drásticas como el despido. Estos filtros deberían aplicarse al ingreso a la Universidad o al IPS y al ingreso en la carrera.

La evaluación de desempeño, como medio para motivar a los maestros a su desarrollo personal y profesional, está siendo utilizada en muchos países. La motivación que genera la evaluación de desempeño surge por la necesidad que tienen las personas de demostrar a otros lo que ellos son y son capaces de

hacer (lo que Maslow llama autoestima o necesidad de satisfacer el ego). Cuando el sistema de evaluación incluye premios, su efecto en la motivación se refuerza, pues entonces la evaluación de desempeño promueve, además de la autoestima (siguiendo con la teoría de la motivación de Maslow), la satisfacción de necesidades básicas, que cuando se trata de premios en efectivo, o de autorrealización, cuando constituyen premios en especie, como oportunidades de desarrollo profesional o de recreación.

Por lo tanto, se puede suponer que cuando se aplique la evaluación de desempeño vinculada a premios, la probabilidad de que existan maestros no motivados, que amenace el derecho de aprender que tienen los alumnos, sea muy baja; y, a su vez, el número de los maestros que por afectar negativamente los objetivos de la sociedad, y que, por ello, deban salir de la Carrera, será mínimo.

Como se dijo antes, los países que han avanzado en esta experiencia son varios, entre ellos:

- **México.** La evaluación de desempeño profesional y la evaluación del desempeño escolar son dos de los ocho factores que se consideran para ingresar o ascender dentro de la nueva Carrera Magisterial. El profesor mexicano Edgar Jiménez¹⁰⁸ planteó lo atractivo que ha sido para los maestros mexicanos pasar a formar parte de una Nueva Carrera Magisterial.
- **Chile.** El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño premia al 25% de los establecimientos de cada región, otorgando una bonificación a sus profesores por la mejora con respecto a sí mismos, en relación a diversos criterios de calidad. Desde el 2001, el Colegio de Profesores de Chile ha venido discutiendo con el Ministerio de Educación, las formas más adecuadas de aplicar esta evaluación.
- **Cuba.** El sistema de evaluación de desempeño está vinculado a planes de superación de los maestros y a la Carrera docente. El profesor cubano Héctor Valdés¹⁰⁹ planteó que por la función social que realizan los educadores están sometidos a una valoración espontánea de su comportamiento por todos los que reciben sus servicios. “Tales valoraciones pueden dar lugar a ambigüedad, contradicciones, alto nivel de subjetivismo y en ocasiones pueden ser causa de decisiones inadecuadas y de insatisfacción y desmotivación de los docentes. Por esta razón se hace necesario un sistema de evaluación que haga justo y racional ese proceso y que permita valorar su desempeño con objetividad, profundidad, e imparcialidad.”
- **Reino Unido.** El interés por un sistema de evaluación del desempeño surgió como complemento a la innovación de desarrollar meta por alumno y por colegio. La implementación de este sistema contribuyó al establecimiento de un marco profesional de calificación de profesores a través de su carrera, nuevos programas orientados al desarrollo profesional y a la introducción de un sistema nacional de gestión del desempeño.

Frente a estas tendencias generalizadas, los gremios modernos dejan de defender el concepto tradicional de estabilidad (mismo cargo y mismo CE durante toda la vida) reemplazándolo por la idea de la estabilidad a lo largo de la Carrera. Esto significa reconocer que cada docente puede alternar períodos en el aula con otras responsabilidades. Los gremios pueden estimular la creación de fondos de apoyo para facilitar estas transiciones y un soporte electrónico de intercambio de información sobre ofertas y demandas de trabajo.

Hay estudios que informan que un 40% de docentes peruanos se identifican con la estabilidad laboral como su razón principal para elegir la carrera de educadores, a pesar de los bajos salarios. Esto significa que un mayoritario 60% menciona otros factores de elección y entre ellos la satisfacción intrínseca de formar a jóvenes y para otros, la ausencia de otras posibilidades y la expectativa de mejorar a través de la carrera y de las remuneraciones vinculadas a ella.

¹⁰⁸ JIMÉNEZ, Edgar. “La Carrera Magisterial en México”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la Carrera Magisterial. Lima, 2001.

¹⁰⁹ VALDÉS VELOZ, Héctor. “En un mundo de cambios rápidos, sólo el fomento de la innovación en las escuelas permitirá al sistema educacional mantenerse al día con los otros sectores.” Ponencia presentada en Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño docente. México, 2000.

PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE Y CALIDAD EDUCATIVA

El cuestionario aplicado propuso a los docentes que manifesten sus preferencias en el debate actual sobre la relación que existe entre profesionalización de los docentes y la calidad de la educación. El encuestado debía calificar de 1 a 10 su grado de acuerdo en una lista de criterios. El que obtuvo el promedio más alto (7.9) fue “la evaluación periódica de la calidad del desempeño profesional”. Luego, con 7.8 le sigue el “título académico de grado”. En tercer lugar (con un promedio de 7.6) aparece un criterio no tradicional como el “desarrollo de investigación o innovaciones educativas”. Sólo en cuarto lugar y con un promedio de 7 está uno de los criterios más clásicos para determinar el salario docente como es la “antigüedad”. El promedio más bajo (6.3) le correspondió a “otros antecedentes académicos”.

1.2 OTROS CONDICIONANTES

También es importante referirse a los otros aspectos que, por condicionar negativamente los criterios de calidad, equidad y racionalidad en el sistema educativo en general, deben ser modificados.

En lo que toca al régimen laboral sobre jornadas y turnos, generados como efecto de una aparente racionalización de infraestructura y equipamiento, se ha establecido jornadas laborales de 24, 30 y 40 horas pedagógicas de 45 minutos cada una. Resultado de este régimen es que en el país se dictan en promedio 450 horas lectivas al año cuando el promedio de otros países de la región llega a 1 000 o 1 100 horas. Se podría preguntar si, además de lo anterior, existe un uso racional de este mínimo tiempo pedagógico por docentes que no tienen claridad en las expectativas de aprendizaje de los alumnos o no disponen sino de una gama limitada de estrategias pedagógicas. Esta situación obliga a complementar tiempos de aprendizaje con asignaciones de tareas para el hogar, sin tener en cuenta la posibilidad de que esto no redunde en mayor aprendizaje, por las precarias condiciones de los sectores populares a los que pertenecen mayoritariamente los usuarios de los servicios educativos estatales.

Una limitación que causa problemas es que actualmente sólo existen dos áreas de desempeño: el área de docencia (aula) y el área de administración educativa. Habría que estudiar, con miras a la nueva Carrera que se propone, dos posibilidades. La primera, separar para efectos de la Carrera, el área de administración de la Educación que podría pasar a la Carrera Administrativa Pública. La segunda, crear en el ámbito de la Carrera Magisterial dos áreas: el área de la docencia (aula) y una nueva área de Gestión Pedagógica más vinculada a la función docente y al proceso de enseñanza-aprendizaje. En esta área podrían ubicarse, por ejemplo, los Directores y Sub-Directores, los Coordinadores, los asesores del sistema de Asesoría Acompañante que propondremos, entre otros. Aquí también estarían los especialistas de las USEs u órganos equivalentes, de la sede central y de las regiones.

Para superar los riesgos de inequidad e ineficiencia que se presentan en la actual estructura y exigencias que supone la Carrera Pública Docente, es imperativo transformar sustantivamente conceptos y prácticas vinculadas a la misma. Nos referimos a los criterios de ascenso que no presentan exigencias significativas que puedan constatarse, así como a la poca diferenciación de remuneraciones que existe entre los diferentes niveles.

Sería necesario, para introducir mayor racionalidad, vincular las remuneraciones no directamente con los niveles de la carrera como se hace hoy sino con los puestos y éstos con los niveles. Debidamente descritos en sus funciones específicas y precisadas las competencias que se requieren para cumplir responsable-

mente dichas funciones, tales cargos se articularían, vía competencias exigidas para el respectivo ascenso, a cada nivel de carrera. De esta forma, las remuneraciones se determinarían por el puesto, modificando la situación actual. Mayores precisiones al respecto se trabajan en el acápite sobre Política Salarial; en éste se precisa igualmente lo referente al Escalafón que está estrechamente relacionado con esta temática.

En la actualidad, las exigencias son más bien formales (títulos, años de servicio, “antigüedad” y “méritos”). No existe una clara e inequívoca definición de competencias, expresadas en estándares exigibles para pasar del Nivel II al Nivel III y siguientes. El paso del Nivel I al Nivel II es automático, una vez cumplido el período previsto de 5 años de permanencia. Además, la ponderación de puntajes para cada requisito revela una *sobrevaloración de la antigüedad* y exigencia de antecedentes que no son comprobados y de títulos formales que no tienen garantía de idoneidad, dada la precariedad de la mayor parte de instituciones formadoras. El desempeño laboral se refiere a eficiencia en el servicio, asistencia, puntualidad, participación en el trabajo comunal y no hace mención al resultado que se expresa en aprendizajes significativos de los niños.

En cuanto a las remuneraciones, no existe mayor diferencia entre nivel y nivel y la que se da al comparar el Nivel I con el Nivel V, es mínima. No constituyen pues estímulo alguno al esfuerzo docente y por lo mismo, representan un riesgo para la eficacia en el logro de la calidad. El remunerar de la misma forma a buenos y malos docentes crea situaciones de inequidad e injusticia.

El ingreso de un recién egresado al servicio y a la carrera se hace actualmente por nombramiento a CE o Programas ubicados en áreas rurales o de menor desarrollo relativo, con la obligación de permanecer tres años antes de ser trasladado o reasignado. Si se examina esta norma con criterio de equidad, sobresale un doble y gravísimo nivel de inequidad.

Inequidad para el recién egresado, porque el principiante iniciará sus servicios con grandes desventajas. No está aún equipado para responder al reto que representan los procesos de enseñanza-aprendizaje en esas difíciles zonas. Salvo excepciones, ésta puede ser una práctica que desanime al principiante y en cualquier caso, no lo ayudará a realizar sus capacidades y posibilidades en forma óptima. Es cierto que vencer dificultades y retos puede ser estimulante pero requiere condiciones más favorables.

Inequidad evidente para la población escolar de zonas rurales y de menor desarrollo relativo. Las condiciones sociales, económicas y culturales de la población son precarias y lograr aprendizajes significativos en niños de esas zonas requiere docentes experimentados, capaces de enfrentar con éxito el reto. Un criterio de equidad exige que los docentes asignados a esas plazas sean, precisamente, los mejores. Se trata de revertir la visión actual, según la cual ir a las zonas rurales es un castigo o una obligación desagradable.

2. DISEÑO DE LA PROPUESTA DE CARRERA MAGISTERIAL

2.1 UN CONCEPTO DE CARRERA

La carrera define el conjunto de puestos, títulos, a través de los cuales el docente puede avanzar durante su vida profesional. Define, igualmente, la jerarquía entre ellos, las competencias requeridas para cada nivel y las demás condiciones del ascenso.

El sistema de compensación es el conjunto de beneficios, monetarios (salarios, premios, bonos, pensiones) o no (condiciones de trabajo, incluidos horarios, sistemas de seguridad, apoyo profesional, estabilidad en el cargo), asociados a la carrera para motivar a los docentes en complemento de los beneficios simbólicos. Algunas promociones son acompañadas de aumentos de salarios, otras, sólo de más responsabilidades, mayor estatuto o prestigio social.

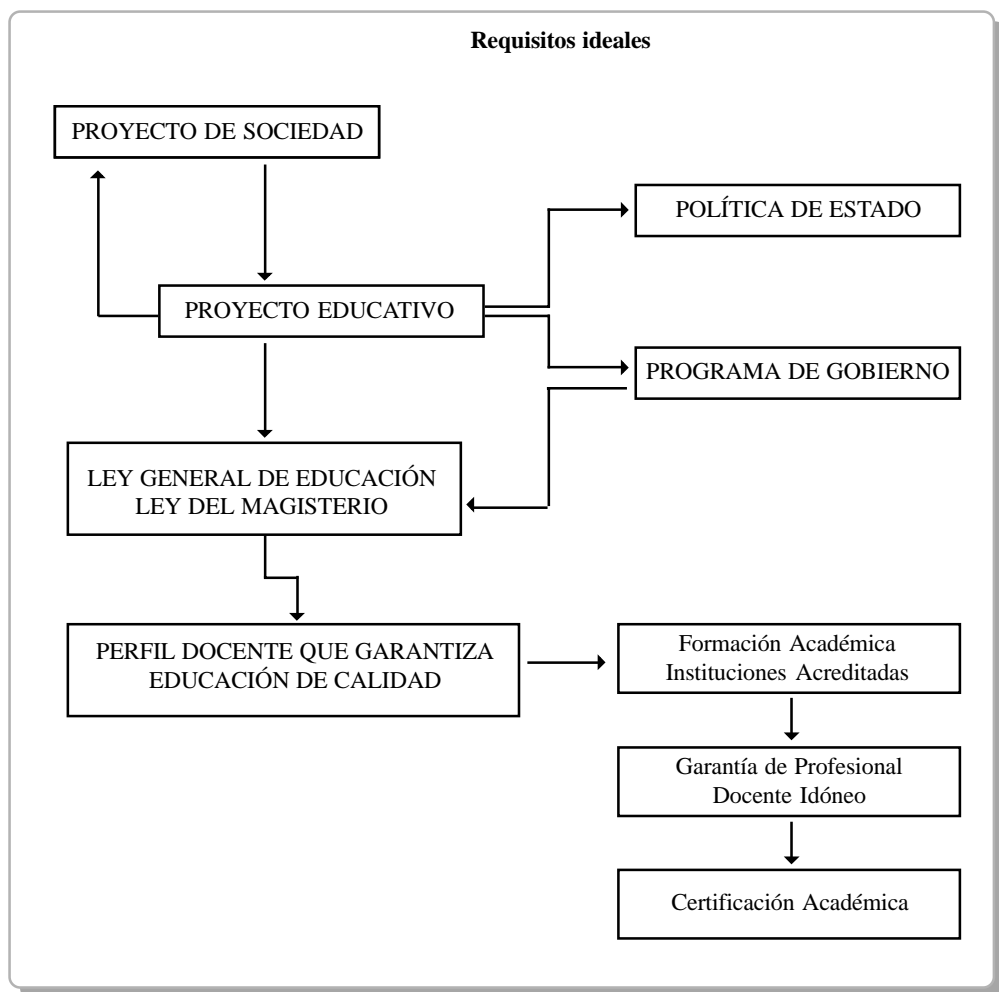
El modelo de carrera tradicional o funcionaria está basado en años de experiencia y nivel de educación formal donde cada docente progresa a un ritmo previsible y de manera mecánica, haga bien o mal su labor¹¹⁰.

2.2 LOS SUPUESTOS DE LA PROPUESTA

Tratar de alcanzar los requisitos considerados “ideales” o deseables como marco referencial de las transformaciones propuestas, no debiera interpretarse como que si esas aspiraciones no se dieran en su totalidad. Significa solamente que habrá más dificultades y menos condiciones favorables para aceptar e implementar las propuestas de cambio. De otro lado, explicitar los requisitos revela también los supuestos que la Propuesta maneja y puede orientar a los lectores y a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones basándose en esos elementos de juicio.

El siguiente esquema muestra gráficamente estos requisitos y su relación con la Propuesta.

ESQUEMA N° 1



¹¹⁰ Basado en la ponencia de Francoise Delannoy sobre Caminos hacia una Carrera Magisterial que presentó en el Taller Internacional sobre Carrera Docente, Lima, nov. 2001.

En los párrafos siguientes presentamos en síntesis tales requisitos o supuestos.

- La existencia de un **Proyecto de Sociedad** que dé unidad a la conciencia colectiva de los peruanos y que sea norte que oriente su lucha por una sociedad más justa, equitativa, solidaria, democrática y libre donde el respeto a los derechos humanos sea garantía de paz y de una vida en la que se pueda construir con alegría y esperanza de futuro, donde sea posible amar y ser feliz con los demás.
- Es de este proyecto de sociedad del que se pretende se desprenda y cobre vida un **Proyecto Educativo** que sea a la vez **política de Estado y programa de Gobierno**.
- Este proyecto educativo debe garantizar lo que es consenso y anhelo común: **una educación de calidad para todos**.
- Entre los instrumentos de este proyecto educativo se encuentran **la Ley General de Educación y la Ley del Docente** (se deberá pensar también en la necesaria articulación de estas leyes con las de reforma del Estado)
- Estas leyes deben precisar el tipo de educación que queremos con criterios de **calidad, equidad y racionalidad**.
- La normatividad que se origine en esas leyes y en otras similares deberá definir la **prioridad de la educación y asignar, en el presupuesto los recursos que revelen esa prioridad y que garanticen su viabilidad al largo plazo**.
- **Deberá, igualmente, precisar las políticas y estrategias que revaloricen al docente, reconocido como sujeto insustituible en el proceso de enseñanza-aprendizaje y como profesional responsable, en el marco de una visión del docente como un profesional reflexivo, adaptable y flexible, con liderazgo y capacidad de cambio.**

Un segundo grupo de requisitos tiene que ver más con objetivos concurrentes, es decir, con la revalorización del docente a quien se le encomendará el tipo de educación que se quiere y necesita para nuestros niños y jóvenes.

- Se requiere **definir el perfil del docente**.
- Se debe garantizar la formación inicial de ese docente **acreditando a las instituciones que demuestren calidad y que otorguen al nuevo docente una Certificación Académica que sea garantía de competencia profesional**.

2.3 LA PROPUESTA DE UNA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL DE EXCELENCIA

Se propone una Carrera con cinco niveles y un período de servicio previo al ingreso al I Nivel. Para definir el número de años de cada nivel se ha tomado como criterio básico: la evolución en la vida del docente. Según Delannoy (2001) y otros autores, los psicólogos distinguen tres fases en la vida del docente: sobrevivencia, estabilización (mayor dominio, innovación y flexibilidad) y ampliación (que implica refinamiento y diversificación); y los sociólogos tres etapas: docente preocupado por su propio desempeño, docente en proceso de adquisición de las competencias necesarias para su desempeño, y docente capaz de centrarse en los alumnos y sus necesidades. Por tanto, en los Niveles I y II estarían los maestros que se encuentran en la primera fase (etapa). En esta fase las condiciones de la carrera deben servir para motivar a los maestros a superar su actitud de sobrevivencia y preocupación por su propio desempeño, transformándola gradualmente en una actitud de aprendizaje.

Para ello los primeros ocho años de la vida de un maestro recién graduado se agrupan en: un año de inserción, para que el docente confronte la realidad y el desafío de ingresar a la Carrera, asesorado y apoyado por maestros de experiencia; dos años en el Nivel I, para que empiece a desenvolverse con mayor autonomía y responsabilidad y para que conozca y de a conocer si tiene las condiciones para desarrollarse en la carrera y cinco años en el Nivel II, para darle tiempo de afirmar su ser e iniciar su proceso de estabilización.

Los siguientes siete años se agrupan en el Nivel III. Según los psicólogos y sociólogos, durante esta etapa de su vida, los maestros tienen mayor dominio de sus saberes y por lo tanto son más flexibles y están en mejores condiciones para innovar, y en su desarrollo personal han adquirido mayor madurez. Por ello durante estos siete años se procurará que él o ella vayan, poco a poco, adquiriendo más saberes y estabilizando su personalidad, antes de afrontar el desafío de una siguiente evaluación de ascenso.

En los niveles IV y V se propone que la Carrera tenga condiciones que permitan la realización de maestros centrados en los alumnos y sus necesidades y viviendo un proceso de refinamiento y diversificación de su profesión. Para ello, se procurará que el paso por ambos niveles constituya una ampliación gradual de su profesión, a medida que se interesan más en los alumnos y sus necesidades e incluso en las necesidades de otros maestros para atender las necesidades de los alumnos. Tanto así, que ellos no están obligados a pasar al V nivel sino que pueden quedarse en el Nivel IV diversificando o refinando sus saberes, si esto es lo que prefieren hacer.

Los criterios que se han tomado para señalar los períodos mínimos de permanencia en los Niveles I-II y III son:

- Características de los docentes según edad.
- Posibilidad de reconversión profesional, si sale de la Carrera.
- Oportunidad de profundizar su experiencia en períodos relativamente largos y en los que el docente estaría en condiciones físicas y mentales de máxima productividad para un desarrollo óptimo de sus capacidades personales y profesionales.

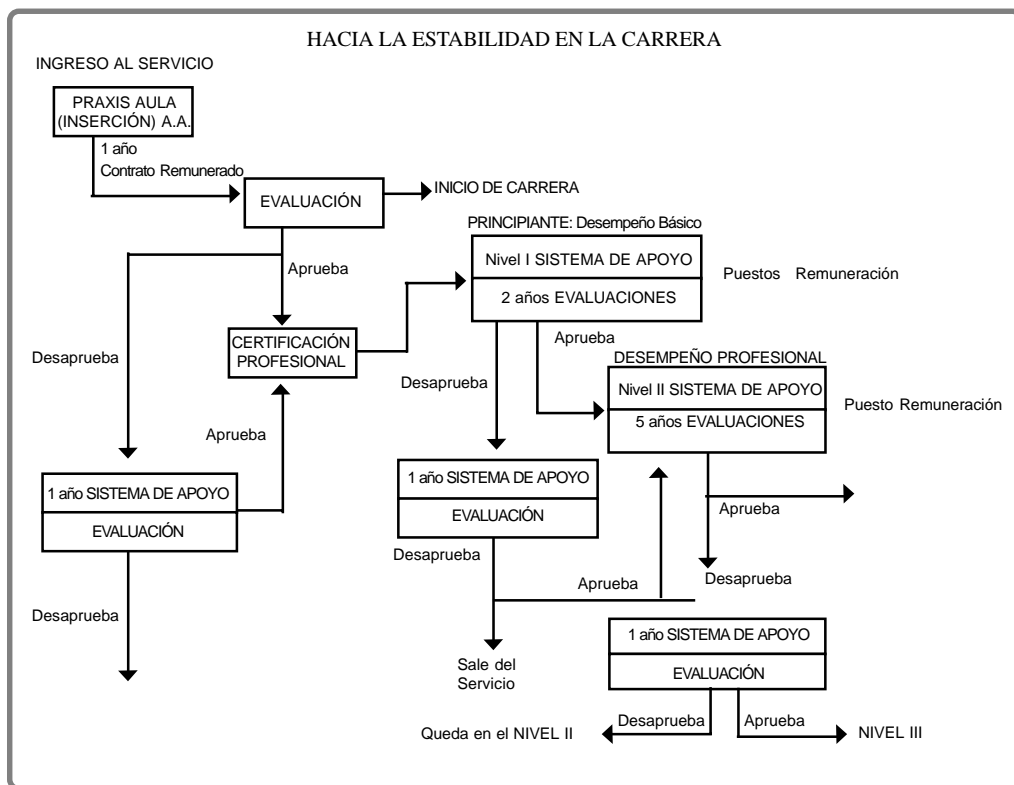
Se aclara que la propuesta considera los siguientes tipos de Evaluación:

- Evaluación para ascensos entre nivel y nivel de Carrera que se aplica al final del período mínimo de permanencia en cada Nivel y en la que se comprende la evaluación de ingreso a la Carrera.
- Evaluación permanente anual¹¹¹ o evaluación del desempeño, con fines formativos que es un proceso continuo que se desarrolla en los CE con modalidades de autoevaluación e interevaluación.
- Evaluación con fines de recertificación de competencias, es decir, para constatar que el docente que permanece en un nivel (ya sea porque no ha aprobado la evaluación para el siguiente nivel, por su propia decisión o porque está en el último nivel V o por otros motivos), se mantenga actualizado en las competencias que se requieren para ese nivel y en ese momento. Esto implica formación continua con propósitos de refuerzo y de actualización, teniendo en cuenta el vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología. Esta evaluación podría significar, al límite, posibilidades de salir de la carrera.

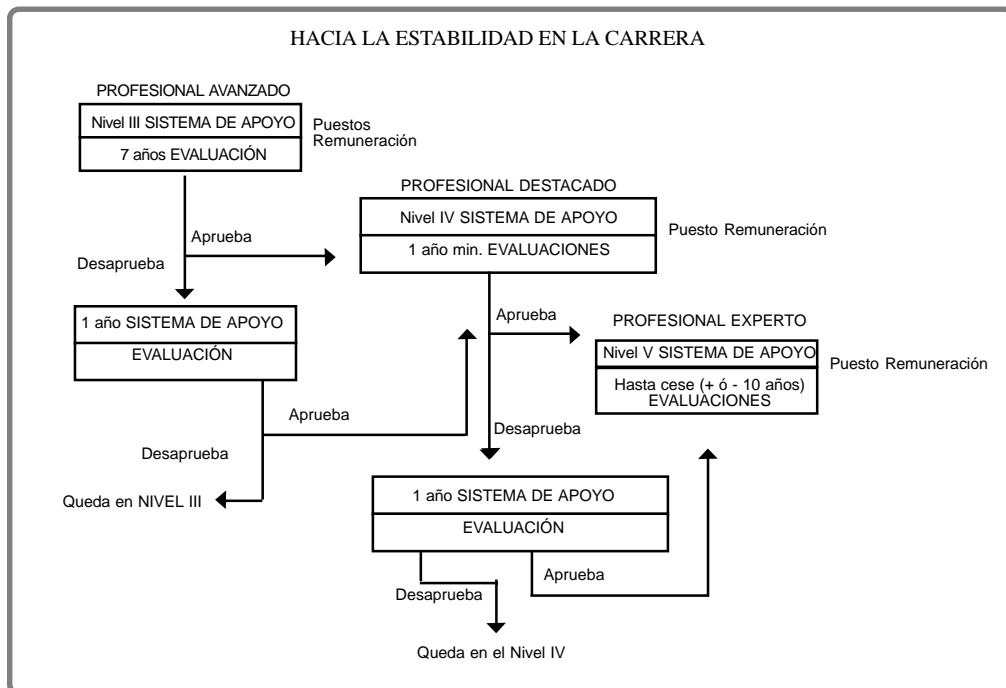
El sistema de Evaluación deberá fijar los procedimientos pertinentes y acordes con la finalidad de cada tipo de evaluación. El Sistema de Asesoría Acompañante, el cual se describe posteriormente, tendrá un rol clave en los aspectos formativos que estas evaluaciones implican.

¹¹¹ Es un proceso propio de la gestión de calidad que está integrado al quehacer cotidiano de una organización (generando una cultura de evaluación), que genera información durante todo el año y un informe anual previo a la programación del siguiente año.

ESQUEMA N° 2



ESQUEMA N° 3



INGRESO AL SERVICIO

La actual Carrera Pública Docente no establece diferencia entre ingreso al servicio e ingreso a la Carrera ya que ambos son equivalentes y se producen con el nombramiento del nuevo docente en una plaza estatal de CE o Programa ubicado en zonas rurales o de menor desarrollo relativo, iniciándose así en el I Nivel de la Carrera.

En contraste, la Carrera Pública Magisterial de Excelencia que aquí se propone, distingue claramente el ingreso al servicio del ingreso a la Carrera, como se puede apreciar en los siguientes párrafos.

Obtenida la Certificación Académica, el nuevo docente podrá someterse a una evaluación para ingresar al servicio para desarrollar una **praxis en el aula**, contratado por un período de un año durante el cual será acompañado por un docente, destacado o experto, en calidad de asesor. La idea es que el nuevo docente se vea confrontado, en las mejores condiciones, a la responsabilidad personal y directa de orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos que el C.E. le confíe. Esta praxis en condiciones reales, diferentes a las de la práctica de su formación inicial le permitirá organizar el conjunto de competencias adquiridas, descubrir lo que sabe, poner en práctica su saber hacer y probar su ser o calidad de persona. Lo ideal sería que, orientado por el asesor y sostenido por el equipo de su C.E., el nuevo docente ubicará su docencia no sólo en el ambiente del aula y de la escuela sino en el contexto geográfico y poblacional al que sus alumnos pertenecen. Cabe recordar que todo nuevo profesional por destacado que haya sido en su centro de formación, tiene siempre dificultades para asumir una real responsabilidad profesional. En el Perú no se tienen datos sobre el porcentaje de abandono de nuevos docentes, a pesar del hecho de que es precisamente a ellos a quienes se envía a las zonas rurales o de menor desarrollo, enfrentándolos con situaciones que requieren un manejo más experimentado que el poseído por el nuevo docente.

El primer año de trabajo, en el que actuarán al mismo tiempo la práctica acompañada y una evaluación continua en forma de autoevaluación y de interevaluación, preparará al nuevo docente para la evaluación del desempeño al finalizar su período de inserción previa. En caso que supere esta prueba de evaluación, se le expedirá una **Certificación Profesional** que le permitirá el ingreso al Nivel I de la Carrera, siempre y cuando apruebe la evaluación de ingreso.

Es importante hacer énfasis en el hecho de que este período de práctica acompañada será considerado como tiempo de servicios, es decir, se computará dentro del período de permanencia en el Nivel I, en el caso de ingreso a la Carrera aun cuando el nuevo docente entrará al servicio como contratado.

En el caso de que el nuevo docente no aprobara la evaluación, se le dará una segunda oportunidad pues luego de un año podrá solicitar una nueva evaluación, si la aprueba ingresará al Nivel I de la Carrera. Si no la aprueba, saldrá del servicio. Habría que estudiar la posibilidad de que, en casos excepcionales, los maestros que no aprobaran la segunda evaluación puedan tener una tercera oportunidad.

FUNCIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DE NIVELES

Se ha previsto que la Carrera Magisterial Pública de Excelencia tenga cinco Niveles y que circulen en los mismos docentes con título pedagógico y nombramiento en las condiciones y con las exigencias que se especificarán. Sin embargo, podrá considerarse que otros profesionales sin título pedagógico puedan aspirar a ingresar a la carrera en el nivel de educación secundaria, siempre que tengan un nivel de estudios pedagógicos que los habilite para enseñar y aprueben un examen de suficiencia pedagógica.

Una vez que se apruebe esta Propuesta, debe quedar establecido que todos los nuevos docentes al culminar con éxito su período de inserción, deberán obtener una certificación profesional que les permita el ingreso por el I Nivel ya que, a partir del funcionamiento de la misma no se admitirán ingresos a la Carrera Pública Magisterial de Excelencia.

Para los efectos de la Carrera y en cada nivel, se definirán previamente:

- Las competencias que serán exigibles en el nivel respectivo y que tendrán relación con los estándares de calidad establecidos y ponderados.
- Los puestos debidamente especificados con precisión de funciones (o competencias requeridas para desarrollarlas), responsabilidades y condiciones de trabajo, a los que puede acceder el docente de cada nivel en las áreas de docencia y de gestión pedagógica, siempre que tenga, además de las competencias genéricas del nivel, las competencias específicas del puesto. (quedaría por discutirse el área de administración de la educación).
- Las remuneraciones que correspondan a estos puestos de acuerdo con las exigencias definidas para los mismos (conformadas por la remuneración por el nivel más la remuneración por el puesto).
- Los criterios y medios para evaluar las competencias. Se tendrá que decidir entre evaluar las potencialidades (lo que es capaz de hacer, conocimientos, habilidades y características personales); o su desempeño (lo que hace) y los resultados de su desempeño (resultados de lo que hace); o evaluar estos tres aspectos, asignando un valor porcentual a cada uno de ellos.

Será necesario, igualmente, poner en marcha en forma sistemática y permanente, dos sistemas indispensables para lograr la excelencia que se promueve: Sistema de Asesoría Acompañante y Sistema de Evaluación. Más adelante se vuelve sobre estos dos pilares de la Carrera para explicar su importancia y funcionamiento.

Dado que durante un lapso, que deberá fijarse previo estudio específico, será un hecho la coexistencia de dos sistemas de carrera (Carrera Pública Docente y Carrera Magisterial de Excelencia) y será necesario organizar y poner en marcha otro sistema indispensable: *el de Reconversión* que fije las condiciones, los requisitos y las exigencias que deberán cumplir los docentes que actualmente se encuentran en la Carrera Pública Docente, para solicitar en forma voluntaria su ingreso a la nueva Carrera, previa evaluación de su desempeño. La mención de este Sistema de Reconversión se hace sin dar mayores precisiones pues éstas sólo podrán lograrse con un estudio especial cuando se haya tomado la decisión de optar por la Propuesta.

NIVEL I: Inicio de Carrera – Principiante: Desempeño Básico

A este nivel, para el que se propone una permanencia de dos años, ingresará el docente que apruebe la evaluación del período de inserción (práctica acompañada).

En este como en todos los niveles, el docente participará en la evaluación permanente. A los dos años de permanencia en este Nivel I, el docente principiante que en este lapso ha tenido la asesoría prevista, será evaluado para el ingreso al Nivel II. Si aprueba accederá al Nivel II, de lo contrario podrá someterse a una segunda evaluación. Mientras tanto recibirá los beneficios del Sistema de Asesoría Acompañante. Este sistema lo apoyará estimulando su capacidad e interés profesional. Aquí será indispensable el rol de apoyo de los otros docentes del C.E. Transcurrido el año, el docente tendrá derecho a solicitar una segunda evaluación. Si la supera accederá al II Nivel, si no la supera saldrá del servicio.

Esta medida supone una clara **vinculación entre estabilidad e idoneidad**. El docente que tiene un **desempeño no satisfactorio** (mínimas competencias exigidas) deberá ser separado del servicio y de la Carrera. Así lo exige el derecho de los niños y jóvenes a lograr aprendizajes significativos y a tener un docente que sea garantía de una educación de calidad.

Una tercera evaluación sería poco factible (contra los objetivos de la Carrera), ya que disminuiría el esfuerzo de los maestros por aprobar a la primera e incrementaría el costo de la asesoría acompañante.

Los maestros que estando en este nivel, demuestren tener las competencias específicas requeridas para trabajar en el área rural, podrán solicitar su asignación en lugares rurales por 2 años, durante los cuales recibirán remuneraciones económicas y no económicas más atractivas que las de sus homólogos en el área urbana. Después de los dos años tendrán la opción de seguir en el área rural y recibir un paquete adicional de remuneraciones económicas y no económicas o regresar al área urbana (para lo cual se habrá reservado plazas).

NIVEL II: Desempeño Profesional

Se propone una permanencia de cinco años. En este, como en los demás niveles, se propone hacer evaluación permanente (autoevaluación e inter-evaluación) que permitirá oportunamente reconocer y superar dificultades, límites y deficiencias o, en su caso, descubrir fortalezas, posibilidades y capacidades para profundizarlas y hacerlas irreversibles. A los cinco años de permanencia en el Nivel II, el docente será evaluado con fines de promoción. Si supera la evaluación, accederá al Nivel III, si no lo hace, se le dará una segunda oportunidad. Durante un año el docente tendrá la asesoría prevista, que lo apoyará para superar los problemas que le han impedido aprobar, después de la cual podrá solicitar una segunda evaluación. Si aprueba accederá al III Nivel; si no lo hace, permanecerá en el mismo Nivel II. Cuando considere que su desempeño ha mejorado podrá solicitar una tercera evaluación de promoción, si la aprueba pasará al Nivel III, si desaprueba, tendrá que quedarse en el Nivel II, y, en cualquier caso, deberá someterse periódicamente a evaluaciones de recertificación de competencias que constaten que tiene por lo menos las competencias requeridas para ese nivel, en ese momento. Si no es capaz de recertificar las competencias de ese nivel, tendrá que descender de nivel¹¹² o salir¹¹³ de la Carrera.

El hecho de estar en ese Nivel garantiza que tiene las competencias genéricas para un conjunto de puestos a los que podrá acceder siempre que tenga también las competencias específicas que el puesto requiere. Por ejemplo, se podría establecer que los maestros del III a V Nivel que quieran ser directores de CE deberán tener las competencias genéricas de sus respectivos Niveles, más las competencias específicas para gestionar un CE, las cuales habrán sido requeridas por el puesto de Director.

Los maestros que estando en este Nivel demuestren tener las competencias específicas requeridas para trabajar en el área rural, podrán solicitar su asignación en lugares rurales por 2 años, en los cuales recibirán remuneraciones económicas y no económicas, más atractivas que las de sus homólogos en el área urbana. Después de los dos años ellos tendrán la opción de seguir en el área rural y recibir un paquete adicional de remuneraciones, económicas y no económicas, o de regresar al área urbana (para lo cual se habrá reservado plazas).

NIVEL III: Desempeño Profesional Avanzado

Se propone que el docente que accede a este Nivel permanezca en él por un lapso mínimo de siete años, para la experiencia de un desempeño eficaz y eficiente, con logros significativos tanto a nivel del aprendizaje de sus alumnos como al de su desarrollo profesional y personal. Es en este período donde se puede contribuir significativamente a la formación continua del docente, mediante un programa de trabajo que comprenda actualización, investigación, innovación, liderazgo promotor de desarrollo, inserción activa en la comunidad, proyección más allá del aula y de la escuela y aún de la localidad, ubicación y visión de región y de país. Esto deberá ser alimentado por la Asesoría Acompañante en estrecha coordinación con la comunidad educativa (director, docentes, alumnos, padres de familia, autoridades, etc.). El docente en este Nivel estará en la plenitud de sus facultades y capacidades físicas y mentales y en condiciones óptimas para afianzar su construcción como persona, como profesional y como ciudadano.

Tales características convierten a los maestros de este nivel en profesionales no especializados. Por tanto, ellos están en condiciones de elegir si durante los siete años que dura este nivel se dedicarán a trabajar y desarrollar competencias en el área de Docencia o en el área de Gestión Pedagógica para

¹¹² Descender de nivel tiene la ventaja de que el maestro no queda sin empleo, pero el problema es que tendría una reducción en su remuneración (la del nivel al cual desciende) y esto aparentemente no está permitido por la Ley, además de que baja la motivación de la persona quien a la vez influirá en la motivación de los demás maestros creando un clima laboral desfavorable a la motivación y calidad de la educación.

¹¹³ Salir de la Carrera tiene la desventaja de que el maestro queda sin empleo. Pero quienes quedan sin empleo son sólo los maestros que a pesar de dos oportunidades de ascenso al siguiente Nivel, con un año de asesoría acompañante y una oportunidad de recertificación de las competencias del Nivel en el que permanece, no han sido capaces de demostrar que tienen las competencias de ese Nivel. Los demás maestros habrán respondido al incentivo de ascender y aprovechado para ello las 2 oportunidades y la asesoría acompañante y, en último caso, se habrán esforzado por mantener las competencias del Nivel para no perder su trabajo, como todo trabajador que no ha aprovechado las oportunidades, el apoyo y la inversión que el Estado hace en él.

convertirse (con la práctica y educación permanente) en Directores de Centros Educativos. Si optan por convertirse en Directores, tendrán que desarrollar competencias específicas para este puesto, (liderazgo, formulación de planes y proyectos, etc.), las cuales no serán necesarias para quienes opten por especializarse en docencia.

Se realizará una evaluación al final del período previsto con fines de promoción. Si el docente supera la evaluación, accederá al Nivel IV. Si no lo hace, se le dará una segunda oportunidad de evaluación siempre con el apoyo del Sistema de Asesoría Acompañante. Si aprueba accede al Nivel IV, si no lo hace, permanecerá en el Nivel III. Se considera que un docente con desempeño avanzado y con un número significativo de años de experiencia debería tener cierta estabilidad, salvo los casos específicos que por razones extremas originen su salida del servicio. Es posible también que por elección personal el docente desee permanecer en el Nivel III, tal vez para continuar su desempeño en el aula, siempre que conserve y actualice las competencias requeridas para tal desempeño, en cuyo caso periódicamente dará pruebas de recertificación de competencias. El docente que estando en este nivel no apruebe la recertificación de competencias, tendrá que recibir Asesoría Acompañante adicional y una o dos oportunidades más (para recertificar competencias) antes de que tenga que salir de la Carrera.

NIVEL IV: Desempeño Profesional Destacado.

Para el docente que accede a este Nivel se establece un período mínimo de un año de permanencia, después del cual si él o ella así lo desean, podrán solicitar evaluación para el siguiente nivel, si la aprueban, ascienden, y si no la aprueban, tendrán una segunda oportunidad¹¹⁴. Independientemente de que apruebe o no la evaluación, (ya sea por su voluntad o por que no ha aprobado la evaluación para el siguiente nivel) después de cinco o siete años en este nivel el docente deberá recertificar periódicamente las competencias del Nivel (cada cinco o siete años).

Se supone que los maestros que llegan a este nivel, después de haber cumplido con las exigencias de los niveles anteriores, han asimilado suficiente experiencia y están actualizados. Sin embargo, la dinámica del contexto y los acelerados avances del conocimiento le obligarán a permanecer actualizándose considerando, entre otros aspectos, las evaluaciones, y por lo tanto, deberá continuar recertificando sus competencias. También se supone que sólo en casos muy excepcionales un maestro de este nivel podrá descuidarse y perder aún las competencias propias de ese nivel, al grado de atentar contra el derecho de aprender de sus alumnos. Por lo tanto, sólo en estos casos podría considerarse la posibilidad de que él o ella salgan de la Carrera.

Este nivel plantea algunos interrogantes para el procedimiento de Asesoría Acompañante y para las evaluaciones, en términos de quienes pueden ser sus asesores o de las competencias exigibles en las evaluaciones para promoción o aún para las re-certificaciones periódicas.

Se entiende que en este nivel los docentes ya tienen competencias y calidades que les permiten ser asesores acompañantes, miembros del Sistema de Evaluación del Desempeño, docentes de las instituciones formadoras, investigadores, líderes de opinión etc. No se debería descartar la posibilidad de que continúen asumiendo desempeños de aula en condiciones especiales.

La determinación de puestos a los que el docente de este nivel puede acceder, la asignación de remuneraciones a esos puestos y la precisión de competencias exigibles, será una tarea compleja pero de indudable necesidad e importancia. Se podría afirmar que en este Nivel la profesión cuenta con una masa crítica importante para tareas y funciones de orientación y conducción. Aquí es posible que el docente pueda integrar el área de Gestión Pedagógica con las capacidades y competencias que ésta debe exigir para innovar metodologías, avanzar en el dominio de conocimientos científicos y seguir de

¹¹⁴ En vista de que el docente de este nivel ya tiene una calidad comprobada se le dejará la libertad de pedir la evaluación de ascenso cuando él se considere preparado para ella, sin que esto signifique que tendrá que dar más evaluaciones de recertificación de competencias que sus compañeros de nivel que no han solicitado evaluaciones de ascenso porque prefirieron quedarse en ese nivel.

cerca el avance de tecnologías de comunicación e información. Es probable que el docente haya obtenido grados académicos, realizado estadías para vivir y conocer experiencias educativas, haber avanzado en el campo de la investigación y de la innovación y que esté equipado para ser docente formador de docentes.

Los maestros del penúltimo nivel que no hayan cumplido con el requisito de docencia rural para ascender al máximo nivel de la carrera, podrán dar la prueba de evaluación de competencias respectiva y, si la aprueban, ir a trabajar al área rural.

NIVEL V: Desempeño Profesional de Experto

En principio, el docente que accede a este Nivel permanecerá en él hasta su cese o jubilación (más de 10 años).

La **excelencia** debe haberse logrado a este Nivel. Hay que advertir que este concepto de excelencia es relativo, pues mantener este nivel debiera significar un proceso permanente.

Esto plantea, al igual que en el Nivel anterior, interrogantes al funcionamiento y a los procedimientos tanto del Sistema de Asesoría Acompañante como al de Evaluación. Quiénes asesoran, quiénes evalúan, cuáles son las exigencias y los límites de competencias requeridas. De otro lado, es el docente de este Nivel quien está mejor calificado para ser asesor, evaluador, investigador, formador de docentes, gestor pedagógico que lidera innovaciones en metodología, que crea conocimiento y que experimenta para lograr avances significativos para la profesión y para lograr una educación de calidad. La producción científica y su publicación deben ser tareas que se esperan de este docente. Es seguro que ha obtenido grados académicos y post grados y que está en condiciones de sistematizar experiencias propias y de sus colegas contribuyendo así a difundir posibilidades innovadoras que alienten el avance de la profesión y de la educación de calidad en el país.

Sin embargo, se propone mantener también para este Nivel la práctica de evaluación permanente con carácter formativo y evaluaciones para recertificación con una periodicidad de entre 5 y 7 años. Esto es porque el contexto es cambiante y el docente, desde el Nivel en que se encuentre debe dar respuestas a estos cambios. Por otra parte, en todo momento el ser humano necesita tener y buscar metas. Sugerimos que los incentivos para seguir recertificándose se concreten en los puestos a los que pueda acceder. De esta manera habrá siempre por delante una meta que lograr.

Entendemos que, de acuerdo con una sana política salarial, este Nivel tendrá una remuneración significativamente superior a los niveles menores en la escala de ascensos. La concreción de estas diferencias en remuneraciones debe estudiarse con mucha prudencia. Se trataría de que la remuneración recompense la excelencia pero con criterios de racionalidad y equidad social.

No hay aún claridad para plantear la continuidad, a este Nivel, del Sistema de Asesoría Acompañante. Tal vez habría que buscar salidas por el lado de instituciones como las universidades, los centros de investigación, los colegios profesionales, etc. Esto queda abierto por ahora.

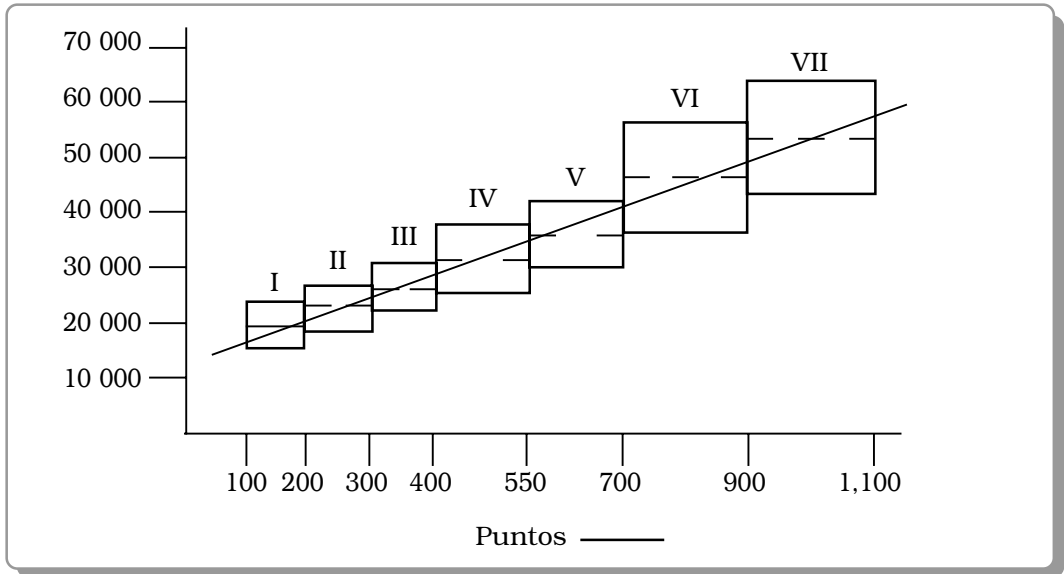
DINÁMICA DEL FUNCIONAMIENTO. DEFINICIÓN DE TIPOS DE DESEMPEÑO Y COMPETENCIAS EXIGIBLES EN CADA NIVEL DE LA CARRERA

En partes anteriores se precisa que para definir desempeños y competencias exigibles, se tiene que partir de un perfil profesional, es decir, de “un marco de referencia objetivo, técnica y contextualmente relevante, para analizar la tarea docente”(ver propuesta de Perfil en el Capítulo III). Este perfil debe ser genérico y flexible a fin de permitir diferenciaciones acordes con el contexto pluricultural del país y debe definir dominios en el contenido y una gama de estrategias pedagógicas (saber y saber hacer) además de precisar características de personalidad (ser) que se consideren necesarias para el rol docente.

VI.2.B EXPLICACIÓN DEL ESCALAFÓN SALARIAL BASADO EN PUESTOS

Para una mejor explicación de la lectura y usos del escalafón salarial basado en puestos puede ayudar apoyarse en la siguiente Figura.¹⁵³

GRÁFICO



Como podrá verse en el gráfico, en el eje de las X aparecen puntos asignados a los diferentes puestos y en el eje de las Y aparecen salarios correspondientes a los diferentes puntos.

Los puntos expresan valores asignados a los diferentes puestos. Estos valores corresponden a la intensidad o complejidad en que cada puesto contiene a cada uno de los factores (funciones, responsabilidades, requisitos y condiciones de trabajo). Por ejemplo, si se ha seleccionado el factor responsabilidad, los puestos con mayor responsabilidad tendrán mayor puntaje, y por lo tanto, corresponderán a mayor salario; y si se han seleccionado los factores responsabilidad, funciones y requisitos del puesto, los puestos que tengan más de cada uno de estos factores tendrán mayor puntaje y por lo tanto mayor salario.

Para guardar un equilibrio entre los puestos de la organización conviene agruparlos dentro de niveles definidos por límites máximos y mínimos de puntos, a los cuales corresponden límites máximos y mínimos de remuneración. Esto significa que dentro de un rango de puntos (que expresan un nivel de responsabilidades, funciones, y requisitos del puesto), la persona que desempeña un puesto puede percibir un salario por aceptar un puesto y un porcentaje adicional por su nivel de desempeño en él, sin que la suma de éstos exceda el límite máximo de salarios para el nivel a que corresponde el puesto. Para que un puesto pueda tener salario mayor del asignado al nivel salarial en que está ubicado, es necesario modificar el puesto, es decir que éste tenga más puntos, lo que significa que tenga mayores responsabilidades, funciones o mayores requisitos de trabajo y que, por lo tanto, pase a formar parte del siguiente nivel del escalafón.

En la figura 3 se puede notar que los niveles se superponen. Es decir que una persona que desempeñe un puesto ubicado en el nivel I, en forma aceptable (pero no óptima), puede tener igual salario que una persona que recientemente se ha iniciado en un puesto del nivel II y a quien aún no se le ha medido su nivel de desempeño y que después de su primera evaluación puede pasar a tener el salario de un trabajador de desempeño aceptable (que a la vez es igual al salario menor del nivel III) o de un trabajador de desempeño óptimo (que a la vez es igual al salario de un trabajador de desempeño aceptable del nivel III).

¹⁵³ Tomado de Chiavenato, Idalberto, 1994, pág. 328.

VI.2.C. EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE ESCALAFÓN SALARIAL

El escalafón salarial se construye a partir de la descripción de puestos y de acuerdo a un proceso definido por la teoría de administración de personal, para que los trabajadores de las organizaciones lo apliquen a las condiciones particulares de la misma. Esto significa que un equipo ad-hoc de la organización deberá establecer consenso sobre cada criterio y podrá recibir orientación de asesores externos para la preparación y el desarrollo del proceso y asesoría para la concertación, pero nada más que eso (es especialmente importante que los miembros del equipo lleguen a un consenso para evitar conflictos posteriores, al momento de poner en marcha el escalafón).

Una vez aclarada la naturaleza del proceso de construcción del escalafón, se plantean los pasos para construirlo, los cuales se ilustran con un ejemplo con fines exclusivamente explicativos. Esto significa que de ninguna manera la autora pretende hacer una evaluación de los puestos del MED ni total ni parcial (pues es tema de un trabajo de mayor dimensión y requiere consensos previos), ni tampoco sustituir o sugerir los criterios para la construcción del escalafón, ya que como se dijo antes éstos son de exclusiva responsabilidad de la organización, en este caso del MED (esto es para que el escalafón sea «a la medida» de las condiciones de la organización).

Una vez hechas las aclaraciones del caso, a continuación se plantean los requisitos y pasos a seguir para construir el escalafón salarial basado en puestos

Requisitos:

- La descripción de los puestos.
- Constituir el equipo humano responsable de tomar este tipo de decisiones (los miembros del equipo deberán satisfacer requisitos como: conocimiento de los puestos, disposición a establecer consenso, conocimiento de las prioridades de la organización, entre otros).

Pasos a seguir:

Primero, el equipo ad-hoc, conocedor de las políticas de la organización, reparte determinado número de puntos entre tres factores¹⁵⁴, dando más puntos al factor que considera que significa una mayor contribución del trabajador al logro de los objetivos de la organización y que por lo tanto requiere una mayor remuneración. Una vez que se ha establecido la ponderación de los tres factores entre sí, se establece una forma de expresión de la intensidad en que cada uno de ellos (los factores) existe en cada puesto. Para ello, los porcentajes asignados se expresan en puntos (el 100% puede ser 10 o 20 puntos o más, los cuales se distribuyen entre los tres factores que se colocan en la columna respectiva). Luego se establecen los grados de intensidad o complejidad de cada factor a través de una progresión (que puede ser aritmética o geométrica) en las columnas A, B, C y D. La columna A significa la de menos intensidad o complejidad de un factor y la columna D, la de mayor complejidad o intensidad del mismo. Ver ejemplo en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2

Ponderación y gradación de factores						
Factores	%	Puntos	Grados			
			A	B	C	D
1. Responsabilidades	20	20	20	40	60	80
2. Requisitos	20	20	20	40	60	80
3. Condiciones de trabajo	50	50	50	100	150	200

¹⁵⁴ El factor: funciones y tareas del cargo no se toma en consideración en la construcción del escalafón pues si bien dice de la contribución del cargo a los objetivos de la organización, no representa una exigencia de la organización

Luego, se describe cada uno de los factores y sus diversos grados. Por ejemplo:

FACTOR: CONDICIONES DE TRABAJO

DESCRIPCIÓN GENÉRICA: se refiere al lugar en que está ubicada la escuela y los grados se establecen en función de mayores riesgos para los maestros.

Nivel	Descripción	Puntos
A	Urbana	50
B	Urbano marginal	100
C	Rural	150
D	Rural *	200

El siguiente paso consiste en asignar los puntos a cada uno de los puestos.

Ejemplo en una escuela urbana:

Puestos	Puntos			
	2 Responsabilidades	3 Requisitos	4 Condiciones de trabajo	Total de puntos a cada puesto
Director	80	80	100	260
Maestro Primaria	60	60	100	220
Asesor de maestros	60	60	100	220
Maestro multigrado	80	80	100	260

Ejemplo en una escuela rural:

Puestos	Puntos			
	2 Responsabilidades	3 Requisitos	4 Condiciones de trabajo	Total de puntos a cada puesto
Director	80	80	100	260
Maestro Primaria	60	60	100	220
Asesor de maestros	60	60	100	220
Maestro multigrado	80	80	100	260

De esta forma se cuenta con un número de puntos para cada puesto, el cual se puede colocar en un gráfico en el eje de la X y relacionarlo con montos financieros colocados en el eje de la Y.

Como podrá haberse notado, las diferencias en el salario de los puestos, las hace la contribución que el trabajador que desempeña cada puesto debe hacer a los objetivos de la organización. Pueden haber dos o más puestos diferentes con igual salario porque todos contribuyen en igual intensidad a los objetivos de la organización, pero uno requiere que el trabajador haga una mayor contribución en asumir responsabilidades, el otro requiere que el trabajador contribuya con mayores competencias (o requisitos de trabajo) y el otro requiere que el trabajador soporte mayores dificultades en el trabajo.

IV.2.D. SUGERENCIAS PARA ELABORAR Y APLICAR UN REGLAMENTO DE SANCIONES

- a) *Elaboración de Reglamento de sanciones.* Una Comisión coordinada por el Ministerio de Educación e integrada por representantes del SUTEP y de organizaciones representativas de padres de familia como APAFA, deberá elaborar un Reglamento donde se tipifiquen las faltas y sus correspondientes sanciones. Entre las faltas debieran estar:
- Tardanzas.
 - Inasistencias.
 - Incumplimiento de funciones.
 - Tráfico con calificaciones, certificados de estudio, de trabajo y otros documentos propios de la institución educativa.
 - Asistencia en estado etílico al centro educativo y consumo de drogas.;
 - Malversación de fondos de la institución educativa.
 - Maltrato escolar: castigos denigrantes y físicos a los educandos.
 - Abuso sexual y prácticas inmorales con alumnos o alumnas.
 - Vulneración de los Derechos del niño y del adolescente.
 - Uso de documentos o informaciones falsas con fines escalafonarios.
 - Manipulación de los padres de familia y de los alumnos.
 - Utilización de la escuela para hacer proselitismo político.
 - Abandono de cargo.
- b) *Formación de un Comité de Control, Apoyo y Sanciones (CCAS).* A nivel de cada ADE, USE o equivalente debe conformarse este Comité. Está integrado por:
- Un representante de la ADE, USE o equivalente.
 - Un representante del SUTEP.
 - Un representante de las APAFAs.
 - Un representante de los directores de los centros educativos.
- Todos los miembros titulares tienen un suplente.
- c) Al inicio de cada año debe revisarse el Reglamento por los docentes de cada jurisdicción. Esta revisión debe buscar niveles de asunción personal de las obligaciones y de las sanciones por su transgresión u omisión.
- d) Los padres de familia deben participar en los mecanismos de control de asistencia y permanencia, así como en incentivar a los buenos maestros por su dedicación y buen desempeño.
- e) El CCAS tiene reuniones ordinarias cada mes. Las reuniones extraordinarias se realizan, cuando la situación lo amerite. Puede llamarse a otras personas, para casos particulares.
- f) Los alumnos, padres de familia y los otros docentes pueden presentar los casos que crean pertinentes ante el CCAS.

- g) Cuando la falta es leve, el docente debe recibir apoyo y orientación, buscando su integración al trabajo normal.
- h) En todos los casos, el director del centro educativo impondrá la sanción correspondiente. Si apela el docente, se abre un proceso administrativo que se rige con los siguientes criterios:
- Todo docente que es acusado de falta y debe ser notificado, sin usar un lenguaje amenazante.
 - Debe investigarse con objetividad: los antecedentes del docente, la naturaleza de la falta, la gravedad de los perjuicios y otras circunstancias adicionales que lo ameriten.
 - En todos los casos de falta comprobada, debe darse una sanción.
 - La sanción de la institución educativa no exime, al docente que haya cometido la falta, de responsabilidades penales, civiles y administrativas previstas por nuestro Código Civil.
 - Cuando el docente investigado ha cometido varias faltas, se investigan todas ellas; pero se sanciona la de mayor gravedad. No se puede sancionar a un docente más de una vez por la misma falta.
 - El docente investigado tiene derecho al debido proceso, al acceso permanente a su expediente y a contar con la asesoría de un abogado, si así lo solicitase.
- i) El CCAS debe asumir como tarea central la de ayudar y orientar al docente investigado y sancionado. Para ello, puede buscarse el apoyo de algún maestro de excelencia en la localidad.
- j) En casos de baja calificación reiterada en la evaluación del desempeño, el docente podrá ser separado del servicio.



CUARTA PARTE

Supuestos, requisitos
y estrategias para
el desarrollo
de las propuestas

SUPUESTOS Y REQUISITOS

1. LO QUE SUPONEN LAS PROPUESTAS

1.1. DECISIONES POLÍTICAS

La política de desarrollo magisterial debe estar ligada a la política educativa global del país y tomar en consideración las demandas que plantea la sociedad en lo cultural, político, social y económico, pues la responsabilidad de garantizar el servicio educativo a todas las personas, independientemente de su condición social y económica, corresponde al Estado. Por ello, la condición más importante para realizar los cambios que aquí se proponen, es la decisión política del gobierno.

En los Lineamientos de Política para el período 2001-2006 se plantea mejorar la condición profesional de los docentes mediante acciones orientadas a la formación inicial, la formación permanente, el mejoramiento de sus salarios y condiciones de vida y el reconocimiento por su buen desempeño.

Los Lineamientos de Política para el período 2001-2006 (Ministerio de Educación, 2001), consideran como uno de los objetivos estratégicos: *Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.*

Esto significa:

Lograr que los docentes eleven su estándar de desempeño profesional, demostrando competencia para posibilitar el desarrollo pleno de las diversas capacidades de sus alumnos a partir de sus propios saberes y en un contexto de participación democrática; recibiendo del sistema pleno reconocimiento, apoyo, estímulo y compensación a sus esfuerzos y méritos; oportunidades para mejorar sus habilidades, así como para investigar, reflexionar y sistematizar su propia práctica.

Esta voluntad explícita debe concretarse en la decisión política orientada a estimular la vocación docente, modificar concepciones tradicionales de educación e incrementar el presupuesto asignado a Educación. De lo contrario será difícil poner en práctica una política de desarrollo magisterial.

Se requieren transformaciones radicales en la relación Estado-Magisterio

Una política clara en todos los aspectos relacionados con el Magisterio es la mejor estrategia que puede adoptarse para reconstruir el diálogo, la confianza y la aceptación concertada de cambios aparentemente riesgosos para los involucrados.

En ese sentido, una de las promesas electorales, hechas juntamente con la declaración de la Educación como objetivo prioritario del Gobierno, es la de duplicar las remuneraciones de los docentes al final del período 2001-2006.

La primera medida, dada en noviembre del 2001, de un aumento general de cincuenta nuevos soles, no se hizo ni en las condiciones de transparencia ni con la necesaria difusión de sus alcances en relación con la estructura salarial, generando serias protestas gremiales e insatisfacción en los docentes. Es cierto que la actual estructura salarial es caótica y presenta serias dificultades de comprensión y tam-bién difíciles posibilidades de racionalización. Es por eso que, desde ahora, se deben tomar nuevas medidas que sirvan para unificar los conceptos que constituyen el monto global de las remuneraciones docentes. Los nuevos conceptos de remuneraciones deben ser conocidos por todos los docentes, por la comunidad educativa y por la sociedad en general, mediante una agresiva campaña de divulgación.

Ejecutar una política salarial seria y darla a conocer oportunamente, informando sobre las posibilidades reales que el Gobierno tiene de cumplir la promesa de duplicar las remuneraciones de los docentes, es otra medida no solamente aconsejable y opcional sino indispensable y urgente si se quiere abordar, en mejores condiciones, un proceso de reforma dirigido a alcanzar los objetivos de una educación de calidad para todos, con docentes idóneos, reconocidos y valorados socialmente.

No bastará con duplicar los actuales salarios docentes. La participación real y efectiva (no populista) de maestros y padres de familia se vuelve fundamental para la aceptación concertada de transformaciones radicales en la relación Estado – magisterio que demandan respuestas, como las siguientes:

- El Estado garantiza a los docentes condiciones que permitan lograr la excelencia profesional y una educación de calidad para todos los niños. Estas condiciones se refieren fundamentalmente a una política salarial equitativa que incentive el buen desempeño de los docentes y los estimule a estar en permanente desarrollo profesional y personal. La ejecución de esta política en forma sostenible supone un estricto uso racional de los recursos que permita que los beneficios de la política sean mayores que el costo de hacerla realidad.
- El Estado promueve, estimula y apoya, en forma sostenida, la formación inicial del docente en instituciones acreditadas, asumiendo como una responsabilidad compartida (Estado-docentes) la formación de éste a lo largo de su vida. Se parte del supuesto de que el Estado tomará las decisiones necesarias para implementar sistemas eficaces y eficientes que permitan que la política trascienda el discurso, convirtiéndose en una realidad de largo plazo.
- El docente demuestra su idoneidad profesional con un desempeño satisfactorio y, en muchos casos, de excelencia, basado en su formación permanente y en su participación en un moderno sistema de evaluación del desempeño. La permanencia en la Carrera, los ascensos, las promociones y los incentivos estarán ligados a desempeños satisfactorios y de excelencia. Esto puede implicar la separación del docente por mal desempeño reiterado.

En síntesis, se demandan transformaciones drásticas en lo normativo, económico y gremial, a fin de hacer viable la Propuesta ó sus alternativas.

Las condiciones de ejercicio de la docencia deben ser atractivas, de manera que motiven a jóvenes con excelentes cualidades personales y académicas para desarrollar la profesión docente. Estas pueden ser como las que propone el Acuerdo Nacional por la Educación:

“... condiciones que favorezcan su crecimiento y desempeño profesional, incluidos: ambientes, equipos y materiales adecuados, variados y actualizados; acceso a la informática; espacios y tiempos personales y colectivos que permitan la interacción con los alumnos y otros docentes. Se fortalecerá su autoestima y propiciará su aporte creativo e innovador a partir de un clima de organización estimulante”.

Muchos de los cambios que aquí se proponen sólo podrán concretarse en el largo plazo, que trasciende el tiempo de ejecución de un período de gobierno. Por ello planteamos que la decisión política también está asociada a la necesidad de generar políticas de Estado que se ejecuten a través de procesos duraderos.

1.2 LA VOLUNTAD POLÍTICA Y LA VIABILIDAD DE LA TRANSFORMACIÓN

La voluntad política es indispensable. De ella depende el hacer realidad el discurso de una educación de calidad para todos como una prioridad del Estado y del Gobierno. A ella corresponde asignar los recursos necesarios para que se concreten proyectos y propuestas que son consensos sociales. Hay que tener claro que no será posible hacer camino si no hay acuerdos mínimos entre Ejecutivo y Legislativo. El éxito de propuestas viables puede peligrar si el uno o el otro dan señales equívocas o francamente contrarias al espíritu que las anima.

El caso chileno es muy ilustrativo de la indispensable lucha por restaurar la confianza, tema crítico para dialogar y concertar. El esfuerzo de 10 años de gobierno democrático en Chile post-Pinochet acompañado de una gran inversión en el magisterio, han logrado revertir la desconfianza, permitiendo exigir más a los docentes porque los instrumentos de trabajo necesarios para que tengan un mejor desempeño y acepten la idea de la evaluación.

La Propuesta pretende orientar, crear opinión, iniciando hoy un camino gradual de cambio que lleve al logro del objetivo: una educación de calidad para todos.

La Propuesta se presenta como un norte al que se quiere llegar. No se pretende que se haga realidad mañana. Mas, si se acepta que será indispensable que comiencen a darse pasos lentos, graduales y seguros en la dirección señalada. Plantear alternativas al corto y mediano plazo es una tarea que aun queda por emprender. Es igualmente indispensable plantear prioridades ya que no será posible hacer todo al mismo tiempo. Aprovechando racionalmente experiencias de otros países de la región, se podría iniciar, por ejemplo, la elaboración de estándares y avanzar en concretar las orientaciones que ya existen sobre evaluación del desempeño, probando los cómo concretos, formando evaluadores y estimulando programas piloto a la vez que se dan a conocer y se sistematizan experiencias ya existentes en el mismo país, divulgando orientaciones y prácticas y tratando de crear una cultura de evaluación y de excelencia. Se puede comenzar definiendo el Sistema de Asesoría Acompañante ya que existen en la modalidad de formación continua y de capacitación en servicio, valiosas experiencias y sobre todo la voluntad, infinidad de veces demostrada, de docentes que valoran y esperan ser mejores con el apoyo que consideran función del Estado.

Finalmente, se cree que plantear alternativas dependerá también y quizás en gran medida, de las disponibilidades financieras. Hay escenarios diferentes de acuerdo con las posibilidades de asignar determinados porcentajes del PBI para la Educación. No serán las mismas alternativas si se sigue con el actual porcentaje de 3%, o con el señalado como posible al final del período gubernamental que es de 5% ó con el solicitado por el gremio que alcanza el 8% del PBI. La disponibilidad financiera en contexto y coyuntura de crisis ¿logrará bloquear la transformación hacia una educación de calidad para todos, hipotecando el futuro de la Sociedad Peruana?

1.3 EL DIÁLOGO SOCIAL

El acuerdo entre diversos actores involucrados en el cambio educativo es necesario para lograr resultados duraderos a partir de acuerdos nacionales, orientados al diseño y ejecución de una política de Estado. Esto es así porque la propuesta requiere integración de voluntades, de esfuerzos y de recursos, para lo cual es necesario establecer alianzas con diversos actores: gremios empresariales, comunidad, otros ministerios, organizaciones internacionales, entre muchos más. El diálogo con docentes, con padres de familia y con instituciones vinculadas con la educación, tórnase fundamental.

Es importante mantener un diálogo permanente entre los representantes de los maestros y las autoridades educativas. Esta es una recomendación del Comité Mixto OIT/UNESCO en 1966, así como de la Consulta para un Acuerdo Nacional por la Educación, en la cual se sugiere que “*Los gremios y asociaciones profesio-*

nales de educadores podrán promover y fomentar mecanismos que aseguren el dominio de estándares de calidad profesional por los aspirantes al título profesional pedagógico. También sistemas de evaluación que motiven un desarrollo profesional creciente”.

En la actualidad hay un compromiso expreso del gobierno por desarrollar las acciones educativas en un clima de diálogo con los representantes de los maestros. Este compromiso se expresa en el planteamiento de un:

“Diálogo permanente con el gremio magisterial, estableciendo mecanismos de concertación que garanticen decisiones que incluyan la perspectiva de los maestros organizados y del Estado”, como medida de política, y que incluya como acciones inmediatas:

“Plasmear un nuevo pacto social y político en el marco de un acuerdo nacional por la educación”.

“Fortalecer el diálogo con el gremio magisterial creando mecanismos de concertación y trabajo conjunto en ámbitos de mutuo interés para la promoción de mejores condiciones de vida y desempeño laboral para los docentes”.¹⁵⁵

Como se comprobó en el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial realizado en el marco de estas consultorías, Colombia, México y República Dominicana, entre otros países, tienen muy buenas experiencias de participación del gremio en la formulación de políticas magisteriales y en el desarrollo de reformas educativas. En esos casos, dichos países contaron con gremios modernos, eficaces y proactivos.

La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de México (SNTE) tuvieron una activa participación en la Ley General de Educación y en el Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica, respectivamente. En Colombia, durante el periodo 1994-1998, se promovió una movilización nacional por la calidad de la educación que fue ampliamente difundida. Esto permitió comprometer a los docentes y a los padres de familia en el plan de desarrollo denominado El Salto Educativo.

En Chile ha crecido el interés por estudiar Pedagogía, y los especialistas atribuyen este cambio, entre otras razones, al hecho que la educación escolar esté siendo un tema de debate nacional: *“Todo el mundo está hablando de la importancia de la educación en el desarrollo del país. Ser profesor hoy en día significa estar al centro de un debate público de relevancia, dice Javier Corvalán, sociólogo del CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación)”¹⁵⁶.*

Se trata, además, de generar una gran difusión de lo educativo, de tal manera que se convierta la Educación en un debate nacional. No bastará asumir colectivamente la importancia que tiene el acceso a la educación, será necesario despertar también conciencia sobre la urgente necesidad de superar ampliamente los actuales parámetros de la calidad de nuestra educación.

El diálogo con padres de familia organizados (a través de APAFAS o similares) y la activa participación de éstos en procesos de gestión de CE y de selección de docentes, serán cruciales para estos propósitos.

Asimismo, la reciente creación de un Consejo Nacional de Educación, que tiene entre sus fines promover mecanismos de participación y concertación, puede ser un factor aglutinante en la promoción y concertación de este diálogo social.

¹⁵⁵ Estas medias están señaladas en el documento Principales Lineamientos de Política Educativa. Perú. Ministerio de Educación. 2001

¹⁵⁶ En el diario El Mercurio. Santiago de Chile, 3 de noviembre de 2001

1.4 SUPERACIÓN DE DISTORSIONES DEL SISTEMA

En la actualidad se dan en el Magisterio, entre otras, dos situaciones de distorsión del sistema, llamadas así porque actúan en contra de los objetivos de toda política salarial y de la propia Carrera Magisterial, orientadas a incentivar el buen desempeño de los docentes. Estas situaciones son: el estatus diferencial del que gozan, de un lado los docentes con título pedagógico frente a los sin título pedagógico y, de otro, los docentes nombrados respecto a los contratados; y la escasa cultura evaluativa existente sin mecanismos que alienen la responsabilidad por los resultados de buenos o deficientes desempeños docentes.

El Informe del BM consigna que para 1997 aproximadamente el 62% de los profesores cuenta con un diploma en pedagogía, sea universitario o de ISP, y el 38% restante no tiene título pedagógico sea porque no completaron sus estudios, porque tienen diplomas de otros estudios superiores o porque solamente estudiaron hasta la Secundaria.

Los profesores sin título reciben remuneraciones menores y pertenecen a una categoría inferior, aun cuando tengan otro título profesional del nivel superior con el mismo o mayor número de años de estudio. Los profesores con título pedagógico, en cambio, tienen mejor remuneración aun cuando el título no constituya garantía de idoneidad (problema de las instituciones formadoras).

Según la norma, para ocupar una plaza con derecho a pensión se debe tener título y haber participado en un concurso o evaluación competitiva al nivel nacional, sin embargo, pareciera no existir un patrón racional en la asignación de profesores no titulados a las escuelas. Se constató, en el Censo de 1993, que el 68% de los docentes no titulados laboraba en escuelas rurales. Otro dato importante es que en 1994 el MED encontró una relación positiva entre el tamaño de la Escuela y el porcentaje de docentes con título. En las Escuelas urbanas grandes ó muy grandes y en las rurales grandes, más del 81% de docentes eran titulados, en tanto que en las Escuelas urbanas pequeñas el porcentaje disminuía a 73% y en las rurales pequeñas, al 50%. Una conclusión de estas constataciones podría ser que los maestros con las debidas calificaciones (aunque el título no las garantice de por sí) prefieren no ir a trabajar en áreas rurales alejadas donde las condiciones de vida son muy duras.

Los programas de capacitación masiva como del PLANCAD fue un inicio de solución de estas distorsiones. Con la evaluación correspondiente y los reajustes del caso, nuevos programas deben continuar con la capacitación para garantizar la calidad de la educación y para que exista un solo estatus que dé a todos los maestros iguales oportunidades.

El otro problema, tal vez más grave, de las distorsiones es el referente a la existencia de docentes con regímenes laborales diferentes: los nombrados y los contratados. Los primeros constituyen personal permanente elegido para ocupar una plaza pensionable docente. Los contratados no se benefician de las pensiones y en caso de despido no tienen beneficios sociales compensatorios.

Existe la norma por la que las plazas orgánicas que se distribuyen a cada Dirección Regional de Educación, con criterios ligados a la matrícula escolar, deben ser cubiertas por titulados elegidos por concurso y sólo las plazas ajustables pueden asignarse a contratados. Empero, como la asignación de plazas pensionables no ha sido revisada desde 1995, cuando a raíz de los concursos se seleccionan menos candidatos que el número de plazas disponible, éstas pueden ser cubiertas por contrato.

CONFIANZA Y DESCONFIANZA EN INSTITUCIONES

Los docentes manifestaron grados diferentes de confianza y de desconfianza en una lista predeterminada de instituciones.

Las universidades públicas e instituciones internacionales como la UNESCO y UNICEF les merece la mayor confianza. En los ISP confía una clara mayoría de 65%. La mitad de los encuestados manifiesta confianza en las universidades privadas y en el Ministerio de Educación. El BID y el Banco Mundial alcanzan poco más del 40% de confianza.

Las USE son las instituciones que registran el mayor porcentaje de desconfianza (35,1%), y tienen, en cambio un rango ligeramente superior de aprobación (37,3%).

Otro dato, a nivel nacional, es que más de la mitad de maestros contratados son titulados por haberse graduado recientemente en ISP. En cambio el 80% de los no titulados a nivel nacional, son nombrados. No existiría pues relación entre la condición de contratado y la posesión o no de título profesional pedagógico. Se requiere una estrategia específica en el MED que enfrente esta situación.

La asignación de maestros como nombrados o contratados no responde a criterios precisos y las decisiones correspondientes pueden ser afectadas por consideraciones políticas. Entre ellas, las de seguridad nacional, como el caso de Escuelas en zonas de frontera, o consideraciones de permanencia, como el de áreas rurales remotas. En estos casos, seguridad, condiciones y satisfacción laboral son consideradas muy importantes.

Hay que precisar que la mayoría de condiciones que hacían más favorable el estatus de nombrado frente al de contratado van disminuyendo con la nueva legislación sobre seguridad social y pensiones que se está ampliando a los recién ingresados al servicio. Si se acepta y norma una evaluación del desempeño, la estabilidad laboral irrestricta, de la que ahora goza el nombrado, puede variar. Sin embargo, subsisten algunos aspectos negativos para los contratados. Más allá de la categoría subvaluada que se les otorga, están en condiciones muy desfavorables como plazos de contratos por 9 meses o poco más, lo que les impide acceder a vacaciones. A esto se suma el que al contratado se le comienza a pagar tres o cuatro meses después de firmado su contrato y, si se renueva para el siguiente año escolar, volverá a sufrir el mismo retraso en sus salarios. Este maltrato es suficiente para ocasionar un impacto negativo en su motivación y en su compromiso. Aceptan esta situación probablemente por las dificultades e imposibilidades de encontrar trabajo.

Esta situación de graves distorsiones del sistema habría que superar y para ello será preciso un estudio más profundo sobre alternativas y la voluntad política que, reconociendo las distorsiones y sus efectos, esté dispuesta a superarla.

2. CAMBIOS NORMATIVOS

Más allá de las controversias que suscita la aplicación de la vigente Ley del Profesorado, será necesario, antes que hacer algunas modificaciones a la misma, elaborar una nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón Magisterial que tome en cuenta y estimule el buen desempeño de los docentes, su formación permanente, la innovación, la investigación, el servicio a la comunidad y el trabajo en zonas de condiciones difíciles. Asimismo, es indispensable que los maestros tengan un régimen propio de remuneraciones y de jubilación, que sea adecuado a las características de la Carrera Docente propuesta.

2.1 HACIA UNA NUEVA LEY DEL MAGISTERIO

La nueva Ley del Profesorado deberá contener algunas normas relacionadas con el ejercicio de la profesión docente y otras orientadas a mejorar la calidad de vida de los mismos, como las siguientes:

- Garantizar la libertad del ejercicio profesional, de tal manera que los docentes puedan aplicar los métodos, recomendar a los alumnos fuentes de consulta y usar los materiales y las técnicas de evaluación que consideren más adecuados para desempeñar su labor. Asimismo, deben tener libertad para ejecutar la diversificación curricular, adaptando las normas establecidas. Las evaluaciones periódicas determinarán si los métodos aplicados resultan eficaces o requieren modificación.
- Alentar la acción de Consejos Escolares, donde debiera canalizarse la participación de los padres de familia. Esta recomendación no debiera limitar la participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos ni en la necesaria fiscalización del trabajo escolar.
- Medidas que apuntan a mejorar sus condiciones de vida, como guarderías para las o los docentes que tengan necesidad de dejar a sus hijos mientras trabajan.
- Normas que den preferencia para trabajar en lugares cercanos a su domicilio a las madres o padres con hijos pequeños.
- Normas que reconozcan a los docentes el derecho a dialogar y llegar a acuerdos a través de sus representantes, con las autoridades educativas.
- Tener un sistema único de Formación Magisterial, que incluya formación inicial y formación permanente (perfeccionamiento, capacitación y actualización).
- En lo que respecta a la formación inicial, profundizar y ampliar los logros del Plan Piloto de Formación Docente, poniendo énfasis en el mejoramiento de las capacidades profesionales y la dotación de materiales educativos.
- Determinar las vacantes en los Institutos Superiores Pedagógicos, de acuerdo a las necesidades proyectadas de docentes en los próximos años. En estas proyecciones debe tomarse en consideración la proporción de docentes que se forman en las universidades.
- Modificar la circunscripción de las Unidades de Servicios Educativos, a fin de que tengan un área de atención más pequeña. En Lima y ciudades grandes se recomienda el ámbito distrital. En ciudades más pequeñas se puede agrupar dos o más distritos vecinos, teniendo en cuenta la distancia y el número de centros educativos. Al mismo tiempo, previa evaluación, se procurará reducir el personal de cada USE y racionalizar sus funciones, privilegiando las labores de asesoría pedagógica, de gestión institucional y de evaluación del desempeño.
- Modificar las funciones de los especialistas de los órganos intermedios. Deberán ser personas con alta responsabilidad profesional y solvencia moral para poder desempeñar todas las funciones que se contempla en esta propuesta. Esto incluye desterrar totalmente la costumbre de destacar a las USEs a los directores o docentes que tienen problemas de conducta.
- Formar a futuros postulantes para los cargos directivos de los órganos intermedios. Esto podrá hacerse mediante cursos dirigidos a un grupo limitado de participantes que cumplan los requisitos establecidos para estos cargos. Para ser nombrados, los postulantes deberán haber seguido este curso y la evaluación debe demostrar que tienen condiciones de carácter ético, administrativo y académico para ejercer el cargo. Los cursos debe organizarlos cada Dirección Regional. El nombramiento de estos funcionarios estará a cargo del órgano inmediato superior (Ministerio de Educación para los directores regionales y direcciones regionales para los directores de USE y ADE).

Posibles transformaciones en las condiciones del trabajo docente
(Cifras porcentuales)

Enunciados sobre posibles transformaciones	Grado de acuerdo - desacuerdo				
	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS/NR
Remunerar las horas de trabajo fuera del aula	60,5	30,4	6,0	1,8	1,3
Disponer de tiempo para sistematizar la experiencia docente	26,0	63,7	7,5	0,8	2,0
Ampliar el tiempo y posibilidades de trabajo en equipo	27,7	59,8	9,9	1,3	1,4
Diversificar la carrera docente creando otras funciones	24,7	50,6	19,5	3,5	1,7
Favorecer concentración horaria en un solo establecimiento	22,4	50,4	21,6	3,1	2,6
Prolongar el calendario escolar anual para mejorar calidad	13,8	33,6	43,1	7,8	1,7

- Crear un instituto de investigación y desarrollo profesional de la docencia que tenga como fines la promoción de la investigación de las prácticas de la enseñanza, la gestión de sistemas y prácticas de gestión pedagógica e institucional de profesores y escuelas, así como formación de docentes y evaluadores.
- Crear un sistema de recertificación de competencias docentes con una periodicidad que sea de conocimiento y consenso de los docentes involucrados. Este sistema comprenderá tres áreas: una primera de conocimientos y habilidades generales que incorporaría la cultura básica, entendiendo como temas generales y transversales los que se dan en cualquier área del currículo; así como habilidades, relevando la habilidad verbal. Una segunda área de conocimientos específicos, en la cual estarían comprendidos elementos de la realidad educativa nacional, conocimientos sobre el currículo vigente y legislación educativa vigente; así como conocimientos específicos de los niveles o modalidades en los que el profesor actúa. Una tercera área que es la del desempeño pedagógico, referida a la solución de situaciones pedagógicas, problemáticas por un lado y de tipo general, por otro; una evaluación de desempeño por observación directa de la práctica y de carácter tanto cualitativo como cuantitativo.
- A partir de la modificación de la gestión del sistema educativo -de centralista a descentralizado- poner en práctica la descentralización educativa a fin de que la diversidad que caracteriza al país pueda ser atendida convenientemente.
- Establecer una medida transitoria para resolver la situación de los docentes que actualmente no tienen título pedagógico (aproximadamente 30%).
- Crear una base de datos en cada órgano intermedio, a fin de tener claramente identificados a los docentes con todos sus datos personales y la zona donde trabajan. Esto hará más fácil ejecutar las recomendaciones que tienen que ver con incentivos y compensaciones para los docentes que trabajan en condiciones difíciles.

- Revisar y corregir el registro de zonas en las que se trabaja en condiciones difíciles, a fin de que reciban los incentivos y compensaciones aquellos a quienes realmente corresponde.
- Dicha Ley debe considerar además las responsabilidades y deberes de los docentes:
 - Garantizar el logro efectivo de los aprendizajes de sus alumnos.
 - Responsabilidad en su labor profesional, perfeccionando las estrategias de enseñanza y la gestión en el aula y el centro educativo.
 - Preocuparse por su formación continua, aprovechando las posibilidades que la sociedad y el Estado le brindan para su perfeccionamiento profesional. Deberá tomar iniciativas de autoaprendizaje en cuanto a lecturas, intercambio de experiencias, cursos de especialización o postítulos.
 - Asumir con propiedad la enseñanza de las áreas, asignaturas o módulos que le sean encomendados, cooperando con los servicios de orientación académica y profesional de la institución educativa donde se desempeña.
 - Asumir labores de tutoría de los alumnos en función de su aprendizaje y desarrollo personal.
 - Establecer diálogos con padres de familia -individual y grupalmente considerados- respecto al aprendizaje y crecimiento de sus alumnos.
 - Coordinar las actividades docentes y de gestión que les sean encomendadas en función de su cargo.
 - Constituir equipos de trabajo y cooperar solidariamente con otros colegas docentes y en las actividades de la comunidad educativa.
 - Respetar el derecho de aprender que tienen niños, jóvenes y adultos superando todo tipo de discriminación por la condición social o étnica de los educandos. La libertad y dignidad del alumno como persona y la consideración de sus derechos constitucionales y de los códigos que protegen al niño y adolescente serán estímulo permanente de la labor docente.
 - Asumir sus responsabilidades profesionales por los resultados de los aprendizajes de los alumnos a su cargo, sometiéndose a evaluaciones periódicas de desempeño profesional cuyos resultados incidirán en sus promociones y ascensos.

Necesidad de un mayor análisis de las expectativas que condicionarían la Propuesta

De lo anteriormente señalado se desprenden las expectativas docentes que condicionarían toda nueva propuesta de Carrera Magisterial:

- Estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar, centro y turno de trabajo.¹⁵⁷
- Remuneración justa y ajustable de acuerdo al costo de vida (IPC de la provincia de Lima) y derecho a aumentos generales y bonificaciones otorgadas a los demás servidores públicos (homologación).
- Apoyo para la profesionalización, capacitación, perfeccionamiento y especialización (licencias con goce de haber, becas y crédito educativo).
- Reconocimiento del tiempo de servicios interrumpido por motivos políticos, sindicales o asociativos (para los goces y beneficios otorgados por el Estado y la Seguridad Social)
- Condiciones de trabajo y de vida: centros escolares con infraestructura, equipamiento y servicios esenciales que brinden condiciones adecuadas de seguridad y salubridad. Convenios entre MED y MINSA para prevención y atención de la salud.

¹⁵⁷ Esta estabilidad no sería irrestricta, porque en la misma propuesta se considera la posibilidad de excluir a los que no tienen buen desempeño.

- Vacaciones para el área Docente: 60 días anuales al término del año escolar; en el área de Administración, 30 días.
- Jornada laboral semanal mensual para el área docente: 30 horas pedagógicas en inicial, primaria y especial; 24 horas pedagógicas en secundaria y ocupacional y 40 horas pedagógicas en Educación Superior no universitaria, personal directivo y jerárquico.
- Derecho a ocupar un cargo más por función docente.

2.2 CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA VIABILIDAD LEGAL DE LA PROPUESTA

Como se señala en la Parte I, para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales en los últimos 50 años se han aprobado cinco dispositivos fundamentales referidos específicamente a los maestros del Perú. Los más recientes se refieren a la Ley del Profesorado y al Colegio Profesional de Profesionales del Perú. Las últimas tres leyes del profesorado se aprobaron al culminar los respectivos periodos gubernamentales, y en la década del 90, sin sustituir la Ley del Profesorado vigente, se aprobaron normas específicas que la hicieron inoperante.

Actualmente no existe un marco normativo integrado y actualizado y se siguen dando dispositivos sin tener en cuenta las normas previas ni su jerarquía. En este contexto se plantean las implicancias normativas de la propuesta de Carrera Magisterial Voluntaria de Excelencia, como una forma de empezar a explorar su viabilidad legal.

Para procurar la viabilidad legal de la propuesta, tomar en cuenta lo siguiente:

Revisar con mayor detenimiento la normatividad vigente referida al magisterio nacional. El hecho de que en los últimos años se haya limitado y distorsionado su vigencia, no justifica su omisión.

Para efectos de las propuestas modificatorias o sustitutorias del cuerpo normativo vigente, debe tenerse presente la jerarquía jurídica de los dispositivos, recordando que existe un fundamento constitucional explícito en el caso del magisterio.

La aprobación de cambios en la legislación magisterial no sólo debe garantizar el más amplio debate, también debe evitar que se repitan experiencias anteriores donde las leyes magisteriales se aprobaron al finalizar los períodos de gobierno.

SOBRE EL CARÁCTER VOLUNTARIO DE INGRESO A LA NUEVA CARRERA

Se propone la coexistencia de dos sistemas de carrera: Carrera Pública Docente (actual) y Carrera Magisterial Voluntaria de Excelencia (nueva). La última, de carácter voluntario, funciona como tal para los profesores en servicio, pero no para los nuevos docentes quienes tienen un único camino de inserción en la Carrera.

De acuerdo a las normas, para un profesor nombrado no hay carrera nueva, lo que existe es una carrera diferente a la que tiene derecho de acceder, previas adecuaciones que reconozcan lo avanzado y planteen hacia adelante nuevas exigencias. El establecimiento de una carrera de carácter voluntario tendrá que definirse con mayor precisión, cuidando su adecuación a lo consignado en la Constitución. Precisado lo anterior, lo postulado en la propuesta se consignaría en un ley alternativa.

SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN POR NIVELES

A continuación se presenta un esquema comparativo de la propuesta con respecto a la actual Carrera Pública del Profesorado:

CUADRO N° 1

TIEMPO MÍNIMO DE PERMANENCIA EN CADA NIVEL

Propuesta		Actual Carrera	
Niveles	Años (mínimo)	Niveles	Años (mínimo)
V. Profesional Experto	Indefinido	V.	Indefinido
IV. Profesional Destacado	1 o más	IV.	5
III. Profesional Avanzado	7	III.	5
II. Desempeño Profesional	5	II.	5
I. Principiante	3*	I.	5
Número mínimo de años para acceder al último nivel	15*	Número mínimo de años para acceder al último nivel	20

* La propuesta considera que previamente al I nivel hay un periodo de inserción de un año como contratado que se computara dentro del período de permanencia en el Nivel I.

A pesar de postularse como una carrera exigente, en un mínimo de 15 años un profesor podrá llegar al máximo nivel de carrera siempre que apruebe las evaluaciones previstas en todos los niveles. A su solicitud, los docentes podrían ser evaluados y promocionados antes del periodo de permanencia fijado para el nivel donde se encuentran. Por otra parte, se plantean claras diferencias remunerativas entre niveles. Las implicancias normativas de la propuesta se resumen en la siguiente frase: la nueva estructuración de los niveles magisteriales debe hacerse por Ley.

SOBRE LA REMUNERACIÓN POR CARGOS

En la propuesta se puntualiza que para los efectos de la Carrera y en cada Nivel se definirán previamente: los cargos, las remuneraciones que les correspondan y las competencias exigibles. Esto quiere decir que los maestros percibirán sus remuneraciones según los cargos (puestos de trabajo) que desempeñen en cada nivel.

La legislación actual también distingue entre niveles y cargos. La diferencia con la propuesta es que los diferentes conceptos remunerativos se asignan por nivel y jornada de trabajo y el desempeño de un cargo da derecho a percibir una bonificación adicional.

Si bien el actual Reglamento de la Ley del Profesorado ha determinado los cargos de la Carrera Pública tanto para el Área de la Docencia como para el Área de la Administración de la Educación, hasta la fecha el Ministerio de Educación no ha cumplido con dictar “las normas específicas estableciendo los requisitos mínimos para cada cargo” (Art. 152°, párrafo final). Este hecho es una omisión de la autoridad, no de la norma.

SOBRE EL INGRESO AL SERVICIO POR CONTRATO (ETAPA DE INSERCIÓN), PREVIO AL INGRESO EN LA CARRERA

La propuesta establece que el profesor ingresa al servicio en calidad de contratado y – si supera las evaluaciones previstas – accede nombrado al Nivel I de la carrera. Esta etapa puede durar dos años, si es que en el primero no supera la prueba de evaluación. Si al final del segundo año no aprueba la evaluación, saldrá del servicio. Se debe precisar si en este caso se le puede dar un siguiente contrato, o no. En el actual marco legal la última opción sería inviable.

Vía Decreto Supremo pueden incorporarse nuevas consideraciones sobre los profesores contratados y por Ley debe establecerse que el contrato previo es un requisito para acceder a nombramiento.

SOBRE LA ESTABILIDAD LABORAL LIGADA A LA IDONEIDAD PROFESIONAL

Se propone estabilidad laboral relativa ligada a la idoneidad profesional. Esto se traduce en la posibilidad de ser retirado del servicio en el I Nivel si es que después de dos oportunidades, no supera la evaluación prevista.

Aunque respecto a este tema la propuesta tiene un enfoque frontalmente opuesto a la actual Ley del Profesorado que establece como un derecho de los profesores la “estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo”, en términos operativos la controversia se circunscribe al I Nivel. En esta misma línea existen dispositivos vigentes (LEY 26269 y D. Legislativo 276) que sin negar la estabilidad laboral van en la línea de exigir adecuados desempeño.

SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO UN PILAR DE LA CARRERA

La Ley del Profesorado establece que los profesores al servicio del Estado tienen derecho a “ascensos y reasignaciones de acuerdo con el Escalafón, en estricto orden de capacidad y mérito” (Art. 13°, inc. h), que la “evaluación de los profesores es permanente e integral” (Art. 37°) y que en ese proceso evaluativo se consideran como aspectos básicos los antecedentes profesionales, el desempeño laboral y los méritos. Según el Decreto Supremo (DS N° 007-2001-ED), la evaluación del desempeño de los docentes corresponde a un Comité Especial donde se adiciona la participación de representantes de los profesores y de los padres de familia, modelo que con ciertas modificaciones se ha incorporado en el diseño del actual Concurso Público de Nombramiento de Profesores.

Cabe la posibilidad que un Decreto Supremo alternativo adicione otros aspectos a los establecidos por Ley y los pondere de manera diferente, bajo la óptica de una priorización centrada en el Desempeño Laboral.

Se propone la evaluación del desempeño de los y las maestras como un conjunto de prácticas permanentes en la escuela a través de dos procesos: la evaluación anual del desempeño docente y la certificación y recertificación periódicas de competencia profesional. Aunque son procedimientos diferentes, se procura que sean coherentes respecto a los aspectos y criterios de evaluación y correlacionados entre sí en el proceso de la carrera de todo docente. Se considera, administrativamente, que ambos procesos tendrían efecto para el ingreso, el ascenso, incentivos o separación de la carrera pública.

Específicamente, la evaluación anual se propone como parte de dos dinámicas a nivel de las escuelas: dentro de la reflexión que los equipos docentes realizan sobre los problemas de la práctica pedagógica y también como parte de la evaluación institucional que compromete a los diferentes actores de la escuela. La certificación y recertificación se orienta a identificar las competencias profesionales de todo docente en determinados momentos de su carrera. Los resultados de las evaluaciones anuales serían tomados en cuenta en los procesos de certificación para la valoración del docente que se certifica.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

1. Establecer procesos de evaluación anual del desempeño docente a nivel de cada escuela, en los diversos ámbitos o cargos de trabajo educativo y de acuerdo a estándares diversificados y metas establecidas por el colectivo docente de cara a sus comunidades educativas.
2. Establecer instancias a nivel escolar y local para el desarrollo de estos procesos de evaluación anual en el marco de la construcción de proyectos o metas educativas de orden local.
3. Establecer una instancia nacional para la investigación sobre el componente evaluación del sistema educativo, la orientación de los procesos evaluativos del sistema, la promoción de prácticas de evalua-

ción a nivel de escuelas o formas diversas de organización pedagógica de docentes y para la formación de equipos locales de evaluadores.

4. Contribuir a fortalecer el desarrollo de formas de organización pedagógica autónoma de docentes a nivel escolar o local orientadas a la transformación de la práctica educativa y con diversos énfasis (autoaprendizaje, investigación, desarrollo de proyectos, gestión curricular, etc.).

POLÍTICAS DE CONTEXTO

A nivel de gestión escolar

1. Establecimiento de procesos de evaluación de la institución escolar en las dimensiones pedagógica, institucional y comunitaria.
2. Relanzamiento de procesos de cambio de la gestión de las escuelas en el sentido de su democratización y su desarrollo pedagógico.
3. Establecimiento de formas democráticas y participativas de gobierno escolar comprometiendo a docentes y familias en el establecimiento de metas y responsabilización del desarrollo de las mismas.
4. En función de lo anterior, realización de cambios en lo establecido por la legislación vigente respecto a la participación de maestros y familias en la gestión de las escuelas.

A nivel local

Establecimiento de instancias de gobierno educativo a nivel local con la función principal de conducir a la comunidad educativa local a la producción de proyectos de desarrollo educativo y a la asesoría pedagógica y de gestión a las escuelas, constituyendo equipos de educadores como base del gobierno educativo local y cambiando la normatividad a fin de que las instancias administrativas no tengan capacidad de decisión sobre los asuntos de política educativa.

Habría que precisar, en la definición operativa, la correspondiente instancia administrativa habida cuenta de la incertidumbre actual respecto al futuro de los órganos intermedios a partir de los procesos de descentralización previstos.

A nivel nacional

1. Establecimiento progresivo de horarios completos para el funcionamiento de las escuelas y los profesionales de la educación.
2. Establecimiento del proceso de descentralización educativa basado en el desarrollo de las capacidades de gestión a nivel local.
3. Rediseño de las USES/ ADES limitando sus funciones al servicio administrativo o delegando estas funciones a nivel local.

SOBRE LA ASESORÍA ACOMPAÑANTE COMO UN PILAR DE LA CARRERA

Se plantea el establecimiento de un sistema de Asesoría Acompañante que apoyen al maestro a lo largo de toda su carrera, incluido el periodo de inserción inicial. Debe tenerse en cuenta que en el sistema educativo hay experiencias trunca de organismos que se establecieron para asesorar y apoyar a los maestros, tales como el Sistema de Supervisión, las Unidades o Áreas de gestión pedagógica de las USES, la dirección de centros y programas educativos, a quienes corresponde la responsabilidad de asesorar al maestro para un servicio educativo de calidad. En los hechos, esta asesoría no se da. La nueva normativa debiera tomar estos antecedentes para superarlos.

CUADRO N° 2

CUADRO RESUMEN DE POLÍTICAS Y ACCIONES

Políticas	Acciones
1. Establecer procesos de evaluación anual del desempeño docente a nivel de cada escuela, en los diversos ámbitos o cargos de trabajo educativo y de acuerdo a estándares diversificados y metas establecidas por el colectivo docente de cara a sus comunidades educativas.	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzar un concurso nacional ¿Cómo mejorar la enseñanza en nuestra escuela? Para diseñar un sistema de evaluación a nivel de escuela. • Elaborar, consultar y experimentar una propuesta de estándares nacionales para la evaluación del desempeño docente.
2. Establecer instancias a nivel escolar y local para el desarrollo de estos procesos de evaluación anual en el marco de la construcción de proyectos o metas educativas de orden local.	<p>(De acuerdo al desarrollo de la política 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer instancias a nivel de escuela con participación de familias y estudiantes si es el caso. • Establecer instancias especializadas integradas por docentes evaluadores para los procesos de auditoría pedagógica de las escuelas.
3. Establecer una instancia nacional para la investigación sobre el componente evaluación del sistema educativo, la orientación de los procesos evaluativos del sistema, la promoción de prácticas de evaluación a nivel de escuelas o formas diversas de organización pedagógica de docentes y para la formación de equipos locales de evaluadores.	<p>Crear el Instituto de Investigación y Desarrollo Profesional de la Docencia con fines de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la investigación de las prácticas de enseñanza • Gestión de sistemas y prácticas de evaluación pedagógica e institucional de profesores, escuelas e instancias de gestión local. • Gestión del sistema de evaluación docente con fines de ascenso en la carrera pública. • Formación de docentes evaluadores.
4. Apoyar y fortalecer el desarrollo de formas de organización pedagógica autónomas de docentes a nivel escolar o local orientadas a la transformación de la práctica educativa y con diversos énfasis (autoaprendizaje, investigación, desarrollo de proyectos, gestión curricular, etc.).	

3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA PROPUESTA

Es impresionante el nivel de cobertura alcanzado en el Perú a un costo tan bajo. Como se ha señalado anteriormente, el Perú ocupa el puesto 15 entre los países del mundo en el porcentaje de estudiantes matriculados de 3 a 23 años de edad y, sin embargo, ocupa el puesto 118 en gasto público en educación como porcentaje del producto bruto interno.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Banco Mundial. 2001. Perú: La Educación en una Encrucijada: Retos y Oportunidades para el siglo XXI Washington. Pág. 2.

Hay que tener en cuenta que esta contradicción implica un muy bajo nivel de remuneraciones, un horario de trabajo reducido, una elevada participación de las familias en el gasto ¹⁵⁹ y, en definitiva, mala calidad de la educación.

En la situación descrita, parece obvio que la solución pasa por un aumento drástico del gasto público en educación, y el ofrecimiento del Presidente de la República de duplicar el salario de los maestros así lo implica, porque las remuneraciones y pensiones representan más del 80% de dicho gasto. Lo que no parece conveniente es que el inevitable aumento en el gasto se dé sin una mejora en la calidad de la educación.

Al tomar cualquier opción, no debiera olvidarse que los ingresos corrientes del gobierno central se han reducido al 13,4% del PBI en el primer trimestre del 2002, lo que implica que elevar el gasto educativo a un nivel del 5 o 6% del PBI Ollevaría a disponer del 40% del presupuesto, dejando poca disponibilidad para los gastos en salud, seguridad ciudadana, lucha contra la pobreza y pago de la deuda externa, entre otros.

En estas condiciones, el gobierno estudia la posibilidad de iniciar una Nueva Carrera Magisterial, NCM, en la que los salarios y las jornadas de trabajo sean mayores, junto con condiciones de trabajo que propicien la calidad; es necesario prever de qué magnitud serán los gastos que deberá afrontar el gobierno en las diferentes fórmulas de implantación de la NCM que se adopten.

Variables relevantes

El gasto que tendría que afrontar el Estado al implementar mejoras en las remuneraciones docentes depende de la evolución que sigan diferentes variables, entre las cuales destacan las siguientes:

1. El número de maestros en actividad y jubilados, en particular en el régimen de la Ley 20530.
2. El monto de la remuneración promedio.
3. El número de maestros que pasen a la NCM y la remuneración promedio en ésta, que tendrá que ser más elevada para incentivar a los maestros a pasar a ella.

A continuación se ofrece una proyección del número de maestros que empleará el sector público en la presente década y luego se presentan cuatro escenarios de gasto en remuneraciones, de acuerdo a las diferentes decisiones que se dieran en relación con los salarios y la implantación de la NCM. En el primer escenario se considera que los maestros no reciben más incrementos en las remuneraciones que los otorgados a todos los empleados públicos. En un segundo escenario se toma en cuenta la promesa del presidente Alejandro Toledo de duplicar la remuneración de los docentes durante su mandato. Luego se considera que en ambos escenarios se implanta la NCM, lo que implica que año a año se irán trasladando desde la actual carrera magisterial a la NCM, un número variable de docentes.

3.1 PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE DOCENTES

En proyecciones realizadas recientemente se ha considerado que el número de maestros aumentará en los próximos años, siendo del orden de tres mil el incremento anual mínimo estimado, probablemente porque se ha extrapolado la tendencia observada en la década pasada, en que el número de maestros aumentó 20% (ver Cuadro N° 1).

¹⁵⁹ 2% del PBI, muy por encima del 1,3% de los países industrializados de la OECD. Op. cit. pág. xi.

CUADRO N° 3

NÚMERO DE DOCENTES DE GESTIÓN ESTATAL

Años	Docentes	Índice
1990	232 775	100,0
1991	232 609	99,9
1992	232 688	100,0
1993	236 708	101,7
1994	242 775	104,3
1995	247 867	106,5
1996	253 840	109,0
1997	257 498	110,6
1998	265 240	113,9
1999	270 480	116,2
2000	279.167	119,9

Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación

Aparentemente, en esas proyecciones no se tomó en cuenta lo siguiente:

1. Actualmente, el número de maestros (nombrados y contratados) es mayor al que el MED necesita. Esto se afirma porque, en promedio, el maestro peruano tiene 17 alumnos, mientras que el estándar oficial que maneja el Ministerio es de 35. Incluso considerando que esta cifra no es aplicable en las zonas rurales, el ratio de referencia se encontraría en el rango de 20 y 25 alumnos por profesor ¹⁶⁰. Como se observa en el Cuadro N° 2, ya en 1999 el número de alumnos por maestro era relativamente reducido en el Perú, y desde entonces la tendencia ha sido claramente descendente, previéndose que llegue a 13 el 2005.

CUADRO N° 4

NÚMERO DE ALUMNOS POR MAESTRO (1998)

	Inicial	Primaria	Secundaria
Perú ^{1/}	20,8	24,7	16,3
Argentina	18,1	20,7	14,3
Brasil	21,2	28,9	36,2
Chile	-	33,4	29,1
China		27,4	20,3 -
Filipinas	11,3	34,3	32,9
Tailandia ^{1/}	24,6	20,7	22,7
Uruguay	31,0	20,6	15,1

1/ Año de referencia 1999.

Fuente: Perú: Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación. Otros países: Teachers for Tomorrow's Schools, Analysis of the World Education Indicators, Edición 2001, UNESCO-OECD, Anexo A4, p. 190.

¹⁶⁰ ALCÁZAR, Lorena y Balcázar Rosa Ana. Oferta y demanda de formación docente en el Perú, MECEP, Ministerio de Educación, Lima, 2001.

2. El número de alumnos se está reduciendo, como se muestra en el Cuadro N° 5, debido a la disminución de las tasas de natalidad y fecundidad.

CUADRO N° 5

PROYECCIÓN DE MATRÍCULAS (NÚMERO DE ALUMNOS)

	Inicial	Primaria	Secundaria	Total
1998	1 036 639	3 639 190	1 675 437	6 351 266
1999	1 036 499	3 550 089	1 717 308	6 303 896
2000	1 036 329	3 457 974	1 762 615	6 256 918
2001	1 036 076	3 362 156	1 812 525	6 210 757
2002	1 035 560	3 307 026	1 825 070	6 167 656
2003	1 034 865	3 268 136	1 828 776	6 131 777
2004	1 034 069	3 244 279	1 824 946	6 103 294
2005	1 033 253	3 236 340	1 804 628	6 074 221

Fuente: Alcazar, Lorena y Rosa Ana Balcázar, *Oferta y Demanda de Formación Docente en el Perú*, Documento de Trabajo No. 7, MECEP-MED, p. 77.

3. En 1999 el 96,9% de los niños entre 6 y 11 años se encontraba atendido por el sistema educativo ¹⁶¹, de modo que el margen para aumentar el número de maestros por ampliación de la cobertura prácticamente había desaparecido.

Por las razones expuestas, en este trabajo se considerará que el número de maestros se mantendrá constante durante el periodo considerado.

3.2 PROYECCIÓN DEL GASTO POR INCREMENTOS SALARIALES

Proyección de la remuneración promedio

En julio del 2001, al inicio del gobierno actual, la remuneración promedio era de S/. 755,13 mensuales (S/. 805,13 de la remuneración bruta promedio del Cuadro N° 3, menos S/. 50,00 del aumento general otorgado en setiembre), sin considerar los conceptos especiales por dirección, por lugar de desempeño (zona rural en el cuadro) y por sistema de pensiones.

CUADRO N° 6

NÚMERO DE DIRECTORES Y SUBDIRECTORES SEGÚN SITUACIÓN LABORAL

	Participación	Docentes
Directores	15,7%	44 443
Nombrado	13,3%	37 611
Contratado	2,4%	6 832
Subdirectores	1,6%	4 479
Nombrado	1,5%	4 152
Contratado	0,1%	327
Total	17,34%	48 922

Fuente: Unidad de Estadísticas Educativas, Ministerio de Educación.

¹⁶¹ Ministerio de Educación. El Desarrollo de la Educación, Informe elaborado para la Oficina Internacional de Educación de UNESCO. Lima, 2001.

El monto de las diferentes bonificaciones lugar de desempeño fue de S/. 8 341,036 mensuales¹⁶² en el año 2001, lo que significa un mayor gasto de S/. 29,21 en promedio por maestro.

Los incentivos otorgados para la afiliación al sistema privado de pensiones, SPP, son relativamente importantes y deben ser tomados en cuenta en el cálculo del gasto público en remuneraciones, así como la contribución (como empleador) del Estado al SPP que los reemplazó. En este último caso, el maestro no recibe el dinero correspondiente, pero hay una transferencia del sector público al privado que es un gasto a considerar. Representa el 13,54% de la remuneración total asegurable. Por otra parte, también se otorga un incremento a quienes se encuentran en el Sistema Nacional de Pensiones, SNP, que representa el 3,3% de la remuneración total asegurable. Considerando, a falta de información, que un tercio de los maestros se encuentren en el SPP y los otros dos tercios en el SNP, el gasto adicional por maestro sería de S/. 50,69 sobre el salario promedio indicado de S/. 755,13 en el año 2001.

Incluidos estos conceptos, la remuneración promedio resulta ser de S/. 845,41 en el 2001. En el primer escenario, en los años siguientes, se añaden los aumentos que se otorgarán a todos los empleados de la administración pública. En cuanto éstos, en setiembre del 2001 se otorgó un incremento de S/. 50, como se ha indicado, y en reciente declaración pública el Ministerio de Economía anunció un segundo incremento. A falta de mayor información, y tomando en cuenta que el nivel de las remuneraciones en el sector público es muy reducido, se trabajará con la hipótesis de que el gobierno otorgará todos los años aumentos del mismo monto.

En el segundo escenario, la remuneración promedio (incluyendo tanto los conceptos generales como los especiales) se duplica en el año 2006 y crece a una tasa anual constante a partir del 2003.

La remuneración en la NCPM, en los escenarios tercero y cuarto, tiene que ser superior a la de los escenarios uno y dos, respectivamente, para que incentive a los maestros a cambiar de carrera, porque al hacerlo perderán la estabilidad laboral absoluta y pasarán a trabajar en una jornada laboral de mayor número de horas. En particular este último concepto es de gran importancia, porque en la actualidad muchos maestros trabajan un segundo turno (sobre todo en escuelas privadas) de modo que pueden llegar a duplicar el ingreso que reciben en la escuela pública. Sin embargo, dado que el exceso de oferta de maestros es creciente, puede esperarse que en el futuro será más difícil conseguir un segundo empleo con una remuneración adecuada y, en consecuencia, el costo de oportunidad de quienes pasen a la NCPM se irá reduciendo relativamente. Por esto, aquí se propone que la diferencia entre los salarios de la carrera tradicional (escenarios 1 y 2) y la NCPM (escenarios 3 y 4) no sea proporcional a dichos salarios, sino una cantidad constante. En concordancia con las consideraciones anteriores se propone que la diferencia sea de S/. igual al promedio de la remuneración bruta de julio del 2001.

CUADRO N° 7

REMUNERACIÓN PROMEDIO POR ESCENARIO (PROYECCIÓN: 2001 – 2006)

ESCENARIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Aumentos del sector público ^{1/}	845,41	895,41	945,41	995,41	1045,41	1095,41
2. Duplicación el 2006 ^{1/}	845,41	895,41	1 049,64	1 230,45	1 442,39	1690,82
3. NCPM con aumentos del SP ^{3/}			1 700,54	1 750,54	1 800,54	1 850,54
4. NCPM con duplicación el 2006 ^{4/}			1 804,77	1 985,58	2 197,52	2 445,95

1/ Para el año 2001 se ha considerado el salario antes del aumento de S/. 50 realizado en setiembre del 2001. A partir del año 2003 se ha considerado un aumento promedio de S/. 50 cada año.

2/ Se ha considerado un aumento anual equivalente a 17,03% lo que permitirá duplicar el año 2006 el salario del 2001, año en que se realizó la propuesta presidencial.

3/ El salario promedio de la Nueva Carrera Pública Magisterial en este escenario es igual al del escenario I más S/. 755,13

4/ El salario promedio de la Nueva Carrera Pública Magisterial en este escenario es igual al del escenario II más S/. 755,13

¹⁶² ALCÁZAR, Lorena y POLLAROLO, Pierina. Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales. MECEP, Ministerio de Educación, Lima, 2001. pág. 57.

Proyección del gasto en remuneraciones

En los dos primeros escenarios, el gasto es igual al producto de la remuneración promedio por el número de maestros, que se ha considerado constante. En los dos últimos hay dos carreras paralelas, con diferentes remuneraciones y, en consecuencia, el gasto depende del número de maestros que ingresen a la NCPM. Este número, a su vez, dependerá de los incentivos que se otorguen a los que se trasladen (incluyendo la diferencia entre las remuneraciones) o de la capacidad de admitir maestros de las nuevas instituciones que se encargarán de seleccionar a los que ingresen y, en general de administrar la NCPM. Si los incentivos son elevados, muchos maestros querrán pasar a la NCPM y las nuevas instituciones trabajarán al máximo de su capacidad, convirtiéndose esta capacidad en la restricción al crecimiento de la NCPM. Al contrario, incentivos débiles harán que muy pocos maestros deseen trasladarse, y esta falta de incentivos será la limitación al crecimiento de la NCPM. Lo recomendable es que, como en el caso mexicano, los incentivos sean suficientemente elevados, de modo que las autoridades fijen el número de vacantes en la NCM y seleccionen a los mejores entre los candidatos.¹⁶³

Es probable que el número de los que ingresen a la NCPM sea reducido los primeros dos o tres años, y que luego aumente fuertemente al asentarse las instituciones encargadas de la transferencia. Para simplificar, el ejercicio se hará suponiendo que anualmente pasará a la nueva carrera el 10% de los maestros.

Por último, la elevación de las remuneraciones significa un aumento del gasto en pensiones. Aquí se considera que el gasto en pensiones mantendrá la misma proporción (38%) con las remuneraciones que tenía en 1997, último dato que consigna la obra del Banco Mundial citada.

CUADRO N° 8

GASTO EN REMUNERACIONES (en millones de nuevos soles)

ESCENARIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Aumentos del sector público ^{1/}	4 330,84	4 586,95	4 843,12	5 099,25	5 355,39	5 611,53
2. Duplicación el 2006 ^{1/}	4 330,84	4 586,98	5 377,07	6 303,25	7 388,96	8 661,68
3. NCM con aumentos del SP ^{2/}			5 229,95	5 872,92	6 515,90	7 158,87
4. NCM con duplicación el 2006 ^{2/}			5 763,90	7 076,92	8 549,46	10 209,02

1 Equivale a multiplicar el número total de docentes (285.550) por el salario promedio del escenario respectivo y por el número promedio de sueldos por año (13).

2 Se asume que anualmente pasa a la Nueva Carrera Pública Magisterial el 10% del total de los docentes. El gasto equivale al número de docentes en la nueva carrera por su salario promedio, además del gasto de los docentes que permanecen en el antiguo sistema y que reciben el salario del escenario previo respectivo.

Se observa que sólo la duplicación del salario, en cumplimiento del ofrecimiento presidencial, implica un incremento en el gasto superior a mil doscientos millones de dólares, que representan el 11% del gasto total del gobierno y el 1,9% del PBI. Con ello se elevaría a 29% la participación del gasto educativo en el gasto total y, por ejemplo, un déficit público moderado del 2,2% se convertiría en uno difícilmente manejable de 4,1%. Es cierto que un aumento importante de la recaudación haría más viable el escenario I, pero las autoridades no son muy optimistas respecto a la posibilidad de alcanzar un aumento. En la respuesta al Marco Macroeconómico Multianual 2003 – 2005, el Banco Central opina que “*El aumento de los ingresos corrientes del gobierno general*”, del 14,7% del PBI en el 2002 (hemos visto que en el primer trimestre los ingresos han sido del 13,4%) al 15,1% del PBI en el 2005 “*requiere tanto un esfuerzo importante de medidas de política y administración tributaria cuanto un escenario propicio para el crecimiento productivo*”¹⁶⁴.

¹⁶³ JIMÉNEZ CABRERA, Edgard. 2001. *La Carrera Magisterial en México*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Carrera Magisterial, noviembre, pág. 19. Lima, 2001.

¹⁶⁴ Comunicación de fecha 13.05.2002, de la Presidencia del Banco Central de Reserva al Ministro de Economía y Finanzas.

Supuestos y requisitos Si este escenario parece difícilmente manejable, el escenario 4 resulta absolutamente inmanejable. De hecho, ya el Ministro de Educación ha anunciado que el ofrecimiento de duplicar los sueldos de los maestros se cumplirá en la medida que lo permita la caja fiscal, y que sería una muestra de irresponsabilidad ofrecer lo contrario.

El tercer escenario se muestra como el más viable y conveniente.

Una frase que resume las conclusiones que se derivan del Cuadro N° 7 es la siguiente: Cuanto más se eleven los gastos en la carrera tradicional más difícil e improbable será financiar la NCPM.

No se debe olvidar que la NCPM es la vía para convertir el esfuerzo fiscal en un incentivo para mejorar la calidad de la educación peruana. El ingenioso dicho de que las horas pedagógicas se pagan con sueldos pedagógicos, refleja una realidad en la que se ha establecido un equilibrio estable entre malos servicios y malos salarios, y no es conveniente romper el equilibrio sólo por el lado de las remuneraciones, sin obtener una mejora en la calidad.

En todo caso, en un escenario como el N° III siempre queda abierta la posibilidad de aumentar los sueldos en ambas Carreras, si la disponibilidad de la caja fiscal lo permite, mientras que lo contrario sería impensable.

CUADRO N° 9

ESTRUCTURA DE LA REMUNERACIÓN BRUTA PROMEDIO DEL DOCENTE PERUANO (NOVIEMBRE 2001)

	Bruta Total	Rém. Básica	Remuneración Total Permanente					Aumentos Generales
			Refrigerio	Personal	Familiar	Varios	Total	
A) Con Título Pedagógico	835,51 100,00%	50,00 6,00%	5,00 0,60%	0,0028 0,00%	3 0,36%	57,11 6,83%	65,11 7,78%	720,40 86,12%
B) Sin Título Pedagógico	718,56 100,00%	50,00 6,96%	5,00 0,70%	0,0020 0,00%	3 0,42%	44,44 6,18%	52,44 7,29%	616,12 85,74%
PROMEDIO	805,13 100,00%	50,00 6,21%	5,00 0,62%	0,0025 0,00%	3 0,37%	53,21 6,61%	61,22 7,60%	693,91 86,19%

Zona rural	Bonificaciones Directores y Subdirectores	
S/. 45	* Menos de 16 secciones:	S/. 45 * 6% de Rem. Total Permanente
10% de Remuneración	* De 16 a 34 secciones	S/. 60 * Equivalencia promedio:
Total Permanente	* De 35 a más secciones	S/. 75
		S/. 3,67

FUENTE.- Sigfredo Chiroque, Sistema de Incentivos al Maestro Peruano, Documento de trabajo al 13/11/2001, MED-DINFOCAD, en base a datos de la Unidad de Estadística (Víctor Orihuela) del MED.

En el primer escenario se parte de la remuneración indicada para el 2001 (de S/. 755,13) pero añadiéndole la incidencia de las bonificaciones por conceptos especiales (por dirección y por lugar de desempeño) en la remuneración promedio:

La bonificación más importante que reciben los directores y subdirectores depende del número de secciones del centro educativo (S/. 45, 60 ó 75 mensuales, según que el centro educativo tenga menos de 16, entre 16 y 34, o más de 34 aulas o secciones, respectivamente). En tanto no se cuente con el dato correspondiente, la estimación del aumento del salario promedio por este concepto sólo se podrá hacer considerando un valor intermedio. A falta de mejor información se utilizará el de S/. 60,00. Existe otra bonificación, que es de sólo S/. 3,67, como se indica en el Cuadro N° 4, por lo que se considerará que este valor está incluido en el valor de S/. 60,00 indicado. Hecho el cálculo, tomando

en cuenta el número de directores y subdirectores (Cuadro N° 5) el promedio de la remuneración de los docentes aumenta en S/. 10,38.

El monto de las diferentes bonificaciones por lugar de desempeño fue de S/. 8 341, 036 mensuales ¹⁶⁵ en el 2001, lo que significa un mayor gasto de S/. 29,21 en promedio por maestro.

CUADRO N° 10

NÚMERO DE DIRECTORES Y SUBDIRECTORES SEGÚN SITUACIÓN LABORAL (1999)

	Participación	Docentes
Directores	15,7%	44 443
Nombrado	13,3%	37 611
Contratado	2,4%	6 832
Subdirectores	1,6%	4 479
Nombrado	1,5%	4 152
Contratado	0,1%	327
Total	17,3%	448 922

Fuente: Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación.

Los incentivos otorgados para la afiliación al sistema privado de pensiones, SPP, son relativamente importantes y deben ser tomados en cuenta en el cálculo del gasto público en remuneraciones, así como la contribución (como empleador) del Estado al SPP que los reemplazó. En este último caso, el maestro no recibe el dinero correspondiente, pero hay una transferencia del sector público al privado que es un gasto a considerar. Representa el 13,54% de la remuneración total asegurable. Por otra parte, también se otorga un incremento a quienes se encuentran en el Sistema Nacional de Pensiones, SNP, que representa el 3,3% de la remuneración total asegurable. Considerando, a falta de información, que un tercio de los maestros se encuentre en el SPP y los otros dos tercios en el SNP, el gasto adicional por maestro sería de S/. 50,69 sobre el salario promedio indicado de S/. 755,13 en el año 2001.

Incluidos estos conceptos, la remuneración promedio resulta ser de S/. 845,41 en el 2001. En el primer escenario, en los años siguientes, se añaden los aumentos que se otorgarán a todos los empleados de la administración pública. En cuanto a éstos, en setiembre del 2001 se otorgó un incremento de S/. 50, como se ha indicado, y en reciente declaración pública el Ministro de Economía anunció un segundo incremento. A falta de mayor información, y tomando en cuenta que el nivel de las remuneraciones en el sector público es muy reducido, se trabajará con la hipótesis de que el gobierno otorgará todos los años aumentos del mismo monto.

En el segundo escenario, la remuneración promedio (incluyendo tanto los conceptos generales como los especiales) se duplica en el año 2006, y crece a una tasa anual constante a partir del 2003.

La remuneración en la NCM, en el tercer y cuarto escenarios, tiene que ser superior a la de los escenarios uno y dos, respectivamente, para que incentive a los maestros a cambiar de carrera, porque al hacerlo perderán la estabilidad laboral absoluta y pasarán a trabajar en una jornada laboral de mayor número de horas. En particular este último concepto es de gran importancia, porque en la actualidad la mayoría de los maestros trabaja un segundo turno (sobre todo en escuelas privadas) de modo que pue-

¹⁶⁵ ALCÁZAR, Lorena y POLLAROLO, Pierina. Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales. MECEP, Ministerio de Educación, pág. 57. Lima, 2001.

den llegar a duplicar el ingreso que reciben en la escuela pública. Sin embargo, dado que el exceso de oferta de maestros es creciente, puede esperarse que en el futuro será más difícil conseguir un segundo empleo con una remuneración adecuada y, en consecuencia, el costo de oportunidad de quienes pasen a la NCM se irá reduciendo relativamente. Por esto, aquí se propone que la diferencia entre los salarios de la carrera tradicional (escenarios 1 y 2) y la NCM (escenarios 3 y 4) no sea proporcional a dichos salarios, sino una cantidad constante. En concordancia con las consideraciones anteriores se propone que la diferencia sea de S/. 755,13, igual al promedio de la remuneración bruta de Julio del 2001.

CUADRO No. 11

REMUNERACIÓN PROMEDIO POR ESCENARIO (PROYECCIÓN: 2001-2006)

ESCENARIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Aumentos del sector público ^{1/}	845,41	895,41	945,41	995,41	1 045,41	1 095,41
2. Duplicación el 2006 ^{2/}	845,41	895,41	1 049,64	1 230,45	1 442,39	1 690,82
3. NCM con aumentos del SP ^{3/}			1 700,54	1 750,54	1 800,54	1 850,54
4. NCM con duplicación el 2006 ^{4/}			1 804,77	1 985,58	2 197,52	2 445,95

1/ Para el año 2001 se ha considerado el salario antes del aumento de S/. 50 realizado en setiembre del 2001. A partir del año 2003 se ha considerado un aumento promedio de S/. 50 cada año.

2/ Se ha considerado un aumento anual equivalente a 17,03%, lo que permitirá duplicar el año 2006 el salario del 2001, en que se realizó la propuesta presidencial.

3/ El salario promedio de la Nueva Carrera Magisterial en este escenario es igual al del escenario I más S/. 755,13.

4/ El salario promedio de la Nueva Carrera Magisterial en este escenario es igual al del escenario II más S/. 755,13.

Proyección del gasto en remuneraciones

En los dos primeros escenarios el gasto es igual al producto de la remuneración promedio por el número de maestros, que se ha considerado constante. En los dos últimos hay dos carreras paralelas, con diferentes remuneraciones y, en consecuencia, el gasto depende del número de maestros que ingresen a la NCM. Este número, a su vez, dependerá de los incentivos que se otorguen a los que se trasladen (incluyendo la diferencia entre las remuneraciones) o de la capacidad de admitir maestros de las nuevas instituciones que se encargarán de seleccionar a los que ingresen y, en general, de administrar la NCM. Si los incentivos son elevados, muchos maestros querrán pasar a la NCM y las nuevas instituciones trabajarán al máximo de su capacidad, convirtiéndose esta capacidad en la restricción al crecimiento de la NCM. Al contrario, incentivos débiles harán que muy pocos maestros deseen trasladarse, y esta falta de incentivos será la limitación al crecimiento de la NCM. Lo recomendable es que, como en el caso mexicano, los incentivos sean suficientemente elevados, de modo que las autoridades fijen el número de vacantes en la NCM y seleccionen a los mejores entre los candidatos.¹⁶⁶

Es probable que el número de los que ingresen a la NCM sea reducido los primeros dos o tres años, y que luego aumente fuertemente al asentarse las instituciones encargadas de la transferencia. Para simplificar, se hará el ejercicio suponiendo que anualmente pasará a la nueva carrera el 10% de los maestros.

Por último, la elevación de las remuneraciones significa un aumento del gasto en pensiones. Aquí se considerará que el gasto en pensiones mantendrá la misma proporción (38%) con las remuneraciones que tenía en 1997, último dato que consigna la obra del Banco Mundial citada.

¹⁶⁶ JIMÉNEZ CABRERA, Edgard. 2001. *La Carrera Magisterial en México*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Carrera Magisterial, Noviembre, pág. 19. Lima, 2001.

CUADRO N° 12

GASTO EN REMUNERACIONES (en millones de nuevos soles)

ESCENARIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Aumentos del sector público ^{1/}	4 330,84	4 586,98	4 843,12	5 099,25	5 355,39	5 611,53
2. Duplicación el 2006 ^{1/}	4 330,84	4 586,98	5 377,07	6 303,25	7 388,96	8 661,68
3. NCM con aumentos del SP ^{2/}			5 229,95	5 872,92	6 515,90	7 158,87
4. NCM con duplicación el 2006 ^{2/}			5 763,90	7 076,92	8 549,46	10 209,02

1/ Equivale a multiplicar el número total de docentes (285 550) por el salario promedio del escenario respectivo y por el número promedio de sueldos por año (13).

2/ Se asume que anualmente pasa a la Nueva Carrera Magisterial el 10% del total de los docentes. El gasto equivale al número de docentes en la nueva carrera por su salario promedio, además del gasto de los docentes que permanecen en el antiguo sistema y que reciben el salario del escenario previo respectivo.

Se observa que sólo la duplicación del salario, en cumplimiento del ofrecimiento presidencial, implica un incremento en el gasto superior a mil doscientos millones de dólares, que representan el 11% del gasto total del gobierno y el 1,9% del PBI. Con ello se elevaría a 29% la participación del gasto educativo en el gasto total y, por ejemplo, un déficit público moderado del 2,2% se convertiría en uno difícilmente manejable de 4,1%. Es cierto que un aumento importante de la recaudación haría más viable el escenario I, pero las autoridades no son muy optimistas respecto a la posibilidad de alcanzar un aumento: En la respuesta al Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005 el Banco Central opina que *«El aumento de los ingresos corrientes del gobierno general»*, del 14,7% del PBI en el 2002 (hemos visto que en el primer trimestre los ingresos han sido del 13,4%) al 15,1% del PBI en el 2005 *«requiere tanto un esfuerzo importante de medidas de política y administración tributaria cuanto un escenario propicio para el crecimiento productivo»*¹⁶⁷.

Si este escenario parece difícilmente manejable, el escenario 4 resulta absolutamente inmanejable. De hecho, ya el Ministro de Educación ha anunciado que el ofrecimiento de duplicar los sueldos de los maestros se cumplirá en la medida que así lo permita la caja fiscal, y que sería una muestra de irresponsabilidad ofrecer lo contrario.

El tercer escenario se muestra como el más viable y conveniente

Una frase que resume las conclusiones que se derivan del Cuadro N° 7 es la siguiente: Cuanto más se eleven los gastos en la carrera tradicional más difícil e improbable será financiar la NCM.

No se debe olvidar que la NCM es la vía para convertir el esfuerzo fiscal en un incentivo para mejorar la calidad de la educación peruana. El ingenioso dicho de que las horas pedagógicas se pagan con sueldos pedagógicos refleja una realidad en que se ha establecido un equilibrio estable entre malos servicios y malos salarios, y no es conveniente romper el equilibrio sólo por el lado de las remuneraciones, sin obtener una mejora en la calidad.

En todo caso, en un escenario como el N° III siempre queda abierta la posibilidad de aumentar los sueldos en ambas Carreras, si la disponibilidad de la caja fiscal lo permite, mientras que lo contrario sería impensable.

¹⁶⁷ Comunicación de fecha 13.05.2002, de la Presidencia del Banco Central de Reserva al Ministro de Economía y Finanzas.

ESTRATEGIAS BÁSICAS

1. EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE COMO ESTRATEGIA BÁSICA

Un enfoque sistémico de la profesión docente implica la interacción entre tres aspectos básicos: el desarrollo profesional docente, el desarrollo curricular y el desarrollo institucional, por lo cual el perfil de docentes que se propone se organiza alrededor de cuatro dimensiones: personal, pedagógica, institucional y social ciudadana.

Es importante reconocer que la profesión docente se desarrolla a lo largo de una carrera magisterial. La etapa de educación superior es sólo el inicio. A lo largo de la carrera esta profesión tiene que ser atendida desde el ingreso a la vida profesional (práctica acompañada), así como a lo largo de su desarrollo. La formación permanente o continua es un proceso necesario para todos los maestros en ejercicio, porque permite su actualización de acuerdo a los avances de la Pedagogía y no solamente para suplir una deficiente formación inicial. Debe estar en relación con el modelo educativo que se plantee y garantizar la innovación que el sistema educativo requiere.

Esta formación puede ser de tres clases:

- **Perfeccionamiento**, que tiende a mejorar en términos integrales el ejercicio de la profesión. Comprende grupos de reflexión entre docentes y grupos de interaprendizaje, orientados a áreas de la gestión pedagógica e institucional.
- **Actualización**, que se desarrolla mediante acciones más específicas dirigidas al conocimiento y profundización de nuevas teorías y metodologías, para mantener al maestro al día con los nuevos enfoques. Esta se desarrolla mediante cursos, talleres, seminarios, pasantías, generalmente de corta duración. Una forma de actualización es la capacitación que se realiza cuando es necesario poner en práctica un nuevo programa con contenidos de carácter específico.
- **Especialización y postgrado**, dirigidos al perfeccionamiento científico e investigativo de los docentes. Comprende cursos de postgrado y de segunda especialización. El MED ofrecerá a docentes becas para estudios de maestría y doctorado en educación.

La voluntad política del gobierno es explícita cuando se establece como una acción inmediata a su cargo: *“Impulsar el proceso de elaboración de un sistema de formación continua, que ofrezca permanentemente a los docentes oportunidades de actualización y perfeccionamiento para un mejor desempeño profesional”*¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Del documento: **Principales Lineamientos de Política Educativa**. Perú. Ministerio de Educación. 2001

La formación permanente de los maestros no puede afrontarse de manera aislada, sino dentro de un conjunto de reformas de carácter político y económico, que tengan como resultado entre otras cosas una mayor aceptación social de la profesión docente. De lo contrario, los esfuerzos realizados para el perfeccionamiento podrían terminar expulsándolos de la docencia. En términos de ejecución, tiene que cambiar de manera radical; no se trata de acumular certificados, sino de tener un impacto directo en el trabajo con los alumnos y con la comunidad, mantenerse permanentemente actualizados para asumir los nuevos retos que a todo profesional se le plantean constantemente, y avanzar en la reflexión para construir saber pedagógico.

La propuesta para el desarrollo profesional docente que se presenta a continuación deberá formar parte de un plan integral de formación permanente, que estará articulado a la formación inicial, integrando un sistema de formación docente. En esta propuesta de formación permanente se introduce tres tipos de prácticas: la formación entre pares, mediante el trabajo de grupos de docentes en los centros educativos, el acompañamiento a los docentes que tienen un rendimiento deficiente, y la formación de redes, dando prioridad en este punto a los maestros rurales. Las competencias a desarrollar por los docentes mediante las diversas acciones que comprenden la formación inicial y continua estarán relacionadas con el perfil que se presenta en esta propuesta.

1.1 FORMACIÓN CONTINUA PRIVILEGIANDO A GRUPOS DE DOCENTES

La vivencia de cada maestro es una fuente de conocimiento, pues aprende en la práctica cotidiana. El ejercicio de la docencia requiere de aprendizajes que no han sido adquiridos en el centro de formación magisterial. Se aprende con los estudiantes, con los otros maestros, con los padres de familia, con los directores. En este aprendizaje intervienen también los otros conocimientos y vivencias. En este sentido son muy útiles los grupos de estudio e intercambio de experiencias.

En los Lineamientos de Política del Ministerio de Educación se plantea promover la investigación e innovación en los centros educativos, en el marco de su proyecto educativo:

- Incentivando la creación de equipos de docentes alrededor de proyectos de innovación y/o de formación, capacitación, evaluación y sistematización de su propia práctica pedagógica, en cada centro educativo.
- Otorgando facilidades para la reflexión pedagógica y la acción conjunta, racionalizando tiempos y horarios para evitar sobrecargas innecesarias y facilitar la ejecución de acuerdos y tareas comunes ¹⁶⁹.

Encuesta UNESCO/MED

INSTITUCIONES QUE, EN EL PARECER DE LOS DOCENTES, SON LAS MÁS ADECUADAS PARA LA FORMACIÓN CONTINUA

<i>Instituciones</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Institutos de nivel superior no universitario</i>	<i>21,7</i>
<i>Universidades</i>	<i>68,5</i>
<i>Gremios</i>	<i>1,2</i>
<i>Organismos gubernamentales</i>	<i>3,6</i>
<i>Otros organismos no gubernamentales</i>	<i>4,2</i>
<i>NS/NR</i>	<i>0,8</i>
<i>Total</i>	<i>100,0</i>

¹⁶⁹ Del documento: **Principales Lineamientos de Política Educativa**. Perú. Ministerio de Educación. 2001

La formación continua de los docentes, no solamente se debe realizar en forma individual, sino también en grupo. Lo más recomendable son los **grupos de docentes por centro educativo**. De esta manera se puede incrementar el compromiso de los maestros con su centro educativo y contribuir a un mejor clima institucional.

La experiencia chilena puesta en práctica para los centros educativos que forman parte del Proyecto de las 900 Escuelas es una rica fuente de inspiración, para proponer que los maestros trabajen en grupo mediante los Talleres de Interaprendizaje. Estos constituirán un espacio de formación teórica, de reflexión de los maestros sobre su propia práctica de intercambio de experiencias, logros y dificultades y ejecución del proyecto del centro educativo.

El funcionamiento de estos grupos puede ser mediante talleres mensuales, en los cuales los maestros se reúnan, revisen textos de teoría pedagógica, intercambien sus opiniones sobre dichos textos, pongan en común sus logros y dificultades, escuchen a los demás, y así todos puedan tener un espacio para compartir su práctica con los compañeros de trabajo. Estos talleres deben tener el valor de un curso de autoformación, y asignarles un puntaje en la evaluación del centro educativo. Se llevará un registro de todas las reuniones (que será presentado para la evaluación), el cual podrá servir también para una posterior sistematización.

En estos talleres se analiza las prácticas docentes, las que pueden estar grabadas en audio o en video. De no ser posible esto, pueden estar escritas como diarios de clase. Esto además constituye un insumo para quienes deseen realizar investigaciones más sistemáticas sobre la práctica docente.

En muchos centros educativos peruanos se realiza este tipo de prácticas desde hace años. Son los Círculos de Autoeducación Docente (CADs) que impulsa el Instituto de Pedagogía Popular, y otros tipos de trabajo en grupos de docentes que se formaron a partir de los Círculos de Estudio y los Grupos de Interaprendizaje que en años anteriores promovió el Ministerio de Educación. En estos centros educativos se podría oficializar la experiencia, como proyecto piloto, la cual se irá generalizando gradualmente. Se procurará que los centros educativos se vayan acogiendo a esta práctica de manera voluntaria. Para incentivarlos, sería conveniente dar difusión a las experiencias existentes. El trabajo de los grupos de docentes se realizará de tal manera que no afecte el aprendizaje de los alumnos.

1.2 TALLERES DE ACOMPAÑAMIENTO

Constituyen un espacio participativo donde los maestros pueden enriquecerse teóricamente, actualizarse e intercambiar experiencias. En ellos son motivados para innovar sus prácticas e ir asumiendo mayor responsabilidad sobre los resultados obtenidos en el aula. Cada taller estará conformado por un máximo de 10 docentes de centros educativos cercanos.

A diferencia de los grupos de maestros, estos talleres serán organizados desde los órganos intermedios¹⁷⁰ y no reúnen necesariamente a los docentes de los mismos centros educativos, sino a aquellos de menor rendimiento. Se desarrollarán periódicamente (cada treinta días) y serán conducidos por tutores, designados especialmente para realizar esta función (ver 4.3 Sistema de asesorías). Adicionalmente, los docentes serán visitados en el aula por los asesores, por lo menos una vez cada 30 días.

Los talleres de acompañamiento serán obligatorios para los docentes cuyo desempeño haya sido calificado como bajo en la evaluación del desempeño.

En estos talleres también se podrá utilizar el Modelo de Práctica Reflexiva, al que ya nos hemos referido al hablar del Programa de Práctica Acompañada.

¹⁷⁰ Que, según proponemos, deben ser los órganos encargados del perfeccionamiento de los docentes de su jurisdicción

1.3 SISTEMA DE ASESORÍAS ¹⁷¹

Los asesores o tutores son docentes en servicio que serán seleccionados como tales para los programas en los que se necesite maestros que desempeñen esta función (Programa de Práctica Acompañada, Talleres de Acompañamiento y Redes de Maestros Rurales). Serán seleccionados por concurso a nivel regional. Para ello se hará una convocatoria anual, de acuerdo a las necesidades. Los criterios de selección serán la evaluación del desempeño, las investigaciones e innovaciones realizadas, así como su perfeccionamiento académico. Deberán presentar una carpeta con la sistematización de su experiencia. Los docentes seleccionados como asesores/tutores deberán tener un mínimo de cinco años de experiencia (no hay máximo) y una práctica docente de acuerdo con el perfil que se presenta en esta propuesta.

El asesor/tutor realizará su labor de acompañamiento en un turno diferente a su horario de trabajo. Tendrá un reconocimiento equivalente a 5 horas de clase semanales ¹⁷². Su trabajo será evaluado por los docentes a quienes acompañen y por el director del centro educativo. Además, esta actividad tendrá un puntaje para el ascenso en el escalafón y para las evaluaciones.

Encuesta UNESCO/MED

GRADOS DE AUTONOMÍA DESEADOS CON RESPECTO A LA TAREA DOCENTE
(Cifras porcentuales)

Aspectos	Grado de autonomía deseado				Total
	Más autonomía	Bien como está regulada	Más regulación	NS/NR	
Uso de métodos pedagógicos	51,3	31,9	12,4	4,4	100,0
Definición de contenidos y prioridades	47,7	30,7	13,7	7,9	100,0
Uso de sistemas de evaluación	41,1	31,3	20,7	6,9	100,0
Definición de reglas de conducta y convivencia	39,6	34,0	19,6	6,8	100,0
Uso de tiempo de aprendizaje	39,5	35,5	17,6	7,3	100,0

1.4 CURSOS DE ACTUALIZACIÓN

Estos cursos tienen como propósito lograr que los docentes tengan un alto nivel de dominio de los contenidos de los niveles y áreas a su cargo, así como de la evolución de los enfoques pedagógicos, y que puedan aplicarlos en el desarrollo de mejores estrategias de enseñanza. Estarán dirigidos a todos los maestros de Inicial, Primaria y Secundaria. Los cursos son necesarios para participar en la evaluación periódica que permite el ascenso en el escalafón. Estarán asociados a la estrategia de talleres ya mencionada.

¹⁷¹ En el documento originalmente planteado se las denomina "Tutorías"

¹⁷² Estas 5 horas podrán ser pagadas de manera proporcional al sueldo del docente o descargadas de su horario de trabajo

El carácter de estos cursos es autodidáctico e individual, dado que los maestros reciben los materiales, los estudian y al final del curso rinden una prueba que les otorga un certificado. Debe propiciarse, sin embargo, el estudio de estos materiales en grupos de docentes, constituidos por afinidad entre ellos mismos.

En México existe una experiencia parecida, que se está aplicando a partir de la Reforma Educativa. El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), con el que se dio respuesta a una demanda del SNTE (el sindicato de docentes). El propósito de este Programa es atender, con calidad, pertinencia y flexibilidad las necesidades de actualización profesional de los profesores de educación Preescolar, Primaria y Secundaria; se desarrolla mediante Cursos Nacionales de Actualización.

1.5 JORNADAS PEDAGÓGICAS Y CURSOS QUE SIGUE EL DOCENTE POR INICIATIVA PROPIA

Las jornadas pedagógicas son reuniones de docentes a nivel de centro educativo o de red, que se realizarán una vez al mes y serán reconocidas como un espacio de formación permanente. En ellas se evaluará la ejecución del proyecto del centro educativo o de la red, se desarrollará temas de carácter pedagógico que sean de interés de los docentes y se tomará decisiones para mejorar el trabajo.

La ejecución de estas jornadas no debe significar pérdida de clases para los alumnos. Se desarrollarán un día sábado, en horarios alternos en los centros educativos donde prevalezcan los dos turnos, o después del horario de trabajo de los alumnos en los centros educativos en los que se haya aumentado la jornada laboral.

Las Jornadas Pedagógicas son voluntarias, pero su desarrollo será tomado en cuenta en la evaluación del centro educativo. Se llevará un registro de todas las reuniones.

Respecto a los cursos que pueda seguir el docente por propia iniciativa, se abrirá un registro de instituciones que ofrecen cursos válidos para este fin. Los temas ofrecidos se basarán en el perfil de docentes. Los cursos estarán categorizados en jornadas, seminarios, cursillos, cursos de actualización, cursos de especialización, postgrados, altos estudios. Cada uno de ellos otorgará un determinado puntaje que será considerado cuando el docente se presenta a evaluación.

1.6 APOYO BIBLIOGRÁFICO, AUDIOVISUAL E INFORMÁTICO

Sobre este tema, la Consulta para un Acuerdo Nacional por la Educación propone: *“A los docentes se les brindarán las condiciones que favorezcan su crecimiento y desempeño profesional, incluidos: ambientes, equipos y materiales adecuados, variados y actualizados; acceso a la informática; espacios y tiempos personales y colectivos que permitan la interacción con los alumnos y otros docentes. Se fortalecerá su autoestima y propiciará su aporte creativo e innovador a partir de un clima de organización estimulante”*.

La propuesta considera que la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente sea el órgano encargado de dirigir la ejecución de actividades orientadas a apoyar a los docentes en su formación permanente. Para lograr este propósito se propone lo siguiente:

- Edición de una colección de libros de Pedagogía y Didáctica, que formarían parte de una “Biblioteca del Docente Peruano”. Esta edición la puede realizar el Ministerio de Educación, convocando a pedagogos de todo el país para elaborar los libros y llegando a acuerdos con uno o más diarios de circulación nacional para su concreción.
- Centros de apoyo a los docentes. Serán espacios dotados de biblioteca, videoteca y centro de cómputo, con acceso a internet. En estos centros se ofrecerá servicios de consulta y asesoría relacionados con el desarrollo de los Cursos de Actualización, pero no servirán exclusivamente para ello. Todos los docentes podrán asistir libremente para usar los servicios de estos centros en la medida que sus necesidades de formación permanente lo exijan. Administrativamente estarán a cargo de los órganos intermedios y demandarán provisiones presupuestales específicas.

Encuesta UNESCO/MED

**DOCENTES QUE TIENEN COMPUTADORA EN SU HOGAR
FRECUENCIA DE USO DE INTERNET
(Cifras porcentuales)**

<i>Internet: frecuencia de uso</i>	<i>Computadora en el hogar</i>			
	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NR</i>	<i>Total</i>
<i>Nunca</i>	33,6	71,3	69,2	63,6
<i>Cada 15 días</i>	27,5	15,9	10,3	18,1
<i>1 ó 2 veces por semana</i>	18,5	7,0	5,1	9,3
<i>3 ó 4 veces por semana</i>	10,6	3,8	10,3	5,3
<i>Diariamente</i>	9,8	2,0	5,1	3,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Con el funcionamiento de estos centros se logrará poner al servicio de los maestros los avances de la tecnología, teniendo en cuenta lo que dice Rosa María Torres. “Tener acceso diario a la lectura del periódico, e incluso a una casilla electrónica y a internet, harían probablemente mucho más por los docentes (autoestima, motivación por el propio aprendizaje, conexión con el mundo exterior, sensibilidad y aprecio por lo diverso, acceso a la cultura universal, etc.) que lo que hacen hoy muchos cursos y programas formalmente etiquetados como de formación o capacitación docente”¹⁷³.

2. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DESEABLES

Se presentan algunas propuestas específicas que han sido desarrolladas considerando las ideas de algunas personas entrevistadas y de muchas de las personas que participaron en los seminarios realizados en el marco de esta consultoría. Si bien estas propuestas son consideradas deseables para contribuir al desarrollo profesional del docente en la perspectiva de irnos encaminando hacia una educación de excelencia, implican un egreso presupuestal imposible de sostener en el corto y en el mediano plazo. Por tal motivo, se prefiere no incluirlas en la propuesta global pero sí tenerlas presentes al momento de tomar decisiones sobre estrategia.

¹⁷³ TORRES, Rosa María. “De Agentes de la Reforma a Sujetos del Cambio: La Encrucijada Docente en América Latina”. En *Perspectivas*, vol. XXX, N° 2, junio 2000.

2.1. INCREMENTO DE LA JORNADA LABORAL DE LOS DOCENTES

Se propone un incremento progresivo de la jornada laboral de los docentes a 40 horas pedagógicas a la semana que comprenderían: trabajo en aula (32 horas) y otras funciones: atención a los padres de familia, atención a los estudiantes, reuniones de docentes, preparación de materiales, sistematización de su práctica (8 horas). Esto iría asociado con el aumento de la jornada de asistencia de los alumnos a los centros educativos que, por razones de presupuesto y de infraestructura, tendría que ser progresivo.

La idea sería establecer una jornada docente que equivalga a la de los demás trabajadores estatales y privados, incluyendo en la nueva regulación un período vacacional también igual al de tales trabajadores. Las posibles ventajas de esta medida podrían ser: una mayor vinculación de la carrera magisterial con la carrera pública en el contexto de una reforma del Estado; e incidiría en las horas lectivas en que se desarrollaría el proceso de enseñanza-aprendizaje, superando los problemas señalados de las tareas para el hogar sobre todo para los sectores populares, considerando que una mayor permanencia en el CE permitiría una relación más cercana y eficaz entre docentes y alumnos. Para el docente, sería deseable que la utilización del mayor tiempo sirviera no sólo para preparar eficientemente su trabajo de aula y desarrollarlo sin premura, sino que podría iniciar procesos de investigación que le permitan avances y logros significativos en conocimientos, metodologías y en relación con el contexto en que se sitúa la Escuela y la población a la que sus alumnos pertenecen. Debería también posibilitar la formación permanente y continua en busca de la excelencia usando horas de su jornada laboral que se definan para esa posibilidad.

Implementar esta medida requeriría de estrategias para superar obstáculos, no solamente en términos de “defensa de derechos adquiridos”, sino de insuficiente infraestructura y equipamiento, número y asignación de plazas y las respectivas implicancias en el Presupuesto del Sector.

De otro lado, esta medida significaría reconocer el mayor esfuerzo que se exige con mayor remuneración y mejores condiciones de trabajo. Es imperativo estimular la formación permanente o continua que, equipando mejor al docente, permita cambios visibles, significativos y exitosos que afiancen las nuevas prácticas y generen confianza tanto en los docentes mismos como en los alumnos, en los padres de familia y en la comunidad.

El efecto de esta medida en beneficio de los estudiantes sería el aumento de las horas lectivas, la posibilidad de realizar actividades artísticas y deportivas y de servicio a la comunidad y la posibilidad de tener un acercamiento mayor con sus profesores. Esto no sólo beneficiarían a los estudiantes, sino también a los maestros, por la oferta de una mayor cantidad de horas de trabajo que tienda a reemplazar el doble empleo, en beneficio de la dedicación de su esfuerzo a un solo centro educativo.

Sobre la modificación de la jornada laboral, la Carta de Navegación ¹⁷⁴ recomienda: *“Modificar la jornada de trabajo actual de 24, 30 y 40 horas semanales, estableciendo jornadas de tiempo completo (40 horas), medio tiempo (20 horas) y tiempo parcial. Se debe considerar dentro del horario los tiempos efectivos para participar en las actividades colectivas para el desarrollo del proyecto del centro educativo, la revisión y mejora de las prácticas docentes y la formación continua del equipo profesional”*.

El aumento de la jornada laboral de los docentes estaría acompañado de un incremento equivalente en sus remuneraciones.

Para aumentar la Jornada Laboral se requiere modificar la Ley del Profesorado, que en su artículo 18° dice: *“La jornada laboral ordinaria de los profesores al servicio del Estado, en centros y programas educativos, sea cual fuere el nivel y modalidad, es de 24 horas pedagógicas”*. Este artículo fue posteriormente modificado, aclarándose que si el profesor, por razones de nivel educativo o modalidad trabaja hasta 30 horas pedagógicas a la semana, recibirá 1/24 ava. parte de la remuneración de 24 horas, por cada hora adicional.

¹⁷⁴ Documento citado.

Se espera que en un plazo máximo de 15 años se haya logrado incrementar la jornada en todos los centros educativos, pero se debe ir comenzando en el corto plazo con un grupo de colegios piloto, para lo cual se puede seleccionar a aquellos que actualmente tienen un solo turno, en los cuales sería más factible realizar este cambio.

2.2 MEDIDAS PARA ATENDER LA SOBREFERTA DE DOCENTES

- La ampliación de la cobertura en Educación Inicial extendiendo la obligatoriedad, de manera gradual, a los niños de 4 y 3 años. Esto significa ampliar las plazas de docentes de este nivel ¹⁷⁵, tal como establece el D.S. 007-2001-ED que contempla la universalización de la atención a los niños a partir de los 3 años.
- El aumento de la cobertura en Educación Especial, modalidad que está desatendida ¹⁷⁶.
- Para cubrir la mayor demanda que se produciría en Educación Inicial y Educación Especial, se puede optar por la reconversión profesional mediante la capacitación de los maestros excedentes de Educación Primaria y Educación Secundaria en Educación Inicial y en Educación Especial ¹⁷⁷. Hay varias alternativas para ello.

Para realizar esta reconversión, los requisitos de admisión de los profesores a los cursos respectivos, serán los mismos que establezcan los centros de formación magisterial (en lo que respecta a actitudes específicas para atender el nivel de Educación Inicial o la modalidad de Educación Especial). Se tendrá para ello muy en cuenta los componentes actitudinal y cultural.

Esto podría realizarse vía una Segunda Especialización Profesional en los ISP autorizados por la DINFOCAD o en las universidades. Habría que definir las facilidades para incentivar esta reconversión profesional. Podría optarse por los Cursos o Programas de Especialización ya previstos en el Reglamento de la Ley del Profesorado, cuya duración es no menor de dos semestres académicos y que dan derecho a Diplomas con mención del área respectiva. Con esta misma modalidad se podría promover la movilidad de docentes de primaria a secundaria y viceversa.

- El desarrollo de algunas recomendaciones contenidas en la Carta de Navegación:¹⁷⁸
 - a) Desarrollar un plan compensatorio de recuperación educativa para los niños y niñas de primaria (la Carta de Navegación propone tercero y cuarto grados) que presenten dificultades en el aprendizaje, de modo que se puedan nivelar con sus compañeros. Este plan se podría desarrollar con docentes, seleccionados expresamente para ello, que reúnan condiciones específicas para esta tarea. La selección se puede hacer mediante un proceso semejante al de los asesores para el Programa de Práctica Acompañada, los Talleres de Perfeccionamiento y las Redes de maestros rurales. Los docentes encargados de esta tarea tendrían un reconocimiento equivalente a tantas horas de trabajo a la semana como las que necesiten dedicar a estos talleres. De esta manera, liberarían horas de trabajo que pueden ser ocupadas por otros docentes ¹⁷⁹.
 - b) Generalizar el acceso a la educación secundaria, acción que debería ser completada en el plazo de cinco años. Esto significaría una mayor necesidad de maestros para este nivel.

¹⁷⁵ CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. "Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú". Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial*. Tarea, Lima. pág. 107.

¹⁷⁶ CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. Obra citada, pág. 107.

¹⁷⁷ CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. Obra citada, pág. 108.

¹⁷⁸ Carta de Navegación, obra citada.

¹⁷⁹ Se admite que estas medidas sólo pueden resolver de modo parcial el problema de exceso de docentes. Sigue siendo realidad innegable la existencia de demasiados ISP y facultades de educación.

3. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA LA EJECUCIÓN DE LAS PROPUESTAS

Las propuestas contenidas en el presente documento no pueden ser ejecutadas de inmediato porque muchas de ellas requieren de modificaciones legales o de una mayor disponibilidad de recursos para el sector Educación; en otros casos porque son producto de un proceso que dura uno o más años. Teniendo en consideración esta realidad, la estrategia que aquí se propone sugiere que algunas acciones o decisiones se realicen de inmediato y otras se vayan desarrollando en forma gradual e integrada.

3.1 EXIGENCIAS PARA HACER OPERATIVA LA ESTRATEGIA PROPUESTA

- Se tiene que partir de un **perfil profesional**, es decir de “un marco de referencia objetivo, técnica y contextualmente relevante, para analizar la tarea docente”. En la parte III se presenta un avance para la definición del perfil.
- Este perfil profesional se debe definir por dominios de competencias (ejemplo preparación y planificación, enseñanza, clima de aula, etc.) y desagregándolos en componentes y elementos para cada nivel de desempeño. Por ejemplo: **desempeño básico** para el principiante o recién graduado; **desempeño profesional** para el profesor experimentado; **desempeño destacado** para el profesor de excelencia (asesor, líder de equipos y capaz de desempeñar diversas funciones educativas que requiere ese nivel). Es preciso hacer previsiones para **desempeños no satisfactorios** y las formas de superarlos o separar del servicio a quienes los presentan reiteradamente.
- Habría que vincular el perfil docente con el currículo idóneo orientado a lograr aprendizajes significativos de los niños.
- Se requiere preparar las condiciones para definir un **sistema de evaluación del desempeño docente** a partir de competencias y estándares definidos.
- En cuanto a la formación inicial del docente, que es el primer paso para un determinado desempeño, se requiere que al definir un mecanismo de **Acreditación de Instituciones Formadoras de Docentes**, éstas cumplan con estándares mínimos exigibles para que la Certificación Académica garantice un desempeño positivo, del recién graduado, en el aula. En nuestra realidad habría que intentar superar el problema que tienen los ISP con relación a la formación en disciplinas y las Facultades de Educación de las Universidades en la formación pedagógica y en la selección negativa de postulantes. También es necesario repensar la identidad y especificidad de estos dos tipos de instituciones.

En relación con lo anterior deben ser definidos aspectos como:

- 1) **Un sistema de evaluación del desempeño docente** que sea transparente y objetivo, que logre credibilidad y restablezca la confianza. Será importante considerar una evaluación con fines formativos orientada al desarrollo profesional y personal del docente y otra evaluación de control que puede tener implicancias sobre promociones, incentivos y sanciones. Este sistema dependerá también de qué se evalúa, para qué se evalúa, quienes evalúan. Es indispensable considerar la participación de los evaluados y la intervención de sus colegas, de los padres de familia y, en casos específicos, de alumnos con criterios ya formados.
- 2) **Políticas salariales y escalafón por cargos (o puestos)** es otro de los aspectos de gran importancia que deben definirse para crear una Carrera Magisterial que signifique el mejoramiento de la profesión y el reconocimiento social del docente. Para ello, será necesario describir el trabajo que deben hacer los maestros en una escuela, en términos de puestos (director, profesor de multigrado, etc.) y de la remuneración para cada puesto. Estos puestos deben tener correspondencia con los niveles de la Carrera Magisterial, de tal forma que se remunere por ambos criterios: nivel en la Carrera y puesto, y que las competencias básicas requeridas en los puestos correspondan con las competencias de niveles de la Carrera. Además, se requerirá de la redefinición del concepto de remuneración básica; de la articulación con los sistemas de pagos y planillas, de incentivos monetarios y de un

sistema de información que responda a las necesidades de los sistemas mencionados, de los docentes y del despacho ministerial.

- 3) **Un Sistema de incentivos y sanciones** será muy importante sobre todo para “remunerar con justicia la diferencia de desempeños” incentivando a los mejores. Además, permitirá la salida de aquellos que no cumplan los requisitos para ser un buen docente.
- 4) **Un Sistema simplificado de Pagos y Planillas** deberá formar parte de los aspectos que fundamenten y sostengan la propuesta de Carrera Magisterial, haciendo operacionales las propuestas de remuneraciones e incentivos. Esto, en la actual situación de desorden y atomización de los diversos “conceptos” o rubros de pago, es particularmente difícil, porque significará el incremento de algunos rubros que se definen como porcentajes de otros. El escalafón por cargos puede contribuir a simplificar el sistema de pagos, pues permitirá eliminar algunas bonificaciones.

3.2 ESTUDIAR MÁS AMPLIAMENTE LA ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DE LOS SISTEMAS PILARES DE LA PROPUESTA DE UNA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Entre los sistemas que actuarán como pilares para la Propuesta de nueva Carrera Magisterial, están: el Sistema de Reconversión, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el de Asesoría Acompañante. Se considera que para los dos últimos hay suficientes aportes en esta Consultoría, aun cuando, se insiste, deben perfeccionarse y concretarse con estudios más detallados y específicos.

El Sistema de Reconversión es condición indispensable para la calidad equidad y racionalidad de la nueva Carrera Magisterial. Ya que durante un período por definir, tendrán que existir dos sistemas de Carrera (el actual y el nuevo), y los docentes que han accedido a la actual Carrera Pública Docente, podrán solicitar voluntariamente su acceso a la nueva Carrera de Excelencia. Para ello se tendrán que definir las condiciones, los requisitos y las exigencias; y la evaluación del desempeño deberá ser, sin lugar a dudas, el requisito fundamental. Habrá que tomar muy en serio las implicancias e incidencias que esta exigencia tendrá en la estabilidad laboral. Se debieran también considerar y divulgar las ventajas para el desarrollo personal y profesional del docente que ofrece la nueva estructura.

Lo que se considera una opción estratégica en este caso es, precisamente, la divulgación de las condiciones de la nueva carrera para dialogar con los docentes, su gremio, los padres de familia, los alumnos y las otras organizaciones y personas de la sociedad civil. La búsqueda de transparencia en las decisiones que se adopten, así como de consensos y concertación social que sostengan esas decisiones y las avalen haciendo posible su implementación, será indispensable y tomará un tiempo bastante largo que no debe tratar de acortarse buscando atajos que pudieran considerarse lesivos a la voluntad de la sociedad; pero tampoco se debe renunciar, sin esfuerzo y por temor a riesgos de corto plazo, a lo que se estime indispensable para lograr objetivos como los de asegurar la calidad de la educación para todos y revitalizar la Escuela Pública revalorizando la profesión docente y la posición social del maestro.

Para que los consensos y la concertación social que se vayan logrando no sean letra muerta, es necesario que simultáneamente se vayan formulando perfiles de proyectos que resuman «cómo y con qué» ejecutar las propuestas. De esta forma, los intereses y compromisos consensuados por la sociedad estarán incorporados en los proyectos, dándoles alto grado de viabilidad. Una forma prudente de ejecutar estos proyectos podría ser la realización de experiencias piloto (proyectos piloto) que permitan validar las propuestas y dar los primeros resultados de éxito que les den legitimidad. En el mejor de los casos, se esperaría que después del éxito de los proyectos piloto, la misma comunidad, las autoridades, los empresarios, los municipios y otros actores sean quienes soliciten que las reformas contenidas en los proyectos, se realicen en las escuelas de su ámbito. Este sería el momento de hacer una ejecución gradual de las propuestas hasta alcanzar el nivel nacional. Otra forma prudente de ejecutar las propuestas (que no excluye a la anterior sino que la complementa) sería ejecutar, gradualmente, reformas sencillas y puntuales, pero de alcance nacional, que evidencien pequeños pero notables beneficios para los educandos y/o docentes y vayan preparando favorablemente el ambiente para las siguientes reformas.

A continuación se presentan algunas ideas sobre posibles proyectos piloto:

- Que en determinada zona geográfica o con una categoría especial de docentes o de Escuelas, definidos con criterios específicos, se inicie la implementación de la Propuesta de la Carrera Magisterial de Excelencia en su integridad (considerar disponibilidades financieras y aceptación de los involucrados por convencimiento de las ventajas demostradas);
- Que, al nivel de todo el país, se inicie la implementación de algunos aspectos involucrados en la Propuesta de la Carrera Magisterial de Excelencia. Estos aspectos tendrían que ser precisados teniendo como criterios su viabilidad inmediata con los menores riesgos de conflicto posibles y una disponibilidad financiera que garantice su factibilidad (Presupuesto del Sector disponible para esta experiencia piloto o financiamiento externo que pueda orientarse a esta misma finalidad).
- Otra interesante innovación propuesta es superar la inequidad que representa que sean los egresados, y por lo tanto sin experiencia, quienes trabajen en áreas rurales como una obligación y a veces un castigo. Esto implicaría desarrollar programas circunscritos a determinada zona a la que se enviarían docentes experimentados que, debidamente motivados y estimulados por ventajas significativas, pudieran enfrentar el reto de construir aprendizajes significativos de los niños de esos sectores difíciles. Experiencias de este tipo podrían revelar las posibilidades, que hoy parecen negarse, de que docentes experimentados reclamen, como derecho, el servir en esas zonas y los niños de zonas precarias tengan el derecho de contar con los mejores profesores y, de otro lado, que los egresados tengan el derecho de iniciar su trabajo en mejores condiciones de articular conocimientos y práctica en un período de inserción que los habilite para responder mejor equipados, a retos futuros, precisamente en zonas rurales a las que un día pudieran reclamar el derecho de ir. Existen ya estudios que se centran en las Escuelas Rurales y que tienen financiamiento disponible. Tal vez el ensayo que se propone pudiera formar parte de esos programas.

3.3 CONTINUAR LAS TAREAS DE DEFINICIÓN Y PERFECCIONAMIENTO CONCEPTUAL E IMPLEMENTAR PROGRAMAS PILOTO PARA VALIDAR LAS PROPUESTAS

Como primera tarea indispensable habría que continuar la elaboración, revisión y validación de perfiles docentes y de los estándares correspondientes (competencias) necesarios para fundamentar los criterios de Acreditación de las Instituciones Formadoras de Docentes y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Precisar y perfeccionar el Sistema de Evaluación del Desempeño sobre todo en lo que respecta a los instrumentos para su implementación (el cómo concreto, el quiénes definido, el para qué ejemplificado), en la generalización de prácticas de evaluación permanente (autoevaluación individual e inter evaluación en Equipo) y en la indispensable recuperación de la confianza y del diálogo entre evaluados y evaluadores, propiciando la transparencia de criterios y procedimientos así como la garantía de idoneidad e imparcialidad de los involucrados, estimulado la cultura de evaluación que se necesita para poner en marcha el sistema de control de calidad que se desea.

Sería aconsejable que no se intenten innovaciones sin tener presentes las experiencias de países de la región o que se encuentran en contextos similares al nuestro. Esto no con la idea de imitar, sino con la de conocer y analizar principios que sirvan de referencia para adaptarlos o adecuarlos a nuestra realidad. Hacerlo así puede permitirnos ganar tiempo que es tan importante cuando existe una voluntad política decidida a correr riesgos calculados para lograr con eficacia y eficiencia los objetivos que se propone.

Otra opción estratégica sería la de propiciar programas o proyectos piloto que validen, en una práctica controlada e intencionada, las propuestas elaboradas, mostrando las posibilidades y las limitaciones que surgen de determinado contexto económico, social o cultural o de determinada coyuntura política. Habría que tener en cuenta, igualmente, los pilotos que se están desarrollando actualmente sobre la misma problemática con planteamientos similares o inclusive divergentes a los de las propuestas de transformación de las que hablamos.

Para contribuir a que la propuesta se transforme en realidad, convendría que el siguiente esfuerzo sea diseñar los pasos para ponerla en operación. Para ello es muy importante contar con la participación de los principales actores involucrados reflexionando y arribando a conclusiones preliminares sobre lo que se quiere y puede hacer. Una forma práctica de hacerlo sería trabajar en talleres sobre el Marco Lógico del Proyecto para poner en marcha la propuesta.

Es también recomendable para estos casos, una amplia y transparente divulgación de las propuestas que alcance - por todos los medios posibles, aconsejables y a los que se tenga acceso - a la más amplia gama de actores sociales directa o indirectamente involucrados.

3.4. ELEMENTOS PARA UN ESTRATEGIA DE CONVERSIÓN A LA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL DE EXCELENCIA (NCPME)

Los elementos de estrategia que se presentan a continuación están orientados tomando en cuenta la experiencia de México y la del Proyecto Piloto sobre Escuelas Rurales que recién se está ejecutando en el país. La definición de la estrategia y el proyecto para este proceso deberían formularse con base en un estudio (de contexto, objetivos, procesos, resultados e impactos) de éstas y otras experiencias nacionales e internacionales.

Criteria

La conversión a la NCPME deberá ser un proceso gradual que se realice por maestros motivados a aceptar el desafío de desempeñarse mejor y durante una jornada mayor, a cambio de recibir mayores remuneraciones, mejores condiciones de trabajo y de desarrollo profesional. Esto es, a cambio de recibir un salario que compense el Nivel de Carrera en que se encuentre el maestro. Además, recibir incentivos por tener competencias específicas requeridas para desempeñar un puesto, y recibir bonificaciones por desempeños excepcionales.

Se debe evaluar la factibilidad de que los maestros que no aprueben la evaluación para ingreso a la NCPME (pero que alcancen algún puntaje previsto) puedan recibir capacitación para hacer un segundo intento.

Programación

Para realizar este proceso, se deberá, al menos:

- (i) Haber definido el Perfil del Maestro para los cinco Niveles de la NCPME.
- (ii) Haber descrito los puestos de una escuela estándar, y sus particularidades en condiciones rurales, urbanas y urbano marginales; y en el mejor de los casos las particularidades según grupos de regiones con condiciones similares.
- (iii) Haber construido el escalafón salarial por puestos.
- (iv) Haber creado la institución responsable de la calidad de la educación (en lo que corresponde a instituciones como a maestros).
- (v) Haber diseñado, y tener listo para operar, el sistema de evaluación (instrumentos, periodicidad, evaluadores, etc.).
- (vi) Haber diseñado, y tener listo para operar, el sistema de inserción.
- (vii) Haber diseñado, y tener listo para operar, el sistema de asesoría acompañante.
- (viii) Haber diseñado, y tener lista para operar, la entidad responsable del proceso de conversión a la NCME y de su posterior gestión.
- (ix) Tener Ley del Magisterio formulada y en debate o aprobada.
- (x) Tener el proyecto o plan para la reconversión y operación con su respectivo presupuesto aprobado en el primer año, y comprometido para los años siguientes.

PARTE I

SITUACIÓN DOCENTE EN EL PERÚ

1. La crisis de la educación peruana se expresa en la contradicción existente entre los esfuerzos de las familias por educar a sus hijos y la no correspondencia de esos esfuerzos con los recursos públicos y privados asignados para la educación y con la baja calidad de la enseñanza de la mayoría de los centros educativos. Sigue siendo débil la capacidad de gestión del Ministerio de Educación para ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas y objetivos propuestos.
2. La calidad profesional del docente peruano se ha puesto en evidencia a partir de los resultados evaluativos sobre el aprendizaje de alumnos y de los propios docentes, de tipo nacional e internacional. Hay coincidencia en señalar, como causas de su escasa profesionalización, la ausencia de una política integral que posibilite tanto una Carrera Profesional de Excelencia con sueldos dignos y estímulos profesionales, así como una mucho mejor y más actualizada formación inicial y mejores oportunidades de capacitarse a lo largo de su vida profesional.
3. Una nota reiterativa de las tres últimas leyes del profesorado en el Perú es que fueron aprobados al culminar los respectivos períodos gubernamentales, lo que en la práctica ha significado trasladar al nuevo gobierno la responsabilidad de su cabal implementación y cumplimiento. La década del 90 significó el desconocimiento explícito por el gobierno de la legislación magisterial.
4. Para el presente año 2002 se estima una sobreoferta de 83,558 docentes con título pedagógico. El número de nuevos docentes requeridos anualmente podría ser de 6860. Mientras el número de matrículas se estabiliza, el número de docentes egresados aumenta considerablemente; para el año 2000 el ratio de alumnos por profesor era de 20; se estima que para el 2005 será de 13, si se considera el total de docentes que egresarán de los centros de formación magisterial.
5. En el Perú, la formación de profesores presenta serias distorsiones y deficiencias, que se expresan de un modo cuantitativo y cualitativo: el número de instituciones y programas formadores de docentes supera en una proporción de 10 a 1, la cantidad que el país necesita, en tanto que la calidad de la formación de educadores -en la gran mayoría de los casos- está muy lejos de alcanzar el nivel deseable. No hay signos que sugieran que esta situación vaya a mejorar por sí misma, sin una clara y definida intervención del Estado y de la sociedad.
6. El país cuenta con 470 instituciones de formación magisterial, de las cuales 416 son ISP y 54 son Facultades de Educación. El número de ISP privados se multiplicó por cuatro desde 1991 hasta el año 2000. El excesivo número de alumnos en los ISP públicos afecta severamente la inversión por alumno realizada por el Estado en estos institutos, que en promedio alcanza la cifra de S/. 474 por semestre, muy inferior a los S/. 1 357 por semestre que en promedio se gasta por alumnos en los ISP privados. El crecimiento de los ISP en la década pasada ha sido indiscriminado y sin sujetarse a exigencias básicas de acreditación.

7. El sueldo de los docentes ha decrecido en términos relativos en la última década. En julio del 2000, el maestro tenía un poder adquisitivo del 47,24% con respecto a julio de 1990 y debiera ganar 1407 nuevos soles para recuperar dicho poder. Hoy ese haber apenas alcanza en promedio a 835 nuevos soles. Las luchas reivindicativas por mejores salarios del gremio docente han convertido en una constante los continuos conflictos entre el sindicato de maestros (SUTEP) y el Ministerio de Educación a lo largo de tres décadas. El clima de mutua desconfianza hace más difícil el trabajo de los maestros y el avance de la educación.
8. La actual Carrera Magisterial no posee un escalafón docente que pueda ser usado como incentivo para impulsar a los docentes a cumplir con los requisitos que se impongan para el ascenso. Las mínimas diferencias de remuneración entre los niveles de carrera –inferiores al 3% por el ascenso de un nivel a otro- y la ausencia de mecanismos sistemáticos e integrales de evaluación que reconozcan y estimulen el buen desempeño docente y sancionen los malos desempeños, son otra expresión de sus limitaciones.
9. El actual marco legal para la educación especifica una serie de cargos o puestos en centros educativos que, sin embargo, no corresponden a las necesidades de cada escuela. Las relaciones MED/ Escuelas/ Maestros no son claras. La falta de precisión entre lo que el maestro da y recibe del MED/ Escuela da razón a quienes señalan la existencia de vacíos en cuanto a política de personal y dentro de ella, en la política de remuneraciones, específicamente en la política salarial.
10. La actual estructura de remuneraciones de los docentes participa de todas las complicaciones que se encuentran en el sistema del sector público e incorpora algunas adicionales, propias del sector: La carrera magisterial tiene cinco niveles, a los cuales se suman otros cinco para los que no tienen acceso a la carrera por no poseer título profesional. Además, existen tres jornadas laborales; de 24, 30 y 40 horas; lo que eleva a 30 el número de niveles de remuneración, cada uno conformado por los diferentes conceptos de aplicación general. El 86% del total de la remuneración que recibe un maestro del Nivel V corresponde a un sólo rubro, el de aumentos generales. Los montos de todos los demás se han mantenido inalterados desde 1991 y la inflación ha erosionado su valor real, reduciendo así su capacidad para incentivar u orientar la actividad de los maestros. Es alta la cantidad y heterogeneidad de conceptos de pago que tiene una boleta de pago docente y son ínfimos los valores entre un incentivo o bonificación y otro.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

11. La carrera profesional Docente deberá basarse en tres ideas claves:
 - Ser estructurada desde y para los alumnos y sus aprendizajes.
 - Debe incluir un sistema de evaluación, no sólo en la dimensión de autoevaluación, sino también en la de coevaluación y de heteroevaluación.
 - Debe tener salarios que permitan al docente cubrir bien sus necesidades básicas y contar con mecanismos adecuados y transparentes de retención e incentivos a los buenos docentes y de salida a los de reiterado mal desempeño docente.
12. Los fundamentos de la propuesta de nueva Carrera Magisterial suponen:
 - La aceptación de la responsabilidad de lograr aprendizajes significativos en los niños y de ser evaluados por ese desempeño; dándose mayor importancia a la calidad profesional (excelencia) sobre la antigüedad en el puesto; vinculando la estabilidad laboral con la idoneidad profesional y exigiendo derechos pero asumiendo responsabilidades.
 - Que el Estado asuma su papel rector de la educación y se obligue a concretar la valoración del docente en remuneraciones dignas que apunten a una calidad de vida mejor; a condiciones de trabajo que permitan el ejercicio de la docencia y el logro del aprendizaje de los niños y a un apoyo a la formación permanente sin perjuicio de crear oportunidades de una formación inicial idónea, base de un posterior desarrollo personal y profesional.

- El reconocimiento y respeto a las organizaciones gremiales y la apertura al diálogo y concertación que permitan avanzar en el logro de objetivos e intereses comunes que están por encima de los intereses particulares, a cuya defensa no hay que renunciar, pero que no deben anteponerse al bien común que representan niños y jóvenes, para el futuro del país.
13. Para lograr la propuesta de una nueva Carrera Pública Magisterial de Excelencia, deben plantearse e implementarse como objetivos intermedios los siguientes:
- Desarrollar y hacer operativos estándares profesionales que permitan diseñar un perfil que exprese una visión compartida de lo que se espera de un buen docente peruano, teniendo en cuenta las expectativas de aprendizaje de los alumnos expresadas en el currículo nacional y las exigencias derivadas de la diversidad cultural del país.
 - Fortalecer la selección y la formación inicial para la docencia y estimular y promover el desarrollo profesional permanente que posibilite que los docentes logren los estándares establecidos basándose en la experiencia nacional e internacional.
 - Mejorar las condiciones de trabajo, remuneraciones, incentivos y reconocimiento social de la profesión, a fin de atraer como postulantes a jóvenes talentosos e idóneos, estimulando su permanencia en el servicio mediante recompensas significativas y visibles que premien lo que hace la diferencia entre docentes, es decir, fundamentalmente los logros en términos de aprendizajes significativos de todos los alumnos.
 - Lograr el mejoramiento de la gestión de los docentes vinculando su desarrollo profesional con el de los Centros Educativos con el fin de fomentar el aprendizaje en un nivel más amplio.
 - Se requiere, además, garantizar la calidad de la docencia mediante la acreditación de instituciones, una certificación inicial y certificaciones periódicas, para lo cual se exige como elemento clave, un sistema de evaluación del desempeño; vincular la selección, la formación y la promoción en la carrera, con los objetivos sectoriales de incremento de la calidad y de reducción de la brecha que existe entre los logros en zonas rurales y urbanas, que configuran una situación de inequidad que debe superarse.
 - Crear un sistema de evaluación, con participación de todos los actores involucrados en el proceso educativo para el empoderamiento y la responsabilización individual y colectiva de todos los ciudadanos respecto a las grandes metas y objetivos educativos nacionales, regionales, locales o institucionales, y a sus resultados. La evaluación del desempeño docente permitirá también la formulación de metas y objetivos institucionales, regionales o nacionales pertinentes que se definirán sobre bases y condiciones reales.
14. Transformar gradualmente los conceptos tradicionales de estabilidad laboral irrestricta y de supremacía del tiempo de servicios por los de idoneidad profesional demostrada y evaluada en base, fundamentalmente, a los resultados en el aprendizaje de los alumnos.
15. Para que la Carrera constituya un atractivo de mejor desempeño, habrá que establecer una diferenciación significativa de remuneraciones entre nivel y nivel, considerando - entre otros - indicadores de flexibilidad y posibilidades de promociones rápidas (fast-track); promover una cultura de evaluación basada en restaurar la confianza y el diálogo entre los diversos actores involucrados en la educación; comprometerse en un apoyo firme, constante e idóneo que atienda a todos los docentes pero, principalmente, a los principiantes y a aquellos que presentan dificultades en su desempeño y que expresan actitudes serias de superación; orientar a los docentes hacia un desempeño que posibilite la conquista paulatina del reconocimiento y valoración social de la profesión y del insustituible rol que debe jugar en el logro de una educación de calidad, con equidad y eficiencia o sea racionalidad.
16. Los cambios en los paradigmas educativos, que van dando lugar a diferentes enfoques de aprendizaje, van imponiendo modificaciones significativas al rol de la escuela. Se necesitan maestros capaces de facilitar a sus alumnos la participación enriquecedora en un mundo cada vez más globalizado que plantea retos, procedimentales y actitudinales que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en maestros y directivos. Ello demanda, por consi-

guiente, cambios en estos profesionales que les permitan mejor desempeño para generar competencias en sus estudiantes. Se demandan ahora nuevos enfoques que permitan partir de perfiles característicos de la profesión docente y de competencias para abordarlos. Razón fundamental para definir perfiles y competencias es la necesidad de fortalecer la docencia como profesión, en relación con otras profesiones y con la función social que se le asigna o asume en determinado contexto para la formación de las nuevas generaciones y para el desarrollo cultural y su aporte al propio desarrollo del país.

17. Un perfil por competencias ayudará también a establecer con claridad cuáles son las características profesionales que los docentes peruanos deben poseer y demostrar en su desempeño profesional. La identificación de estas características permitirá elaborar evaluaciones con altos niveles de exigencia, lo que a su vez identificará a los docentes de alta calidad profesional permitiendo un sistema de incentivos que cambie la percepción que de la carrera docente tiene el mismo profesional y la sociedad en su conjunto. Otra poderosa razón para optar por estrategias para construir con los propios docentes sus perfiles y competencias básicas está asociada a la importante influencia que ello pueda tener en los programas de formación y capacitación de profesionales de la educación.
18. La calidad de los profesores es uno de los factores más significativos en la determinación de los resultados de la educación, por lo que se deben adoptar todas las decisiones que hagan falta para garantizar su solvencia profesional. El desarrollo de un sistema de acreditación de la formación de los profesionales de la educación puede desempeñar un importante papel en este propósito.
19. La necesidad de un proceso de racionalización de la oferta de docentes es grande, se trata de que sólo instituciones formadoras de docentes de probada calidad se mantengan y sigan asumiendo las responsabilidades de formar docentes requeridos para enfrentar los bajos niveles de calidad de la educación peruana. Además, los ISP y las Facultades de Educación tienen derechos y atribuciones distintas para funciones similares, con una división del trabajo y procedimientos administrativos que requieren revisión y actualización. Por lo demás, es infrecuente e insuficiente la comunicación del sistema formativo con los actores institucionales y sistémicos (centros educativos, organismos intermedios) y con los sociales y parasistémicos (medios de comunicación, políticos, liderazgos comunitarios, etc.).

PARTE II

EL NUEVO DOCENTE

20. PERFILES, SELECCIÓN E INCORPORACIÓN DE NUEVOS DOCENTES Y CERTIFICACIÓN

- 20.1 La profesión docente implica una interacción entre tres aspectos básicos: el desarrollo profesional docente, el desarrollo curricular, el desarrollo institucional. Por ello, la propuesta plantea la necesidad de contar con un perfil docente básico e integral organizado en las siguientes dimensiones: la dimensión personal; *la dimensión pedagógica*; *la dimensión institucional* y *la dimensión social-ciudadana*
- 20.2 Un perfil docente basado en competencias puede cumplir dos funciones importantes en el mejoramiento permanente de la profesión: una función articuladora entre la formación inicial y la formación permanente del docente y una función dinamizadora del desarrollo profesional a lo largo de la carrera.
- 20.3 Para ingresar al servicio oficial se requerirá tener título de profesor en el nivel correspondiente (Inicial, Primaria o Secundaria), expedido por una facultad de educación o por un instituto superior pedagógico debidamente acreditado. Para cubrir plazas de Educación de Adultos o Educación

Especial tendrán preferencia los docentes que acrediten alguna especialización en esas modalidades. A la vez, en caso que sea necesario y, sobre todo, en el nivel secundario e ISP, se considera que otros profesionales sin título pedagógico puedan enriquecer la profesión docente, siempre que se sometan a los criterios de perfil de ingreso y sistema de acreditación o certificación acordado para la docencia; un nivel de estudios pedagógicos adicional y un examen de suficiencia pedagógica pudieran ser filtros adecuados.

- 20.4 La propuesta asigna a los centros educativos, y en ellos al director, un rol de particular importancia en la selección de docentes que se incorporan al servicio oficial, así como en los concursos de nombramiento. Para ello será necesario que se constituya en cada centro educativo, una comisión integrada por el director, el subdirector, dos representantes de los docentes, dos representantes de los alumnos (en el caso de centros de educación secundaria) y dos representantes de los padres de familia. El director debe constituirse en el principal responsable de la calidad y de los resultados de la elección, teniendo el voto dirimente en caso de empate y pudiendo llegar a un derecho de veto debidamente sustentado. Los alumnos de enseñanza media participarán señalando las características que ellos consideran deben tener los profesores que se incorporen al centro educativo. En los centros educativos en los que los estudiantes son adultos, se podrá omitir la participación de representantes de los padres de familia.
- 20.5 Los docentes ingresarán al servicio oficial con un nombramiento transitorio y durante el primer año deberán participar en el Programa de Práctica Acompañada. En las zonas con población vernáculo hablante se dará preferencia a los docentes que tienen la especialidad de Educación Bilingüe Intercultural; de no haber postulantes con estas características, se nombrará únicamente a docentes que tengan competencias de hablar y escribir (adicionalmente a las de leer y escuchar). El Programa de Práctica Acompañada para docentes que se incorporan al servicio oficial estará a cargo de docentes en ejercicio seleccionados como asesores o “tutores”, ejerciendo de preferencia en el mismo centro educativo o en alguno cercano a él. Las resoluciones de nombramiento serán expedidas por los órganos intermedios, con base en la propuesta que haga el director y la comisión especial del centro educativo.
- 20.6 Se propone realizar la cobertura de plazas vacantes en tres etapas, debiendo cada centro educativo establecer el correspondiente calendario de cobertura:
- Primera: atención de reasignaciones. Los docentes que deseen ser reasignados a dichas plazas y que hayan pasado previamente por la primera fase del concurso, deberán presentar sus postulaciones a los directores de los centros educativos en los cuales estén ubicadas las mismas. Se tomará en cuenta como principal criterio el de la unidad familiar (cercanía al lugar donde trabaja el cónyuge o viven los hijos).
 - Segunda: concurso de nombramientos para cubrir con profesores nuevos, parte de las plazas que dejen los docentes reasignados o los que hayan cesado o las que hayan sido recientemente creadas. Este concurso se realizará en los centros educativos donde haya plazas vacantes, y estará a cargo de la comisión respectiva.
 - Tercera: Incorporación - inmediatamente después de la anterior etapa- al servicio oficial a los docentes recién titulados, los cuales tendrán nombramiento transitorio o contrato y participarán en el Programa de Práctica Acompañada.
- 20.7 Ante la actual sobreoferta de docentes, se propone: a) racionalización del número de estudiantes admitidos en los centros de formación magisterial.; b) prohibición inmediata de autorizar el funcionamiento de nuevos centros; c) un estudio para la reconversión de algunos centros de formación magisterial en centros de estudios superiores de otra especialidad; d) la acreditación de centros de formación magisterial que necesariamente incidirá en que dejen de funcionar aquellos que no reúnan los requisitos de calidad. Además, será necesario tomar medidas que impliquen la

posibilidad de separar de la docencia a los maestros que realizan un trabajo deficiente y la redistribución de la carga docente asignada de manera desigual.

20.8 La certificación de competencias profesionales estará estrechamente vinculada a la creación de un sistema nacional de evaluación del desempeño docente. Para ello se propone:

- Establecer procesos de evaluación anual del desempeño docente a nivel de cada escuela, de acuerdo a estándares diversificados y metas establecidas por el colectivo docente de cara a sus comunidades educativas.
- La evaluación del desempeño docente se concibe como un proceso, formativo y sumativo a la vez, de construcción de conocimientos a partir de los desempeños docentes reales, con el objetivo de provocar cambios en ellos, desde la consideración axiológica de lo deseable, lo valioso y el deber ser del desempeño docente.
- Tener como elementos estratégicos para un sistema de evaluación del desempeño docente: (a) Evaluación para la formulación de metas y objetivos personales, profesionales, institucionales, regionales o nacionales. (b) Evaluación para seleccionar a quienes se incorporen a la carrera magisterial. (c) Evaluación para calificar y clasificar a los docentes en la Carrera Magisterial.
- Establecer instancias a nivel escolar y local para el desarrollo de estos procesos de evaluación anual en el marco de la construcción de proyectos o metas educativas de orden local. Será necesario vincular *evaluación del desempeño con cambios en el contexto de gestión educativa*. Las prácticas de evaluación requieren de contextos que hagan posible negociar su legitimidad. En este sentido, poner en ejercicio la evaluación del desempeño docente implica un movimiento en otros ámbitos de funcionamiento del sistema. Los procesos de evaluación son potentes para innovar las prácticas pedagógicas en tanto se propician espacios de trabajo colectivo de los docentes.
- Fortalecer el desarrollo de formas de organización pedagógica autónoma de docentes a nivel escolar o local orientadas a la transformación de la práctica educativa y con diversos énfasis (autoaprendizaje, investigación, desarrollo de proyectos, gestión curricular, etc.).
- Utilizar como procedimientos de evaluación: la observación de clases, la autoevaluación, las pruebas de conocimientos, el portafolio, la opinión de los padres, la opinión de los alumnos (sobre todo en nivel secundario), la coevaluación, el rendimiento en el aprendizaje de los alumnos.
- Crear una instancia nacional especializada u órgano similar a cargo de la conducción y orientación de los procesos de evaluación, acreditación y certificación, dando especial relevancia a la elaboración y administración de los correspondientes instrumentos y a la promoción de prácticas de evaluación a nivel de escuelas o formas diversas de organización pedagógica de docentes, así como a la formación de equipos locales de evaluadores.

20.9 Un sistema de certificación y recertificación de competencias para los docentes peruanos debe establecer con claridad las características que los docentes peruanos deben poseer y demostrar en su desempeño profesional. Este debe estar vinculado a la Carrera Magisterial y tener como componentes:

- Áreas de certificación: conocimientos y habilidades generales; conocimientos específicos y desempeño pedagógico.
- Instrumentos: pruebas de opción múltiple y respuesta corta; pruebas de respuesta abierta larga y observación del desempeño pedagógico.

- Evaluaciones para ingreso al servicio, para lo cual los docentes deberán aprobar una certificación inicial que supone evaluaciones previas y durante la carrera mediante certificaciones para ascender de un nivel a otro y recertificaciones periódicas.

21. EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES Y PROGRAMAS FORMADORES DE PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

- 21.1 El desarrollo de un sistema de acreditación de la formación de docentes, debe ser visto como parte de un proceso integral de transformación del modelo educativo y de un cambio sustancial de la cultura escolar vigentes, en los cuales jugarán un papel principal la autonomía institucional, la participación en la gestión, la cultura de la evaluación y el aprendizaje institucional. El desarrollo de este proceso exige formar educadores que reinventen la profesión, a la luz de una nueva utopía docente.
- 21.2 En el sistema propuesto por la consultoría, la acreditación de instituciones, carreras o programas será la certificación oficial de calidad que brindará el Estado, a cargo de equipos de expertos calificados e independientes. La acreditación responderá a estándares nacionales, y será regulada desde el nivel central, pero funcionará como un sistema independiente, abierto y dinámico, que deberá valorar las condiciones del contexto regional y local.
- 21.3 La entidad acreditadora en el sistema propuesto será la *Comisión para la acreditación de la formación de profesionales de la educación* (CAFPE), integrada por académicos y profesionales de reconocida trayectoria y con independencia y autoridad suficiente para ser garante de la objetividad y transparencia en los procesos de evaluación. La CAFPE contará con una Secretaría Técnica y podrá conformar comités o equipos técnicos de trabajo temporal; además administrará un Registro Nacional de Evaluadores.
- 21.4 El proceso de acreditación incluirá: pre-acreditación, definida como una certificación de condiciones iniciales o requisitos para el funcionamiento, y la acreditación, que comprende la autoevaluación, la evaluación externa y la decisión de acreditación a cargo de la CAFPE.
- 21.5 Los estándares de calidad reflejan la expectativa de la sociedad y de las instituciones respecto a las condiciones y los resultados de la formación de educadores; constituyen niveles regulables y exigibles de cumplimiento de ciertos criterios, factores o aspectos relevantes de una institución o de un programa académico, que se especifican a través de características, indicadores, valor deseable y medios que permiten su verificación. Las categorías propuestas son: (a) Proyecto institucional. (b) Organización, administración y gestión. (c) Perfil profesional y estructura curricular. (d) Procesos de enseñanza y aprendizaje. (e) Docentes y estudiantes. (f) Infraestructura y recursos educativos. (g) Interacción con el medio. (h) Egresados.
- 21.6 La estrategia para la puesta en marcha del sistema de acreditación propuesto, se orienta por la siguiente visión: *El establecimiento del sistema de acreditación deberá conducir en el mediano plazo, al desarrollo de una red nacional de instituciones y programas formadores de profesionales de la educación que habrán sido acreditados, por haber demostrado un alto nivel de calidad. En el futuro se dotaría a esta red de una institucionalidad propia que consolide la autonomía académica de las instituciones y facilite procesos de coordinación, intercambio y evaluación entre pares. Cuando esto sea logrado, la acreditación será un mecanismo de autorregulación de la propia red de instituciones y programas formadores de docentes, que a su vez formará parte integrante del sistema de la educación superior.*

LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL DE EXCELENCIA

22. DISEÑO DE LA PROPUESTA

- 22.1 Teniendo presentes las propuestas de transformación que representa el diseño de una nueva Carrera Magisterial, los aspectos más significativos por precisar son: la selección y formación inicial del docente en instituciones formadoras debidamente acreditadas que sean responsables de prepararlo para enfrentar con éxito el reto que supone una educación de calidad; la inserción inicial del principiante durante un período especial con apoyo profesional calificado a fin de que pueda, en las mejores condiciones, asumir la responsabilidad directa del proceso de enseñanza-aprendizaje, articulando su formación académica con la realidad; la formación permanente o continua, que garantice la actualización y un gradual y constante mejoramiento personal y profesional.
- 22.2 Un sistema especial de evaluaciones podrá dar cuenta del progreso o del estancamiento e incluso de la pérdida de calidad (idoneidad) del docente. Frente a estas constataciones, se consideran medidas de estímulo (ascensos vinculados a remuneraciones desempeños sobresalientes vinculados a compensaciones), de apoyo (asesoría acompañante formativa), sanciones (suspensiones e inclusive salida del servicio o de la carrera).
- 22.3 El tema del rechazo a la evaluación del desempeño docente está asociado al de la estabilidad absoluta. Este rechazo que es parcialmente cultural, refleja también un temor a juicios y sanciones arbitrarias debido a la falta de claridad de qué se evalúa y con qué criterios se evalúa. Para superar esta situación es importante que las expectativas (estándares) y las sanciones sean conocidas por todos; que los recursos de apoyo y capacitación estén disponibles, incluso para los evaluadores; que las sanciones sean introducidas únicamente después de un período que permita que cada uno pueda mejorar su desempeño y realizar su potencial propio.
- 22.4 Una limitación que causa problemas es que, actualmente, sólo existen dos áreas de desempeño: el área de Docencia (aula) y el área de Administración Educativa. Habría que estudiar, con miras a la nueva Carrera que se propone, dos posibilidades. La primera, separar para efectos de la Carrera, el área de Administración de la Educación que podría pasar a la Carrera Administrativa Pública. La segunda, crear en el ámbito de la Carrera Magisterial dos áreas: el área de la Docencia (aula) y una nueva área de Gestión Pedagógica, más vinculada a la función docente y al proceso de enseñanza-aprendizaje. En esta área podrían ubicarse, por ejemplo, los Directores y Sub-Directores, los Coordinadores, los asesores del sistema de Asesoría Acompañante que proponemos, entre otros. Aquí también estarían los especialistas de las USEs u órganos equivalentes, de la sede central y de las regiones.
- 22.5 Teniendo en cuenta que *“La carrera define el conjunto de puestos, cargos, títulos, a través de los cuales el docente puede avanzar durante su vida profesional. Define igualmente, la jerarquía entre ellos, las competencias requeridas para cada nivel y las demás condiciones del ascenso. Algunas promociones son acompañadas de aumentos salariales, otras, sólo de más responsabilidades, mayor estatuto o prestigio social”*, se propone una **Carrera Pública Magisterial de Excelencia** cuyo diseño intenta superar, en su estructura y dinámica de funcionamiento a la actual Carrera Pública Docente que responde a *“un modelo de carrera tradicional o funcionaria, basado en años de experiencia y nivel de educación formal, en la que se progresa a un ritmo previsible, de manera mecánica, se haga bien o mal el trabajo”*.

22.6 La carrera propuesta se estructura en cinco niveles y un período en el servicio, obligatorio y previo al ingreso a la carrera. En contraste con la actual Carrera Pública Docente (CPD) la Carrera Pública Magisterial de Excelencia (CPME) distingue claramente el ingreso al servicio del ingreso a la carrera. Obtenido el título profesional, el nuevo docente podrá ingresar al servicio en un período de inserción en el que desarrollará una praxis de aula, contratado por un año con derecho a remuneración. Contará con el Programa de Práctica Acompañada que lo apoyará para confrontar, en las mejores condiciones, la responsabilidad directa de orientar los procesos de enseñanza-aprendizaje de los alumnos. Una evaluación continua durante el año de práctica acompañado lo preparará para una evaluación del desempeño al final del período. Si aprueba, se le otorga una **Certificación Profesional** que lo habilita para el ingreso al Nivel I de la Carrera (previo concurso como se especifica en la Parte III de la Propuesta). El año de inserción se le computará como tiempo de servicios para la permanencia mínima exigida en ese Nivel. En caso de no aprobar la evaluación se le dará una segunda oportunidad -en las mismas condiciones de contrato remunerado por un año- y Asesoría Acompañante para asistirlo y evaluarlo. Si aprueba pasa al Nivel I de la Carrera. Si desaprueba por segunda vez sale del servicio.

22.7 *NIVEL I: Inicio de Carrera – Principiante: Desempeño Básico.*

A este nivel -para el que se propone una permanencia de dos años- ingresará el docente que apruebe la evaluación del período de inserción (práctica acompañada). En este, como en todos los niveles, el docente participará en la evaluación permanente. A los dos años de permanencia en este Nivel I, el docente principiante que en este lapso haya tenido la asesoría prevista, será evaluado para el ingreso al Nivel II. Si aprueba, accederá al Nivel II; de lo contrario, podrá someterse a una segunda evaluación. Mientras tanto, recibirá los beneficios del Sistema de Asesoría Acompañante. Este sistema lo apoyará estimulando su capacidad e interés profesional. Aquí será indispensable el rol de apoyo de los otros docentes del C.E. Transcurrido el año, el docente tendrá derecho a solicitar una segunda evaluación; si la supera accederá al II Nivel, si no la supera, saldrá del servicio.

22.8 *NIVEL II: Desempeño Profesional*

Se propone una permanencia de cinco años. En este, como en los demás niveles, se propone hacer evaluación permanente (autoevaluación e interevaluación) que permitirá oportunamente reconocer y superar dificultades, límites y deficiencias o, en su caso, descubrir fortalezas, posibilidades y capacidades para profundizarlas y hacerlas irreversibles. A los cinco años de permanencia en el Nivel II, el docente será evaluado con fines de promoción. Si supera la evaluación, accederá al Nivel III; si no lo hace, se le dará una segunda oportunidad. Durante un año el docente tendrá la asesoría que lo apoyará para superar los problemas que le han impedido aprobar, después de la cual podrá solicitar una segunda evaluación. Si aprueba accederá al Nivel III. Si no lo hace, permanecerá en el mismo Nivel II. Cuando considere que su desempeño ha mejorado podrá solicitar una tercera evaluación de promoción. Si la aprueba, pasará al Nivel III; si desaprueba, tendrá que quedarse en el Nivel II, y, en cualquier caso, deberá someterse periódicamente a evaluaciones de recertificación de competencias que constatan que tiene por lo menos las competencias requeridas para ese nivel, en ese momento. Si no es capaz de recertificar las competencias de ese nivel, tendrá que descender de nivel o salir de la Carrera.

22.9 *NIVEL III: Desempeño Profesional Avanzado*

Se propone que el docente que acceda al Nivel III, permanezca en él por un lapso mínimo de siete años, centrales para la experiencia de un desempeño eficaz y eficiente, con logros significativos, tanto a nivel del aprendizaje de sus alumnos, como al de su desarrollo profesional y personal. Es en este período donde se puede contribuir significativamente a la formación continua del docente, mediante un programa de trabajo que comprenda actuali-

zación, investigación, innovación, liderazgo promotor de desarrollo, inserción activa en la comunidad, proyección más allá del aula y de la escuela y aún de la localidad, ubicación y visión de región y de país. El programa de trabajo deberá ser alimentado por la Asesoría Acompañante en estrecha coordinación con la comunidad educativa (director, docentes, alumnos, padres de familia, autoridades, etc.). El docente en este Nivel estará en la plenitud de sus facultades y capacidades físicas y mentales y en condiciones óptimas para afianzar su construcción como persona, como profesional y como ciudadano.

22.10 *NIVEL IV: Desempeño Profesional Destacado*

Para el docente que accede al Nivel IV se establece un período mínimo de un año de permanencia, después del cual si él o ella así lo desean, podrán solicitar evaluación para el siguiente nivel, si la aprueba, asciende, y si no la aprueba, tendrá una segunda oportunidad. Independientemente de que apruebe o no la evaluación, (ya sea por su voluntad o por que no ha aprobado la evaluación para el siguiente nivel) después de cinco o siete años en este nivel el docente deberá recertificar periódicamente las competencias del Nivel (cada cinco o siete años). En este nivel, los docentes ya tienen competencias y calidades que les permiten ser asesores acompañantes, miembros del Sistema de Evaluación del Desempeño, docentes de las instituciones formadoras, investigadores, líderes de opinión, etc. No se debería descartar la posibilidad de que continúen asumiendo desempeños de aula en condiciones especiales.

22.11 *NIVEL V: Desempeño Profesional de Experto*

En principio, el docente que accede a este Nivel permanecerá en él hasta su cese o jubilación (más de 10 años). La **excelencia** debe haberse logrado a este Nivel y mantenerse en él debiera significar un proceso permanente; para ello deberán recertificar sus competencias periódicamente. Es el docente de este Nivel quien está mejor calificado para ser asesor, evaluador, investigador, formador de docentes y gestor pedagógico que lidera innovaciones en metodología, que crea conocimiento y que experimenta para lograr avances significativos para la profesión y para lograr una educación de calidad. La producción científica y su publicación deben ser tareas que se esperan de este docente. Ha obtenido grados académicos y post grados y está en condiciones de sistematizar experiencias propias y de sus colegas.

22.12 Considerando los elementos teóricos y los supuestos planteados, se propone que los Directores de los Centros Educativos provengan del Nivel III de la CMPE, por dos motivos: (i) se encontrarán en la fase de estabilización de su carrera y, por lo tanto, con dominio y capacidad de innovación, flexibilidad, competencias necesarias, contenido, pedagogía, capacidad de anticipar, ubicar recursos, diseñar soluciones, manejar los resultados de evaluaciones, etc.; (ii) sus características coinciden con los requisitos básicos para el Puesto de Director de Centro Educativo. Sin embargo, los maestros que lleguen a este Nivel (III) tendrán la base para ser Directores y también para ser Profesores, pero para tener el conjunto de competencias que se necesitan para ser director (Profesionales en Dirección de escuelas) tendrán que desarrollar competencias específicas de Dirección.

POLÍTICA SALARIAL, INCENTIVOS Y SANCIONES

23. POLÍTICA Y ESCALAFÓN MAGISTERIAL

23.1 Esta Propuesta procura el logro de los objetivos de calidad, equidad y eficiencia en la educación peruana. Con esta finalidad pone especial énfasis en que las remuneraciones de los maestros dependan no sólo de lo que saben y son, sino de lo que saben, son y contribuyen a la educación desde determinado puesto y escuela.

- 23.2 Tendrá las siguientes medidas de política: (i) pagar un salario por asumir el puesto. (ii) construir y aplicar un escalafón salarial basado en puestos.
- 23.3 La construcción de este escalafón salarial requiere de una previa descripción de puestos y de una adecuada selección y ponderación de factores, y especialmente del análisis y participación de todos los actores de la organización, para que todos puedan saber el por qué de cada salario. Es saludable, para la organización, que la estructura salarial y la descripción de puestos se revisen en el mediano plazo (cada tres años, por ejemplo) con el fin de actualizar las exigencias de los puestos y abrir espacios de negociación periódicos con criterios objetivos.

24. INCENTIVOS Y SANCIONES

- 24.1 Se entenderá por incentivos al conjunto articulado de retribuciones monetarias y no monetarias que se adicionan a las retribuciones generales que reciben los maestros. Las retribuciones generales se dan por cumplir un cargo o función, dentro de la escala prevista en la Carrera Pública Magisterial. Los incentivos se adicionan a estas retribuciones generales, en razón de la calidad del desempeño docente o del contexto del desempeño docente. Las retribuciones monetarias por incentivos no son generalizadas, ni permanentes, ni pensionables.
- 24.2 Los incentivos en una renovada alternativa de Carrera Pública Magisterial, se basarán en los siguientes criterios: deben darse como parte de una política docente integral y participativa; considerando una opción de discriminación positiva; desde una sociedad educadora y asumiendo el contexto económico y social del país.
- 24.3 Se consideran dos tipos de incentivos: a) Incentivos por Desempeño Docente (IDD): monetarios y no monetarios; b) Incentivos por Contexto del Desempeño Docente (ICDD). Los incentivos en áreas rurales deberán tener especial connotación, con dos observaciones muy precisas: (i) necesidad de controlar a los maestros que ya no se encuentran trabajando en este contexto; y (ii) estudiar la posibilidad de ampliar la propuesta para determinados sectores urbano-marginales, cuando las posibilidades fiscales lo hagan factible.
- 24.4 La implantación de un conjunto de incentivos, monetarios y no monetarios, en la docencia pública, tiene que ir acompañada de las condiciones que garantizaron el éxito de las organizaciones excelentes y, entre éstas, en primer lugar, la selección de maestros con vocación y la creación de una cultura organizacional adecuada. En consecuencia, no se puede decir que un incentivo sea bueno o malo en sí, considerado aisladamente, sino que debe ser considerado como parte de una política laboral en la que se toma en cuenta el carácter complejo de la personalidad humana y se promueve la participación del docente en su implantación. El buen clima organizacional es el incentivo de mayor relevancia, tanto para la mejor educación de los alumnos como para la mayor satisfacción y realización personal de los maestros.
- 24.5 Respecto a las sanciones, no sólo es exagerado el número de normas a las que están sometidos los profesores, sino que es tan ambigua la definición de lo que constituye falta disciplinaria que prácticamente cualquier acción podría ser susceptible de sanción, lo que genera inquietud entre los docentes. Por ello, es preciso elaborar normas en las que se tipifiquen las faltas y las sanciones correspondientes, dejando a la autoridad inmediata la responsabilidad de aplicarlas. Aún cuando las normas de la administración pública sigan vigentes, el director del centro educativo podrá sancionar las faltas menores más rápida y económicamente, aplicando las normas actuales sólo para faltas mayores. En la medida en que la nueva norma incluya las faltas más frecuentes, puede esperarse que la práctica habitual lleve a usar cada vez menos dichas normas; de esta manera los maestros conocerán con certeza las faltas y las sanciones correspondientes, eliminándose así una causa de ansiedad, los infractores serán sancionados y el proceso será menos costoso, económica y moralmente.

SUPUESTOS, REQUISITOS Y ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

25. SUPUESTOS Y REQUISITOS

- 25.1 Los supuestos que constituyen un marco referencial de las transformaciones propuestas, hacen referencia a un Proyecto Social que unifique la conciencia colectiva de los peruanos y genere un Proyecto Educativo que garantice la educación de calidad para todos en la medida en que esta opción es consenso. Ese proyecto educativo como política de Estado y programa de gobierno debe tener los instrumentos legales necesarios (Ley General de Educación, Ley del Profesorado y articulación con otras normas para la Reforma del Estado) elaborados con criterios de calidad, equidad y racionalidad. Se debe definir la prioridad de la Educación y asignar en el Presupuesto recursos que correspondan a esa prioridad y garanticen su viabilidad al largo plazo. Esta normatividad debe precisar políticas y estrategias que revaloricen al docente como sujeto insustituible en el proceso de enseñanza-aprendizaje, profesional responsable, reflexivo, adaptable y flexible, con liderazgo y capacidad de cambio. Se requiere además definir el perfil del docente (saber ser, hacer, conocer, convivir) y asegurar su formación inicial en instituciones debidamente acreditadas.
- 25.2. Una política clara, en todos los aspectos relacionados con el Magisterio es la mejor estrategia que puede adoptarse para reconstruir el diálogo, la confianza y la aceptación concertada de cambios aparentemente riesgosos para los involucrados.
- 25.3. Además las transformaciones en la relación Estado-Magisterio demandan respuestas como las siguientes:
- El Estado garantiza a los docentes condiciones que permitan lograr la excelencia profesional y una educación de calidad para todos los niños (política salarial equitativa que incentive el buen desempeño de los docentes y los estimule a estar en permanente desarrollo profesional y personal y un estricto uso racional de los recursos, que permita que los beneficios de la política sean mayores al costo de hacerla realidad).
 - El Estado promueve, estimula y apoya, en forma sostenida, la formación inicial del docente en instituciones acreditadas, asumiendo como una responsabilidad compartida (Estado-docentes) la formación de éste a lo largo de su vida. Se parte del supuesto de que el Estado tomará las decisiones necesarias para implementar sistemas eficaces y eficientes, que permitan que la política trascienda el discurso, convirtiéndose en una realidad de largo plazo.
 - El docente demuestra su idoneidad profesional con un desempeño satisfactorio y, en muchos casos, de excelencia, basado en su formación permanente y en su participación en un moderno sistema de evaluación del desempeño. La permanencia en la Carrera, los ascensos, las promociones y los incentivos estarán ligados a desempeños satisfactorio y de excelencia. Esto puede implicar la separación del docente por mal desempeño reiterado.
- 25.4 Estas acciones y decisiones están orientadas a propiciar la factibilidad y viabilidad de la propuesta, en los siguientes aspectos:

En el aspecto técnico, la Propuesta se debe seguir enriqueciendo en el país, desde la teoría (sobre organizaciones, docencia, economía, gestión de personal), y del análisis de las evaluaciones sobre experiencias de otros países: causas de éxitos, fracasos y efectos sobre el aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los maestros e incluso aspectos vinculados a otros sectores como la natalidad, la drogadicción, etc.

En el aspecto económico, se debe estimar el costo beneficio que la ejecución de la propuesta tendría, en comparación a la asignación de fondos en otros sectores. Por ejemplo, el costo de financiar la propuesta y operarla por determinado número de años y sus respectivos beneficios, en comparación

con el costo de dejar las cosas como están y utilizar fondos para mayor cobertura -más escuelas y más nombramientos- con igual calidad.

En el aspecto político, los criterios y conceptos que sustentan la Propuesta sería conveniente que sean del conocimiento de todos los ciudadanos para que tengan elementos objetivos para opinar sobre ellos, superando reacciones propias de intereses particulares o partidaristas. Con esta base de conocimiento ciudadano, se habrán creado las condiciones para hacer múltiples presentaciones de la propuesta, recoger opiniones de diferentes actores (ministerios de economía, salud, presidencia, y otros; congresistas, municipalidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil -comedores populares y otros-, organizaciones no gubernamentales, padres de familia, iglesias, etc.) e ir construyendo consenso, en vez de “promover o vender la propuesta” como suele suceder. La construcción del consenso se deberá hacer mediante metodologías ad-hoc, que presenten a la población opciones que consideren, además del contenido de las propuestas, elementos de las reformas hechas en otros países que podrían ser convenientes al Perú (resultados del análisis que se realice sobre aspectos técnicos de la propuesta, descrito anteriormente). La construcción del consenso deberá integrar «paso a paso» las opiniones de un grupo tras otro, para evitar recoger gran cantidad de información sobre la cual resulte difícil extraer resultados, y para demostrar a los participantes que sus ideas están siendo consideradas, siempre que demuestren contribuir a la factibilidad técnica de la propuesta («a que se hagan bien las cosas para el logro de los objetivos propuestos»).

En el aspecto legal, las propuestas deberán ser objeto de consulta permanente con un equipo especializado de abogados y educadores, así como actores vinculados al tema (independientemente de que representen a grupos de apoyo u oposición política), para que la factibilidad y viabilidad de lo legal se construya a la vez que la de los político, técnico y económico. Los abogados y educadores también deben comprender la propuesta, y como ciudadanos conocer sus ventajas para la sociedad.

26. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA

- 26.1. El conjunto de acciones que aquí se propone, constituye un proceso que deberá culminar en los siguientes resultados:
- Ciudadanos con conceptos y criterios sobre los fundamentos de una Carrera Magisterial que propicie la calidad y equidad en la educación.
 - Ciudadanos con visión compartida sobre aspectos básicos de la Carrera.
 - Proyecto para la construcción de la Carrera (perfiles docentes, instrumentos de evaluación, etc.)
 - Marco legal formulado y aprobado.
 - Proyecto piloto para el inicio de la ejecución de la Carrera.
- 26.2. El desarrollo profesional docente será estrategia básica. Es importante reconocer que la profesión docente se desarrolla a lo largo de una carrera magisterial. La etapa de educación superior es sólo el inicio. A lo largo de la carrera esta profesión tiene que ser atendida desde el ingreso a la vida profesional (práctica acompañada), así como a lo largo de su desarrollo. La formación permanente o continua es un proceso necesario para todos los maestros en ejercicio, porque permite su actualización de acuerdo a los avances de la Pedagogía, y no solamente para suplir una deficiente formación inicial, aunque debe estar articulada a ésta. Debe estar en relación con el modelo educativo que se plantee y garantizar la innovación que el sistema educativo requiere.
- 26.3. Se deberán prever en esta línea de desarrollo profesional:
- a) Una formación continua de los docentes, no solamente se debe realizar en forma individual, sino también en grupo. Lo más recomendable son los **grupos de docentes por centro educativo**.
 - b) Talleres de acompañamiento docente que, a diferencia de los grupos de maestros, serán organizados desde los órganos intermedios y no reunirán necesariamente a los docentes de los mismos centros educativos, sino a aquellos de menor rendimiento.
 - c) Sistemas de asesoría en los que asesores o tutores sean docentes en servicio selecciona-

dos para los programas en los que se necesite maestros que desempeñen esta función (Programa de Práctica Acompañada, Talleres de Acompañamiento y Redes de Maestros Rurales).

- d) Cursos de actualización con el propósito de lograr que los docentes tengan un alto nivel de dominio de los contenidos de los niveles y de las áreas a su cargo, así como de la evolución de los enfoques pedagógicos, y que puedan aplicarlos en el desarrollo de mejores estrategias de enseñanza. Estarán dirigidos a todos los maestros de Inicial, Primaria y Secundaria
 - e) Jornadas pedagógicas como reuniones de docentes a nivel de centro educativo o de red, que se realizarán una vez al mes, y serán reconocidas como un espacio de formación permanente. A ellas se unirán otras iniciativas de formación que tome el propio docente
 - f) Apoyo bibliográfico, audiovisual e informático
- 26.4. Se plantea como propuestas específicas deseables: (i) un incremento progresivo de la jornada laboral de los docentes a 40 horas pedagógicas a la semana que comprenderán: trabajo en aula (32 horas) y otras funciones: atención a los padres de familia, atención a los estudiantes, reuniones de docentes, preparación de materiales, sistematización de su práctica (8 horas) y (ii) medidas específicas para atender la sobreoferta de docentes
- 26.5. Respecto a la puesta en marcha de un Sistema de Acreditación de Instituciones y programas formadores de profesionales de la educación, se plantea una estrategia con los siguientes operativos específicos:
- (a) Crear y legitimar las instituciones específicas del sistema de acreditación.
 - (b) Generar una visión compartida de la calidad en la formación de educadores, expresada en la forma de una “imagen objetivo” a ser alcanzada en el mediano plazo.
 - (c) Construir colectivamente -con amplia participación de los formadores de docentes- un documento de estándares nacionales de calidad para los programas y carreras formadores de profesionales de la educación.
 - (d) Desarrollar la demanda por un sistema de acreditación de la formación docente, en el ámbito de las instituciones formadoras y en la sociedad.
 - (e) Desarrollar la cultura de la autorregulación en las instituciones formadoras de profesionales de la educación.
 - (f) Desarrollar la base legal y normativa necesaria para instalar el sistema de acreditación.
 - (g) Poner en marcha los procesos conducentes a la acreditación.
- 26.6. Exigencias para hacer operativa la estrategia propuesta:
Deben ser definidos aspectos como:
- **Un sistema de evaluación del desempeño docente** transparente y objetivo, que logre credibilidad y restablezca la confianza. Es indispensable considerar la participación de los evaluados y la intervención de sus colegas, de los padres de familia y en casos específicos, de alumnos con criterios ya formados.
 - **Políticas salariales y escalafón por cargos (o puestos).** Será necesario describir el trabajo que deben hacer los maestros en una escuela, en términos de puestos (director, profesor de multigrado, etc.) y la remuneración para cada puesto. Estos puestos deben tener correspondencia con los niveles de la Carrera Magisterial, de tal forma que se remunere por ambos criterios: nivel en la Carrera y puesto, y que las competencias básicas requeridas en los puestos correspondan con las competencias de niveles de la Carrera. Además, se requerirá redefinir el concepto de remuneración básica; de la articulación con los sistemas de pagos y planillas, de incentivos monetarios y contar con un sistema de información que responda a las necesidades de los sistemas mencionados, de los docentes y del despacho ministerial.
 - **Un Sistema de incentivos y sanciones**
 - **Un Sistema simplificado de Pagos y Planillas**

LINEAMIENTOS DE ACCIÓN SUGERIDOS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN A PARTIR DE LA PRESENTE PROPUESTA

- a) Una importante cuestión previa es señalar que el conjunto de estas Propuestas tiene muchos elementos para generar debate y reflexión, en el país, en torno al establecimiento de bases para una política integral de desarrollo magisterial. Este ha sido uno de los objetivos que permanentemente motivó su buen desarrollo.
- b) Importa enfatizar que el diseño de una política en los campos abordados en la Propuesta requiere de un período prolongado de consideración y de perfección. Contiene temáticas muy sensibles política, económica y educativamente. De allí que este aporte en su conjunto debiera ser tomado como algo que sin perder sus objetivos centrales de abordar bien los términos de referencia establecidos, se constituya en un aporte deliberadamente provocador que posibilite catalizar la discusión nacional y el abordaje de medidas de política y legislativas que hagan viable lo aquí propuesto.
- c) El conjunto de esta Propuesta y de los diversos documentos producidos en el proceso de su construcción debieran ser considerados elementos de juicio en el proceso de toma de decisiones políticas y económicas sobre la problemática educativa peruana, particularmente la referida a la definición sobre la profesionalización y la carrera magisterial.
- d) Se sugiere ejecutar una estrategia de divulgación, información, diálogo y debate en el país, sobre esta Propuesta. Será muy importante que estos planteamientos y estrategias se difundan, se conozcan, se analicen entre actores de la comunidad educativa – docentes, alumnos, padres de familia y autoridades – y de la sociedad civil y que éstos emitan opiniones y sugerencias para optimizar lo trabajado o para superar lo que se demuestre que no es oportuno ni viable en esta coyuntura. Ayudará a esta divulgación la organización de una estrategia de difusión a cargo del Vice-ministerio de Gestión Pedagógica y de la DINFOCAD.
- e) El conjunto de esta propuesta debiera servir particularmente al propio Ministerio de Educación en la definición de sus políticas sobre el magisterio, al Congreso de la República, particularmente a su Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología para definir nuevos instrumentos legales requeridos por la educación peruana y el magisterio nacional. El uso del mismo por nuevos órganos, como el Consejo Nacional de Educación y sus miembros, así como su divulgación y análisis en centros encargados de la formación inicial y continua de los docentes del país y en instituciones del Estado y de la sociedad civil vinculados con la educación, son particularmente recomendables. Asociaciones vinculadas a padres de familia organizados así como entidades empresariales, centros educativos privados podrían dar importantes aportes a esta Propuesta.
- f) Buen número de temas abordados en la Propuesta son relativamente nuevos en nuestro país o no se habían abordado en forma sistémica. Aún cuando ya existan experiencias en otros países y se pueda adoptar y adaptar de aquellas algunos aspectos, estrategias e inclusive conceptos nuevos para iniciar la propia experiencia peruana, es posible y necesario continuar y generalizar experiencias aisladas y exitosas en el Perú que han servido, en mucho, de inspiración a varias de las propuestas.

- g) Se recomienda especialmente rescatar la experiencia estratégica seguida para obtener esta Propuesta. La confianza depositada por las actuales autoridades educativas nacionales en consultores y especialistas peruanos, seleccionados por su conocimientos del contexto y de la coyuntura global y sectorial; el trabajo en equipo que sirvió como impulsor de un trabajo realizado en relativamente breve lapso; constituyen un evidente acierto que queda demostrado en la calidad de los documentos obtenidos. También ha sido acertada la intervención de expertos internacionales que aportaron sus experiencias y abrieron nuevas perspectivas a los responsables de los diferentes trabajos. Se considera verdaderamente innovadora la presencia de educadores latinoamericanos convocados como dirigentes o asesores de sus gremios nacionales magisteriales y el intercambio enriquecedor que sostuvieron con educadores peruanos. Finalmente, el haber iniciado la presentación de documentos de trabajo de consultorías y haberlas expuesto a un público seleccionado, constituyen signos de transparencia y es indicador de la apertura y flexibilidad de los profesionales responsables de las consultorías y de las autoridades del MED.
- h) La difícil problemática actual respecto a la coyuntura política educativa hace más relevante la estrategia de diálogo y concertación que ha orientado el trabajo de las consultorías. La intención y concreción de contar con representantes y asesores del SUTEP en distintas fases de este trabajo logró diálogos e intercambios que afinaron y reafirmaron los resultados obtenidos. La enriquecedora presencia de sindicalistas representantes de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay rescató, con precisión, conceptos y prácticas renovadoras gremiales en esos países relacionadas con procesos de cambio educativo en esos entes docentes que aproximaron, no sin conflictos, una mejor relación con el Estado y la sociedad civil y con sus propios agremiados. Fruto de este diálogo fue obtener pistas para vincular la estabilidad docente con la idoneidad profesional, las condiciones para la participación docente en evaluaciones de su desempeño profesional, la defensa de los derechos sindicales en lo que se refiere a la capacitación y perfeccionamiento profesional de docentes de base, los consensos obtenidos y acuerdos con el Estado en torno al objetivo social de lograr una educación de calidad para todos los niños y jóvenes del país. Estas experiencias demuestran las posibilidades que ofrece un debate transparente para lograr consensos mínimos e iniciar cambios sustantivos en la relación Magisterio – Estado, que lleve a la concertación de fuerzas diferentes con objetivos comunes surgidos del interés nacional por una mejor educación.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ABELL FOUNDATION.

“Teacher Certification Reconsidered”. Abell Foundation. Baltimore, 2001.

ABRILE DE VOLLMER, María Inés

“Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 5. Mayo – agosto, Madrid, 1994.

ADRIANZÉN CABRERA, Carlos.

“¿En retroceso?”. En: *Moneda*. N° 130, pp. 72-75. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, 2001

ALBA DE BÜHLER, Julia.

“Propuesta de una Carrera Magisterial Voluntaria de Excelencia” (mimeo). *Taller Nacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones*, Ministerio de Educación. Lima, 2001.

ALCÁZAR, Lorena y POLLAROLO, Pierina.

“Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales”. En: Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana del Ministerio de Educación. Documento de trabajo N°5. Lima, 2001.

AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION.

“Standards for Educational and Psychological Testing. AERA & NCME”. Washington D. C, 1999.

ANDREOLI, Miguel.

“La ética en la formación y en la práctica docente: enfoques multidisciplinares”. *Que hacer educativo*, N° 36. pp. 18-27. Montevideo, 1999.

APONTE, Eduardo.

“Modelo de acreditación de acceso, calidad y pertinencia para la transformación de la educación superior: hacia una política de educación superior para el desarrollo sostenido con equidad en la región de las Américas y el Caribe”. *Educación Superior y Sociedad*, vol. 8, no. 2. pp. 15-32. San Juan, 1997.

ARMACANQUI FLORES, Julio Pedro; MAMANI RUELAS, Teófilo; CALDERÓN ACOSTA, Ricardo.

“Legislación Docente”. Instituto de Pedagogía Popular. Lima, 1990.

- ARMANT SALGAO, Alberto,
 “La carrera magisterial en México”, Centro de estudios sociológicos. México, 1999.
- ARREGUI, Patricia, HUNT, B. & DÍAZ, H.
 “Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú”. *Informe final del diagnóstico elaborado a solicitud del Ministerio de Educación del Perú y la GTZ*. Lima, 1996.
- ARREGUI, Patricia.
 “Estándares y retos para la formación y desarrollo profesional de los docentes”. *Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos “La Salle 2000”*, Cuzco, 2000.
- AURIS, Olmedo.
 “Carrera pública magisterial en el Perú del siglo XXI”. Ponencia en el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial. DINFOCAD-MED, Lima, 2001
- ÁVALOS, Beatrice.
 “Caminado hacia el siglo XX!: Docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y el Caribe”. *En Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. UNESCO-OREALC. Santiago, 1996.
- “Estándares de desempeño para la formación inicial de los docentes”. Ministerio de Educación División de Educación Superior. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente. Santiago, 2001.
- AYLWIN, Mariana.
 “Política de profesores en Chile”. Discurso. *Seminario Internacional de Profesionalización docente y calidad de la educación*. Santiago de Chile, 2001.
- BACARAT, María Paula y GRACIANO Nora Ana.
 “¿Sabemos de qué hablamos cuando usamos el término “competencias”?”: Historia, sentido y contextos”. *Artículo en Aula Abierta- Revista de Educación*, año 8, n° 90. Buenos Aires, 2000.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.
 “Contrato de préstamo N° 956/OC-PE”: *Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación*. 50 p. Bogotá, 1996.
- BANCO MUNDIAL.
 “Perú. La Educación en una Encrucijada: Retos y Oportunidades para el siglo XXI. Washing-ton, 1999.
- BANCO MUNDIAL. MISIÓN DE IDENTIFICACIÓN.
 “Ayuda memoria: programa especial de mejoramiento de la calidad de educación rural y de la formación del docente e introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los centros educativos”. BM. 54p. Lima, 1999.
- BARON, M. & BOSCHEE, F.
 “Authentic Assesment: The Key to Unlocking Student Success”. Technomic Publishing Co. Lancaster, 1995.
- BELLO, Manuel.
 “Acreditación: conceptos y antecedentes”. *Documento para el Taller Nacional sobre Sistema de Acreditación de Instituciones Formadoras de Profesionales de la Educación*. Lima, 2001

- BENVENISTE, Luis.
 “La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay”. En *http://www.grade.org.pe/gtee-preal/docs/Beneviste.pdf* . 2000.
- BERARDI, Lilian.
 “Realidades y desafíos de una profesión: estrategias magisteriales: ¿ vocación o estrategia? (segunda parte)”. *Quehacer Educativo*, no. 26. p. 35-38. Montevideo, 1997.
- BOLAÑOS, F. y BELLO, M.
 “Escuelas que aprenden y se desarrollan. Un reto para la educación peruana de hoy”. *Documento base del Primer Seminario Internacional “investigación para una mejor educación”*. Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, 2001.
- BOSSIO RISSO, Sandra.
 “La acreditación: conceptos, experiencias e impacto”. ME/DINFOCAD, Lima, 2001.
- BRASLAVSKY, Cecilia.
 “Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores”. *Revista Iberoamericana de Educación*, n ° 19 Enero-Abril, OEI. Madrid 1999. “Rehaciendo escuelas”. Santillana-Convenio Andrés Bello. Buenos Aires, 1999
- BRETEL BIBUS, Luis.
 “Propuestas para el diseño de un sistema de evaluación del desempeño docente en el marco de una redefinición de la carrera magisterial” (mimeo). *Taller Nacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones*, Ministerio de Educación. Lima, 2001.
- BRUNI CELLI, Josefina y otros.
 “Los maestros en Venezuela: Carreras e incentivos”. BID. Washington D.C. 2001
- CAD MALUSI MECNON.
 “Maestro Pueblo”. Derrama Magisterial. Instituto de Pedagogía Popular. Lima, 1992.
- CALDERILLA, Miguel Ángel. “Sobre los conceptos competencia clave y movilidad”. Oviedo, 1998.
- CAPELLA RIERA, Jorge; SÁNCHEZ MORENO IZAGUIRRE, Guillermo. “La mediación del profesor en el proceso de construcción de conocimiento”. En *Aprendizaje y constructivismo*. Ediciones Massey and Vanier. Lima, 1999.
- CAPOCASALE BRUNO, Alejandra.
 “Capital humano y educación: otro punto de vista” (2° parte). *Que hacer educativo*, no. 42.p. 73-77. Montevideo, 2000.
 “Capital humano y educación: otro punto de vista” (1° parte). *Que hacer educativo*, no. 41.p. 72-76. Montevideo, 2000.
- CÁRDENAS COLMENTER, Antonio; RODRÍGUEZ CÉSPEDES, Abel; TORRES, Rosa María.
 “El maestro protagonista del cambio educativo”. Convenio Andrés Bello/Corporación Tercer Milenio/Cooperativa Editorial Magisterio. Bogotá, 2000.
- CASASSUS, Juan y otros.
 “Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo informe”. UNESCO, Santiago de Chile, 2000.

CASTAÑEDA, Tarsicio.

“Para combatir la pobreza: Política social y descentralización en Chile durante los ‘80”. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1990.

CÉPEDA, N. y SIME, L.

“Propuesta de perfil básico para docentes de inicial, primaria y secundaria, basado en competencias”. (*documento borrador*). *Taller Nacional sobre Perfiles Docentes, Sistema de Selección, Incorporación y Permanencia en el Sector*. DINFOCAD, Ministerio de Educación. Lima, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto.

“Administración de recursos humanos”. 2ª edición, McGRAW-HILL, Bogotá, 1997.

CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo.

“Balance de la política educativa peruana (1990-1999)”. *Educare, N° 1. P. 2-5*. Lima, 1999

“Desarrollo magisterial”. MED-UPROD. Lima, 2000.

“Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú”. *Ponencia presentada en el Seminario Internacional Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial*. Tarea, Lima, 2001

“Sistema de incentivos al maestro peruano” (mimeo). *Taller Nacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones*, Ministerio de Educación, Lima, 2001.

“Comentario a ponencia de F. Delannoy sobre Caminos hacia una carrera magisterial”. *Taller Internacional sobre Carrera Magisterial*. DINFOCAD-MED. Lima, 2001.

“Perú 1995 – 2010. Crecimiento Cuantitativo de Maestros y Alumnos”. Instituto de Pedagogía Popular. Lima, 1996.

CIDE-CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN.

“Remuneraciones, incentivos y evaluación del desempeño docente”. *Políticas 2000*, año 1, N°3. 2000.

CINDA-CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO/ALFA

“Acreditación de programas, reconocimiento de títulos e integración: experiencia en países latinoamericanos y europeos”. Colección estudios e informes; 11). 339 p. CINDA. Santiago, 2000.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.

“Hacia un sistema nacional formativo de evaluación del desempeño docente: documento para la reflexión de profesores y profesoras”. Colegio de Profesores - MED. Santiago de Chile, 2001. (http://www.colegiodeprofesores.cl/nacional/doc_institucionales.htm. 2001)

CONFERENCIA 46° INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN.

“La educación para todos para aprender a vivir juntos”. *Mensajes de Ministros y Ministras de América Latina y el Caribe*. <http://www.ibe.unesco.org/Internacional/ICE/46espanol/46miniss.htm>. Ginebra, 2001.

CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN.

“Lineamientos para la acreditación”. Bogotá, 1998. •Bibliografía

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES.

“Autoevaluación institucional. Manual para instituciones de educación superior”. Lima, 1999.

- CORNO, Lawrence.
 “Formación, catástrofe, metamorfosis”. Traducción de Marcelo Carusso. Flacso n° 9.
- CROCKER, L. & ALGINA, J.
 “Introduction to Classical and Modern Test Theory”. Holt, Rinehart and Winston. Orlando, 1986.
- CUBA MARMANILLO, Severo.
 “Descentralización educativa y gestión escolar: consideraciones para el desarrollo de modelos de gestión institucional desde los actores de la escuela”. *Materiales para la discusión. Avances*. 5p. TAREA, Lima, 2000.
 “En las dos caras de la luna”. 10p. TAREA. Lima, 2000.
- DE ALTAHAUS, Jaime; ORTIZ DE ZEVALLOS, Javier; WEB, Richard y WICHT, Juan Julio (Coordinadores).
 “Carta de Navegación. Propuesta de Acción para el Estado 2001”. Auspiciada por BID, CAF, Banco Mundial y PNUD. *Documento difundido por internet, desde Lima*.
- DEL REGNO, Patricia Mariel.
 “El rol del profesor orientador: tutoría con adolescentes”. *En Aula Abierta n° 70*. Buenos Aires, 1998.
- DELANNOY, Françoise.
 “Caminos hacia una carrera magisterial”. Estructura (mimeo). *Ponencia en el Taller Internacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones*, Ministerio de Educación, Lima, 2001.
 “Education Reforms in Chile: a lesson in pragmatism”. *W.B. Country Studies Education Reform and Management Publication Series*. 2000.
 “Profesionalismo Docente y Aseguramiento de la Calidad de Enseñanza”. *Ponencia en el Seminario Internacional sobre Profesionalismo Docente y Calidad de la Educación*. Santiago de Chile, 2001.
- DELORS, Jacques y otros.
 “La Educación encierra un tesoro”. *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. Santillana-UNESCO, Madrid, 1996.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN.
 “Ley de la carrera magisterial”. San Juan, Puerto Rico. 1999.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel.
 “Docente y programa. Lo institucional y lo didáctico”. Rei Argentina S.A. Instituto de Estudios y Acción Social. Aique Grupo Editor S.A. Buenos Aires, 1994.
- DÍAZ, Hugo y SAAVEDRA, Jaime.
 “La Carrera de maestro: Factores Institucionales, Incentivos económicos y desempeño”. GRADE-Banco Interamericano de Desarrollo. Lima, 2000.
- DOMÍNGUEZ FERNÁNDEZ, Guillermo.
 “Los nuevos retos de las instituciones no formales: nuevas necesidades de formación”. *V Congreso Interuniversitario de Didáctica y Organización Escolar. Publicado por la Red Iberoamericana de Formación y Actualización Docente (RIFAD-OEI) en: <http://www.oei.es/rifad4.htm>. <http://www.finanzas.cl/sociedad/visin.htm>*. Madrid, 1998.
- DUSCHJATZKY, Silvia.
 “Las competencias educativas: un terreno polémico de definición en propuesta educativa”, año 5, n° 9. Buenos Aires, 1993.

- ELLIOT, J.
 “El cambio educativo desde la investigación-acción”. Morata. Madrid, 1993.
- EMERY, Hilary.
 “Profesionalismo docente y aseguramiento de la calidad de la enseñanza. Lecciones de la experiencia de Reino Unido en el desarrollo de estándares de calidad de la enseñanza”. *Seminario Internacional “Profesionalización docente y calidad de la educación”*. Santiago de Chile, 2001.
- ENCINAS, J. A.
 “Ensayo de nueva escuela en el Perú”. Lima, 1932
- ERAUT, Michael.
 “Developing professional Knowledge and Competence”. The Falmer Press. London, 1994
- FEDERACIÓN URUGUAYA DE MAGISTERIO.
 “En defensa de la laicidad y la educación pública”. *Quehacer Educativo, N° 34. Montevideo, 1999.*
- FERRADAS, J., LOCK, J., MAGUIÑA, P., SOTOMARINO, N., VATTUONE, M. y VEGA, J.
 “Transferencia de facultades al centro educativo y a la comunidad para el fortalecimiento de la gestión educativa”. *Reestructuración de responsabilidades en la administración del sistema educativo*. Documento de política (documento sin publicar). Ministerio de Educación. Lima, 1999.
- “Revalorización de la carrera magisterial pública”. *Documento de Política. (documento sin publicar)*. Ministerio de Educación. Lima.
- FORO EDUCATIVO & AYUDA EN ACCIÓN.
 “Educación para todos. Balance de una década.” Lima, 2000.
- FORO EDUCATIVO.
 “Agenda de prioridades en educación: 2000-2005. Lima, 2000.
- FUNDACIÓN SOCIAL; TERCER MILENIO.
 “Ley General de Educación. Alcances y perspectivas”. Colombia, 1994.
- GARCÍA DEL DUJO, Ángel.
 “Estrategias para la adquisición y desarrollo de competencias”. Universidad de Salamanca. España, 2000.
- GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (editor).
 “La Reforma Educacional Chilena”. Editorial Popular. Madrid, 1999. •Bibliografía
- GARCÍA LLAMAS, José Luis.
 “Profesión del profesorado – Necesidades y demandas”. Colección Educación al día, Ed. Praxis – Cap. I, pp. 16 a 59. España, 1999.
- GARCÍA, Soledad.
 “El desarrollo profesional: análisis de un concepto complejo”. *Revista de Educación* N°318, pp. 175-187. *Professional Development: Analysis of a complex Concept*. España 1999.
- GARY, A.
 “Coping with Reforma: the Intermix of Teacher Morale, Teacher Burnout, and Teacher Accountability.” En: Biddle, B. et al. *International Handbook of Teachers and Teaching*. Kluwer A. P. Boston, 1997.

- GIROUX, Henry.
 “Los profesores como intelectuales”. Paidós. Barcelona, 1998.
- GONZÁLES DE OLARTE, Efraín.
 “Economías Regionales del Perú” IEP, 3° edición. Lima, 1988
- GONZÁLES, Luis Esteban.
 “La ética católica y el capitalismo en América Latina”. *En Apuntes 38, Centro de investigación, Universidad del Pacífico*, Lima, 1996
- GONZÁLEZ MOREYRA, Raúl.
 “Bases para un perfil del formador de educadores profesionales”. *Educación, Revista del Departamento de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima, 1992.
- GORRITI, Luis Carlos; MIRANDA, Arturo y PACHECO, Gonzalo.
 “¿Cuánto cuesta una educación básica de calidad?”. Foro Educativo y PREALC. Lima, 1999.
- GUSKEY, T. AND HUBERMAN, M (eds)
 “Professional Development in Education. New Paradigms and Practices”. New York: Teachers College.
- HANUSHEK Eric A. y otros,
 “Do higher Salaries Buy Better Teachers?”. 1999.
- HARDING, David,
 “Working notes: Teacher Education: Linking Learning Theory with Teacher Development”.
- HERNÁNDEZ, Carlos Augusto.
 “Aproximaciones a la Discusión sobre el Perfil del Docente”. *II Seminario Taller sobre perfil docente y estrategias de formación. Países de Centroamérica, El Caribe, México, España y Portugal. San Salvador*, El Salvador, 1999.
- HERNÁNDEZ, Estela.
 “Propuesta de Política y Escalafón Salarial para un Mejor Desempeño de la Escuela” (mimeo). Taller Nacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones. Ministerio de Educación. Lima, 2001.
- HERRÁN, Carlos Alberto y URIBE SALAZAR, Claudia.
 “Incentivos a escuelas y maestros: la experiencia colombiana”. *En “Conferencia - Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño”*. San José de Costa Rica, 1999.
- HOPENHAYN, Martín y OTTONE, Ernesto.
 “El Gran Eslabón”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000.
- HOYLE, E.
 “Teachers as Professionals”. Anderson, I. (ed) *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education*. Cambridge University Press. UK.
- HUBERMAN, Michael. et al.
 “Perspectives on the teaching Career. En: Biddle”, B. et al. *International Handbook of Teachers and Teaching*. Kluwer A. P. Boston, 1997
- “Professional Careers and Professional Development”. *Some Intersections*. 1995.

- HUNT, Barbara, TRAHTEMBERG, L., DÍAZ, H., PALOMINO, E., ARREGUI, P. “Un perfil de los buenos maestros y profesionales docentes eficaces que deben preparar las instituciones dedicadas a la formación y el desarrollo de los educadores peruanos”. GRADE Lima, 1995
- HUNT, Barbara.
“Peruvian primary education: improvement still hended”. Washington, DC. 2001
- IGUÍÑIZ, Manuel y DEL CASTILLO, Daniel. “Materiales para pensar la descentralización educativa”. Tarea, Lima, 1995.
- INGVARSON, L.
“La evaluación de los docentes: ¿tiene promesa?”. *Education*, vol 25., no.5. IART. USA, 1998.
- INSTANC INTERSTATE NEW TEACHER ASSESSMENT SUPPORT CONSORTIUM (Consortio Interestado para la Evaluación y Apoyo de los nuevos profesores).
- INSTITUTO APOYO.
“Plan de Implementación de un Programa de Incentivos para Docentes de Zonas Rurales y de Condiciones Especiales”.3v. Lima, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INEI).
“Compendio de estadísticas sociales 1991”. Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales. Lima, 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP).
“Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990”. Presidencia de la República, Diario El Peruano (7/VI/87).Lima, 1987.
- JALLADE, Jean Pierre.
“Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso en América Latina”. Fondo de Cultura Económica, 1º edición. México, 1988.
- JIMÉNEZ, Edgar.
“La Carrera Magisterial en México”. *Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Carrera Magisterial*, Ministerio de Educación. Lima, 2001.
- KARP-TOLEDO, Eliane.
“El Sector Educación en el Perú: Resumen de los Resultados de Misión” (mimeo). Banco Mundial, Unidad de Dimensiones Sociales de Ajuste. Documento de Trabajo. 1991.
- KEMMERER, F. y THIAGARAJAN, S.
“Teacher Incentive Systems: Final Report”. Policy Research Initiative.; USAID. Washington D.C., 1989.
- LEMAITRE, María José.
“Acreditación en la educación superior: Tendencias recientes y desafíos para el futuro”. *En: Calidad en la Educación, Diciembre 1999*. Consejo Superior de Educación, Santiago, 1999.
- LEYES DEL PROFESORADO, Ley N° 24029 y su modificatoria, Ley 25212. Lima, 1990.
- LOBERA, Armando.
“La Carrera Magisterial en México: una cómoda estrategia de incentivos a docentes”. Ponencia presentada en el *IX Seminario Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas*. Santiago de Chile, 1997.

LOHMAN, M.C.

“Environmental Inhibitors to informal Learning in the Workplace: A Case Study of Public School Teachers”. *Adult Education Quarterly*, Vol. 50, N°2; Washington, 2000.

LÓPEZ HERRERA., Mariano

“El especialista en preescolar: el que tenemos y el que necesitamos”. Cap. V. El perfil diseñado, síntesis de la realidad y lo ideal. Pp. 131 a 148._____.

LÓPEZ, Ricardo y VARGAS, Violeta.

“Un Enfoque Prospectivo en la Formación de Profesores”. En *Formación de Profesores: una nueva actitud formativa*. Juan Ruz R. Editor - Chile, 1992.

LUCERO GUZMÁN, Moisés y otros.

“Estatuto docente” (*compilación de legislación sobre el magisterio chileno*). Santiago de Chile, 2001.

MALPICA Carlos,

“Análisis del Proyecto de Escalafón Magisterial”. *Documento de trabajo interno (Comentarios y núcleo de nueva propuesta)*., 2001.

MATEO, J.

«La evaluación educativa». En *Enciclopedia General de la Educación*, pp. 532-586. Océano. Barcelona, 1998.

“La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas”. Ed. Horsori .Barcelona, 2000.

MEJÍA, Marco Raúl.

“Competencias y habilidades para una escuela del S.XXI”. *Contexto y Educación* N° 40. 1995.

MESSINA, Graciela.

«La formación docente para la educación de jóvenes y adultos”. *Perspectivas y debate. Panel de especialistas*. Buenos Aires, 2000.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

“Cuenta General de la República”. Contaduría General. Varios años. Lima, 1991.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE EL SALVADOR.

“Ley de la Carrera Docente y Reglamento de la Ley de la Carrera Docente”. San Salvador, El Salvador, 1994.

“Reforma educativa en marcha. Ley y Reglamento de la Carrera Docente 1944 – 1999. San Salvador. El Salvador, 1999.

“Reforma Educativa en Marcha”. San Salvador, 1995.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE.

“Estándares de desempeño para la formación inicial de docentes”. *División de Educación Superior. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial docente*. Chile, 2001.

“Profesores para el siglo XXI”. *División de Educación Superior. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes*. 37p. Santiago, 1999.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ.

“Procesos pedagógicos, remuneraciones y condiciones de trabajo del docente”. Documento de trabajo. Lima, 1993.

“Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria de Menores (adolescentes)”. *Propuesta Curricular Experimental 2001. Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica. Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria*. Lima, 2001.

“Efecto de la escuela en el rendimiento en lógico-matemática en cuarto grado de primaria”. *Boletín UMC 8. Ministerio de Educación. Grade*. Lima, 2001.

“Primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado”. Lima, 2001.

“Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación”. *Elaborada por la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación. Publicada en el diario El Comercio*, Lima, 2001.

“Proyecto de Escalafón Magisterial”. *Comisión presidida por Emilio Morillo Miranda. Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Unidad de Promoción Docente*. Lima, 2001.

“Proyecto de Escalafón Magisterial”. *Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente / Unidad de Promoción Docente. Elaborado por la Comisión presidida por el Dr. Emilio Morillo Miranda. Documento de trabajo*. Lima, 2001.

“Proyecto Educativo Nacional”. *Documento de Trabajo*. Lima, 1986.

“Principales Lineamientos de Política Educativa”. *Documento de trabajo*. Lima, 2001.

“Taller de capacitación en autoevaluación: informe final”. *Comisión Especial de Registro/ Programa Especial MECEP. Arequipa*, 2001.

“Taller de capacitación en autoevaluación: informe final”. *Comisión Especial de Registro/ Programa Especial MECEP. Trujillo*, 2001.

“Sistema de acreditación». ME, s.n. Lima, 2000.

“Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos de la Educación” (Propuesta Preliminar). Lima, 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE ESPAÑA.

“Detección de necesidades de formación: un punto básico”. *Secretaría General de Educación y Formación Profesional: formación del profesorado*. España, 1999.

MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO (MHC).

“Ley Orgánica del Presupuesto Funcional”. (Ley N° 14816). Lima, 1964.

MINISTERIO DE SALUD,

“Dirección Regional de Salud de Cajamarca. Evaluación de desempeño del personal de la red de Cajamarca y formulación de un programa de Educación 2000”. *Documento elaborado por Estela Hernández y un equipo Técnico y publicado por APRISABAC*

MIRANDA BLANCO, Arturo.

“Educación: ¿Otra Brecha por Cerrar?”. En *Autoeducación* N° 36, pp. 5-8, Instituto de Pedagogía Popular. Lima, 1992.

MIRANDA, Arturo y PACHECO, Gonzalo.

“Perú: Indicadores de Coyuntura de la Educación Pública, 1985-1991”. En *Tarea* N° 29, Suplemento Alerta Estadística. ILEE y TAREA, Lima, 1992.

- MIZALA, Alejandra y otros.
 “Los maestros en Chile: Carreras e incentivos”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Ministerio de Educación. Chile, 2000.
- MIZALA, Alejandra y ROMAGUERA, Pilar.
 “Remuneraciones al pizarrón”. Fondecyt/BID. Santiago, 1998.
 “Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile”. *En Conferencia - Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño*. San José de Costa Rica, 1999.
 “Incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile: Resumen”. En: FLACSO y PREAL. Boletín N°7 febrero. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. Buenos Aires, 2001.
- MONTOYA, Silvia; BARROS SILVA, Pedro; COSTA, Vera.
 “¿Hacia dónde va el gasto público en educación?: logros y desafíos”. *Políticas sociales*; 42. CEPAL/ECLAC. Santiago, 2001.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro.
 “La estructura salarial docente: motivos que incentivan a cambiar los incentivos”. *En Boletín N° 6 del “Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina”*. FLACSO. Buenos Aires, 2000.
 “Estructuras salariales docentes: Características actuales y nuevas propuestas”. *PREAL: Formas & reformas de la educación, Serie Políticas, año 3 / N° 9*, Santiago de Chile, 2001.
- NATIONAL ASSOCIATION OF STATE DIRECTORS OF TEACHER EDUCATION & CERTIFICATION.
 “The NASDTEC Manual on the Preparation and Certification of Educational Personnel”. 5ª edición. Kendall/Hunt Publishing Company & NASDTEC. Iowa, 2000.
- NAVARRO, Juan Carlos y VERDISCO, Aimeé.
 “Capacitación de maestros en América Latina”. En *Agenda Educativa. N° 14. Foro Educativo*. Lima, 2000.
- NEWMANN, F.
 “A Guide to Authentic Instruction and Assesment: Vision, Standards and Scoring”. Wisconsin Center for Educational Research. Madison, 1995.
- ODDEN, Allan,
 “New and better forms of teacher compensation are possible”. Phi Delta Kappa, Inc. Gale Group. 2000.
- OFICINA ESCOCESA DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN E INDUSTRIA.
 “¿Qué tan buena es nuestra escuela? Auto-evaluación utilizando indicadores de desempeño”. Escocia, 1998.
- OIT/UNESCO.
 “Comité Mixto sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente”. Séptima reunión. Ginebra, 2000.
- OLIART, Patricia.
 “Resumen de las entrevistas acerca de los temas de la consultoría” (mimeo). Proyecto Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones, Ministerio de Educación. Lima, 2001

ONGARO, A.

“El sistema de acreditación para instituciones de educación superior técnica y pedagógica”. En: *Ministerio de Educación. Acreditando. Comisión Especial de Registro. Revista N° 1, 25 de octubre*. Lima, 2001.

OSORIO VARGAS, Jorge.

“Notas sobre la mirada antropológica sobre educación”. En *Revista de Educación en América Latina y el Caribe. I Encuentro continental de educación – 50 años de la Confederación Interamericana de Educación, CIEC*, Colombia, 1995.

PACHECO LAY, Gonzalo.

“Perú: Tendencia y Ciclos del Gasto Educativo Público”, 1950-1987. CONCYTEC, 1° edición. Lima, 1990

PALACIOS, María Amelia.

“El poder para cambiar nuestra práctica docente”. En: *ISP La Salle. Libro de Ponencias del I Congreso Internacional de Formación de Formadores; II Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos*. GTZ / DINFOCAD. Urubamba, 2000.

PALACIOS VALLEJO, María Amelia y PAIBA COSSÍOS, Manuel.

“Consideraciones para una política de Desarrollo Magisterial”. Foro Educativo, Lima, 1997.

PALACIOS, María Amelia; MESSINA, Graciela; ESCOBAR, Nery y otros.

“La Docencia revalorada, perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial”. Tarea. Lima, 2000.

PARRA SANDOVAL, R.

“La Profesión de Maestro y el Desarrollo Nacional de Colombia”. En *Proyecciones Educativas, Revista del Ministerio de Educación Nacional de Colombia. año 1, N 1*. Bogotá, 1982. •Bibliografía

PAVEZ URRUTIA, Jorge.

“Profesionalización docente y calidad de la educación”. *Seminario Internacional Perspectiva del Colegio de Profesores sobre el Profesionalismo Docente*. Santiago de Chile, 2001.

PÉRSICO, María Cecilia y PÉRSICO, Pablo.

“Acreditación en Chile : la experiencia de un lustro”. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, 1997.

“Acreditación de instituciones autónomas de educación superior”. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, 1998

“Análisis institucional de la educación superior”. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, 1998.

PETERS, Thomas J. y WATERMAN Jr., Robert H.

“En busca de la excelencia: Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos”. Editorial Norma, Bogotá, 1984.

PIEDI.

“Crecer en equipo desarrollando la propuesta pedagógica”. *Programa de Capacitación Docente. Documento de trabajo*, Lima, 2000.

PINTO, Luisa; PASCO, Consuelo y CÉPEDA, Nora.

“Giramor – Guía para docentes 4° grado”. Tarea. Lima , 2000.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

“Consultoría para el diseño de los perfiles docentes y el sistema de selección incorporación y permanencia de profesores en el sector”. *Centro de Investigaciones y Servicios Educativos PUCP*. Lima, 2001.

POPHAM, W. J.

“Modern Educational Measurement” (2da ed.). Allyn and Bacon. Massachussets, 1990.

PORLÁN, R. y otros.

“Conocimiento profesional deseable y profesores innovadores: fundamentos y principios formativos”. *Investigación en la Escuela n°29*, 23-38. Bogotá, 1996.

RAMÍREZ DAZA, Ezequiel.

“¿Heterodoxia o Populismo?: La Política Económica en el Perú Bajo el Gobierno de Alan García: 1985-1990”. En *Moneda N° 52-53*, pp. 38-44. *Banco Central de Reserva del Perú*. Lima, 1992.

REIMERS, Fernando.

“A New Scenario for Educational Planning and Management in Latin America. The Impact of the External Debt”. IIEP, Research Report N° 81. Paris, 1990.

“La educación en El Salvador de cara al siglo XXI Desafíos y oportunidades”. UCA Editores. San Salvador, 1995.

REPORT OF THE NATIONAL COMISION ON TEACHING & AMERICA'S FUTURE USA.

“What Matters Most: Teaching for America's Future”, Washington, 1991. •Bibliografía

REVILLA, Víctor.

“Criterios sobre incentivos y sanciones y formas de pago a los maestros en el Perú” (mimeo). *Taller Nacional Carrera magisterial, Política salarial, Sistema de pagos y Sistema de incentivos y sanciones*, Ministerio de Educación. Lima, 2001.

“¿Cómo calcular el monto de las multas? Criterios de la Sala de Propiedad Intelectual del Tribunal del INDECOPI”. *Ius et Veritas, año IX N° 19*. Lima, 1999.

RIVERO, José.

“La formación docente en la educación con personas jóvenes y adultas.” MED/PROMUDEH. Lima, 2001.

“Reformas y equidad en la educación latinoamericana”. OEI. Lima, 2001.

“Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización”. *Tarea y Ayuda en Acción*. Lima, 1999.

ROCKWELL, Elsie y MERCADO, Ruth.

“La práctica docente y la formación de maestros”. En *Planteamientos en Educación. Revista de la Escuela Pedagógica Experimental de Bogotá*, Vol. II, Año 2, N° 1. Bogotá, 1993.

RODRÍGUEZ C., Abel.

“Los maestros, protagonistas del cambio”. *Convenio Andrés Bello. Seminario de Integración Educativa Andrés Bello*. Bogotá, 1999.

“Los maestros, protagonistas del cambio educativo”. *Convenio Andrés Bello*. Bogotá, 1999.

RUOHOTIE, Pekka.

“Professional Growth and Development”. Leithwood, K. et al. (ed) *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Kluwer A.P. Netherlands, 1996.

- SAAVEDRA, Jaime; MELZI, Roberto y MIRANDA, Arturo.
 “Financiamiento de la educación en el Perú”. 57pp. Grade, Lima, 1997.
- SACRISTÁN, Gimeno.
 “Cambios culturales y profesorado”. *Documento presentado en el I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos “La Salle 2000”*, Cuzco, 2000.
- SALCEDO GALVIS, Hernando.
 “Evaluación institucional y acreditación: dos vías complementarias hacia la excelencia de los estudios de postgrado”. *Análisis*, vol 3, N° 2. p.76-90. Caracas, 1995.
- SCHIEFELBEIN, E. y HEIKKINEN, Seppo.
 “Peru. Access, Repetition and Efficiency in Primary Education” (mimeo). OREALC. Santiago, 1991
- SCHÖN, Donald A.
 “El profesional reflexivo. Cómo piensan los que enseñan”. *Temas de Educación Paidós*, 47, España 1998.
 “La formación de los profesionales reflexivos”. MEC-Paidós Ibérica. España, 1992.
- SCRIVEN, M..
 «Summative teacher evaluation» En J. Millman (ed.) *Handbook of teacher evaluation* pp. 244-271. Sage. Beverly Hills, 1981. •Bibliografía
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO.
 “Perfil de la educación en México”. México, 1999.
- SEGURA, Dino de J.
 “Formación de maestros: ¿Una discusión sin alternativas?”. En *Planteamientos en Educación. Revista de la Escuela Pedagógica Experimental de Bogotá, Vol. II, Año 2, N° 1*, Colombia, 1993.
- SENGE, P.
 “La cinquième discipline: l’art et la manière des organisations qui apprenent”. First. Paris, 1991.
- SMYLIE, Thomas.
 “Teacher Learning in the Workplace: Implications for School Reform”. New York, 1995.
- SOLARI, Aldo.
 “Análisis del Financiamiento y Administración de la Educación en un Contexto de Austeridad. El Caso del Uruguay.” En *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe N° 21*, pp. 36-59, OREALC. Santiago, 1990.
- SPINELLI, Víctor.
 “Actual régimen de licencias y estabilidad laboral de los maestros”. *Quehacer Educativo*, N°37. pp.16-18. Montevideo, 1999.
- STENHOUSE, Lawrence.
 “Investigación y desarrollo del currículum”. Morata. Madrid, 1984
- STRONGE, J.H., HELM, V.M., y TUCKER P.D.
 “Evaluation handbook for professional support personnel. Kalamazoo: Western Michigan University”, Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation. Michigan, USA. 1995.

- STRONGE, J.H..
Evaluating Teaching. A guide to current thinking and best practice. Thousand Oaks, Cla. Corwin Press, Inc. 1997.
- SUÁREZ, Hernán.
“Legislación educativa para docentes”. Editorial Siglo XXI. Bogotá, 1999.
- SUB-COMISIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE.
“Hacia un sistema de evaluación del desempeño”. Chile, 1999.
- SYKES, G.
“*The New Professionalism in Education: An Appraisal*”. Murphy, J & Seashore, K. *Handbook of Research on Educational Administration*. : Jossey- Bass . San Francisco, 1998.
- TAREA, “Capacitación Docente: un enfoque por competencias”. *Área de Educación Primaria. Documentos de trabajo*. Lima, 2000.

“La docencia revalorada. Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial”. Tarea. Lima, 2000.
- TEDESCO, J.C.
“Educación y sociedad del conocimiento”. Cuadernos de Pedagogía, 288, pp. 83-86. 2000.

“El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna”. Grupo Anaya. Madrid, 1995.
- THE WORLD BANK.
“Peru Education at a Crossroads. Challenges and Opportunities for the 21 st Century (Vol. I)”. *Report No. 19066-PE*. 1999
- THORP, Rosemary.
“Política Económica y Planificación de Largo Plazo en el Modelo Heterodoxo”. Instituto Nacional de Planificación, serie Evaluación. Lima, 1987.
- TORRANCE, H.
“Evaluating Authentic Assesment: Problems and Possibilities in New Approaches to Assesment”. Open University Press. Buckingham, 1884.
- TORRES, Rosa María
“De Agentes de la Reforma a sujetos del Cambio: la Encrucijada Docente en América Latina”. En *Perspectivas*, Vol. XXX, N° 2 (N° 114), junio, UNESCO. Ginebra, 2000.

“Los maestros son trabajadores intelectuales”. *Quehacer Educativo*, N° 37. p3-12. Montevideo, 1999.

“Formación Docente: Clave de la Reforma Educativa”. En *Nuevas Formas de Aprender y Enseñar*. UNESCO-OREALC. Santiago, 1996.
- TOVAR, Teresa.
“Política Educativa y Rol del Magisterio”. En *Ser maestro en el Perú, reflexiones y propuestas*. Foro Educativo. Lima, 1994.
- TRIGOSO, Diómedes A.
“El Profesorado y la justicia administrativa: faltas y sanciones, procesos investigador y administrativo”. Editorial San Marcos, Lima, 2000.

TULIC, María Lucrecia.

“La evaluación docente, antecedentes y propuestas”. Ministerio de Educación de Argentina. Buenos Aires, 1998.

UNESCO.

“A Statistical Study of Wastage at School”. IBE. Paris, 1972.

“Informe Mundial sobre la Educación 1998”. Santillana-Ediciones UNESCO. Madrid, 1998.

“Docencia en Chile” *Listado de resultados de la búsqueda* :<http://bd-dl.ucol.mx/cgi-Bin/latino.exe>

URIBE, Claudia.

“Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente”. En NAVARRO, Juan Carlos y otros: “*Perspectivas sobre la Reforma Educativa*”. USAID-BID-HIID. Pág. 215-238. Washington, 2000.

VAILLANT, Denisse y MARCELO GARCÍA, Carlos.

“¿Quién educará a los educadores?”. *Proyecto Capacitación y Actualización Docente en Uruguay*. ANEP-AECI, s/f

VALDÉS V., Héctor.

“En un mundo de cambios rápidos, sólo el fomento de la innovación en las escuelas permitirá al sistema educacional mantenerse al día con los otros sectores”. *Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño Docente*. OEI, México, 2000.

“La evaluación del desempeño del docente. Ministerio de Educación”. Cuba, 2000.

VARIOS.

“La Ética en la Formación y en la Práctica Docente. Enfoques multidisciplinares”. En: *Que-hacer Educativo*. No. 36. Montevideo, 1999.

WEBB, Richard y FERNÁNDEZ BACA, Graciela.

“El Perú en cifras 1991”. Cuánto S.A. Lima, 1992.

WERTHER, William.

“Administración de Personal y Recursos Humanos”. McGRAW-HILL. México, D.F. 1991.

WILSON, J.D. “Cómo valorar la calidad de la enseñanza”. Paidós/MEC. Barcelona, 1992.

Para establecer este perfil profesional hay que definir dominios de competencias desagregándolos en componentes y elementos que tipifiquen los diferentes niveles de desempeño exigibles.

Se considera, como ejemplo a desarrollar, los siguientes niveles de desempeño:

- Desempeño Básico exigible al principiante en el inicio de la Carrera o sea en el Nivel I de la misma. Aquí la exigencia debería ser la mínima que permita un desempeño de aula que logre aprendizajes significativos de los alumnos, contando con el apoyo de la Asesoría Acompañante y del equipo de la escuela. Habría que definir y precisar niveles de logro.
- Desempeño Profesional I exigible desde el II Nivel. Aun cuando la experiencia en este Nivel es aún corta (3 años), ya podría exigirse desempeños más variados y mejor logrados, siempre con el apoyo de la Asesoría Acompañante y del equipo de la escuela. Se podría esperar que el logro de los aprendizajes significativos sea mayor y le permitan reforzar su trabajo en aula y sus contactos con la comunidad. Estos dominios deben también especificarse.
- Desempeño Profesional II-Avanzado exigible para el III Nivel. Aquí la experiencia ya es de 8 años y puede esperarse un desempeño que haya logrado articular conocimientos (saber) metodologías (saber hacer) y revele una madurez personal y profesional (ser o personalidad) que le permitan estrategias de manejo del proceso de enseñanza-aprendizaje que tengan como resultado los aprendizajes significativos que se orienten a lograr la calidad, la equidad y la eficiencia o racionalidad esperadas de un educador experimentado. Estos dominios deben también especificarse.
- Para los Desempeños Profesionales Destacado y de Experto, que corresponden a los Niveles IV y V de la Carrera, se entiende que se ha unido a la experiencia docente la obtención de grados académicos, los esfuerzos de investigación como creación de conocimiento, la docencia de futuros docentes, la asesoría en el Sistema de Asesoría Acompañante y la calidad de evaluador respectiva. A esto puede unirse un desempeño excelente de aula para quienes así lo eligen. Se esperaría pues desempeños y niveles de logro máximos en todos o en la mayoría de los dominios.

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL DE EXCELENCIA

Lo correspondiente al Sistema de Evaluación está descrito en el Cap. III. Aquí se añaden elementos a los ya señalados en la descripción hecha en materia evaluativa en cada uno de los cinco niveles previstos para la Carrera.

Se reitera que en esta Propuesta, para ascender de un nivel a otro en la CPME será indispensable una evaluación de certificación de competencias para el siguiente nivel.

Sin embargo, con el fin de que los docente puedan tener retroalimentaciones anuales (y no deban esperar que transcurran los años correspondientes al Nivel en que se encuentran para conocer o demostrar lo adecuado de su desempeño) habrá evaluaciones de desempeño intermedias. Estas evaluaciones serán diferenciadas de acuerdo a las características y exigencias de cada nivel.

Tendrán periodicidad para los niveles I, II y III. Serán acumulativas y representarán un alto porcentaje del puntaje requerido para la evaluación de ascenso.

Para los Niveles I y II estas evaluaciones del desempeño docente serán anuales.

Para el Nivel III serán a mitad del período (a los tres y medio años de ingresar al Nivel). A partir de aprobar la evaluación del desempeño a mitad del período, el docente podrá solicitar, si se siente apto, ser evaluado con fines de obtener la certificación para ascender al Nivel IV; en este caso estaría haciendo uso de su derecho a la “vía rápida” (fast track).

En los Niveles IV y V, no se hará este tipo de evaluación, suponiendo que los docentes que estén en ellos haya adquirido la cultura de evaluación y que, por lo tanto, las demás evaluaciones previstas les serán suficientes para mejorar continuamente su desempeño.

En el caso del Nivel IV los docentes que hayan transcurrido más de un año en este nivel, tendrán derecho a solicitar evaluación, si se sienten aptos, para obtener certificación y ascender al Nivel V (“vía rápida”).

UN SISTEMA DE ASESORÍA ACOMPAÑANTE COMO PILAR DE LA CARRERA MAGISTERIAL PÚBLICA DE EXCELENCIA¹¹⁵

Es importante señalar que los planteamientos iniciales que se presentan provienen de experiencias metodológicas en y con equipos orientadores de procesos sistemáticos de Formación de Adultos. Al sistematizar las diferentes experiencias analizadas se ha tenido oportunidad de elaborar y precisar conceptos que son fundamentos teóricos de prácticas metodológicas directamente vinculadas con sectores populares y con la capacitación de profesionales en el marco de programas de desarrollo.

La condición de los docentes como profesionales adultos influye para que se proponga la Asesoría Acompañante, que es una de las modalidades de la metodología de Formación de Adultos, para su formación permanente o continua.

El concepto de Asesoría Acompañante articula dos funciones. La primera, de orientación teórico-práctica que es responsabilidad de un profesional idóneo tanto en su disciplina como en el dominio de metodologías para lograr que los adultos se apropien de conocimientos y prácticas que son indispensables para la acción que constituye su responsabilidad y que, generalmente, está identificada por el trabajo del adulto en formación. La segunda, es exigencia de la calidad de adulto que tiene el sujeto del proceso de enseñanza-aprendizaje y que se relaciona con las características específicas de su experiencia de la que se debe partir y de sus formas de aprendizaje. Se habla por eso de “acompañar” al adulto en lo que la formación tiene de reconstrucción de la experiencia de partida y en la construcción de nuevas experiencias ya que el adulto es sujeto del proceso y quien lo “acompaña”, el asesor, lo hace para reforzar su independencia y orientarlo hacia una autonomía relativa como construcción consciente y propia.¹¹⁶

¿Qué es Asesoría Acompañante?

Es una modalidad de la metodología de formación de adultos que apoya el reconocimiento de la experiencia del adulto y lo orienta a profundizar los conocimientos o prácticas positivas de esa experiencia, a llenar, actualizando o proponiendo nuevos conocimientos y prácticas, los vacíos que se encuentren en la misma y a superar, transformándolos intencionalmente, los conocimientos y prácticas que son insuficientes, deficientes o francamente erróneos. La función es fundamentalmente de orientación, es decir, de señalamiento de caminos, de direccionalidad racional y de apoyo condicionado a las exigencias de seguridad y confianza que se presenten para estimular la construcción propia de nuevas experiencias que puedan articularse a la experiencia reconocida y evaluada. Esto es contrario a imposición y también a anarquía o caos. Es necesario dialogar respetando opiniones y a la vez ejercer autoridad científica y técnica que ponga orden en ideas no sistemáticas, en opiniones no fundamentadas, en afirmaciones no constatadas. Partir de la experiencia del adulto y respetarla, no significa darle categoría de absoluto no discutible, aún cuando pueda ser compartida y defendida por mayorías contra minorías. Se parte de la experiencia para caminar hacia otras posibilidades.

¿En qué casos es aconsejable la Asesoría Acompañante?

Para dar respuesta a esta pregunta hay que situarse en el espacio de la formación docente. Se propone como posibles necesidades de Asesoría Acompañante en relación con los problemas que se generan para la viabilidad de la Propuesta:

- La iniciación del egresado en la práctica docente en aula a la que lo introduce su certificación académica y en la que obtendrá su certificación profesional que lo habilita para ingresar a la Carrera propuesta (práctica acompañada).

¹¹⁵ El otro pilar es el Sistema de Evaluación del Desempeño que forma parte de la Propuesta

¹¹⁶ Aún cuando es aparentemente cuestión de “terminología”, hay una diferencia en términos conceptuales entre “Asesoría Acompañante” y “tutoría” o “monitoreo” que son habitualmente usados en ambientes educativos más cercanos a sujetos de aprendizaje que son niños o adolescentes. Por lo mismo, no siempre será adecuado ni conveniente usar esos conceptos con sujetos adultos

- La formación permanente o continua que garantice un gradual y constante mejoramiento de la calidad del desempeño docente y, en consecuencia, le permita acceder, previa evaluación, a niveles superiores de la Carrera propuesta.
- Casos específicos de desempeños insatisfactorios que impiden al docente lograr aprendizajes significativos en los niños, siempre y cuando demuestre una voluntad de superación de sus insuficiencias y deficiencias.
- Orientación de equipos en centros educativos (CE) y programas educativos (PE) cuyos miembros estén interesados en la mejora individual y colectiva de los profesionales y de sus organizaciones educativas (CE y PE) y en el apoyo que el equipo debe brindar a los docentes que recién ingresan al servicio o a aquellos que tengan problemas por desempeño insatisfactorio.
- Orientación indirecta a padres de familia y comunidad para mejorar las relaciones con la Escuela y los docentes y crear conciencia del derecho de sus hijos, y de todos los niños, a una educación de calidad.
- Formación, en modalidades de interaprendizaje y autoaprendizaje, orientada a docentes interesados en ser asesores, evaluadores, gestores pedagógicos, etc. o que ya estén involucrados como tales y deseen optimizar su desempeño.

¿Quiénes pueden ser y por qué se interesarían en ser Asesores de este Sistema?

- Los profesionales destacados que estén en camino o hayan logrado la excelencia dentro de la Carrera propuesta y los que, sin estar en la Carrera por tener otra profesión de nivel superior, además de la docencia, acrediten la excelencia que los incluya en la Categoría de Asesores Acompañantes dentro del Sistema creado que deberá tener sus propias exigencias en términos de requisitos y competencias (estándares de calidad).
- La excelencia de estos profesionales se demuestra en un excelente dominio de su disciplina, de metodologías pedagógicas innovadoras y creativas; en la capacidad para orientar o realizar investigaciones de su contexto social y natural que permitan crear conocimiento o ubicar el quehacer educativo en ese contexto, en la capacidad para diseñar planes y estrategias eficaces para superar los desafíos que los docentes y las Escuelas o Programas deben enfrentar, minimizando riesgos y con una gestión racional del conflicto; capacidad de animar y orientar equipos pedagógicos y redes de aprendizaje, etc. Para una excelencia del tipo que se delinea, es importante que el Asesor Acompañante tenga madurez de personalidad, capacidad de análisis y de reflexión, flexibilidad de adaptación, firmeza de conducción, convicciones democráticas, capacidad de diálogo y de trabajo en equipo y respeto y solidaridad con los sujetos de los procesos en los que se involucre.
- El interés puede ser de diverso tipo y origen. Algunos darán valor al reconocimiento social que la función o cargo implica; otros tendrán como incentivo apoyar logros de excelencia en otros docentes con miras a optimizar aprendizajes significativos hacia el objetivo de calidad educativa; otros estarán estimulados por la mayor remuneración y por las condiciones de trabajo que les posibiliten satisfacción personal o de Equipo porque mejoran la calidad de sus desempeños; finalmente, podemos pensar en la satisfacción que produce el ser formador de formadores.

¿Cómo seleccionar a estos Asesores?

En primer lugar, pueden postular los que han accedido a los niveles más altos de la Carrera propuesta. En general, los procesos de selección son largos e incluyen la presentación de un “portafolio” que permita captar la complejidad de su experiencia como docente de excelencia o profesional no docente pero que acredite excelencia. El proceso resulta en sí mismo formativo para los postulantes y debe demostrar su capacidad de ser formadores.

Seleccionado para formar parte del Sistema de Asesoría Acompañante, el Asesor Acompañante no gozará de este estatuto por tiempo indefinido. Será indispensable que se someta a evaluaciones de recertificación cada determinado período. Si se da la recertificación, el Asesor podrá continuar su función, de lo contrario, deberá someterse a nuevas evaluaciones si desea mantenerse en su función. Es importante, por la función que se le encomienda, que el Asesor Acompañante mantenga su excelencia y esté constantemente actualizado, ya que el ritmo de cambios en la Sociedad del Conocimiento no admite retardos que perjudiquen a los asesorados y, por lo mismo, a los niños.

¿Cuáles son las funciones más relevantes de los Asesores del Sistema?

Las que se desprenden de las tareas formativas cuya enumeración en párrafos anteriores no es exhaustiva. Es importante agregar algunas funciones específicas no contempladas en ellos:

En apoyo al principiante en su proceso de inserción, el Asesor Acompañante demostrará el desempeño en aula que el principiante debe observar; a su vez, el Asesor Acompañante observará su desempeño y dedicará un tiempo diario o semanal o por el período que se estipule como el más aconsejable para la eficacia de la tarea, a escuchar las consultas y a analizar las experiencias del principiante y situará la acción del principiante en el contexto de la Escuela y de la Comunidad, cuyas relaciones estimulará como parte de la mejora en su desempeño.

Para el caso de apoyo a los docentes con desempeños insatisfactorios, iniciará con la participación de ellos, de otros docentes individuales con el equipo del centro educativo y si fuera posible, con padres de familia y alumnos, un diagnóstico de la experiencia del docente en problemas a fin de que, previo reconocimiento de esa experiencia, se elabore un plan de asesoramiento que logre la finalidad de superar los problemas y mejorar el desempeño para obtener resultados satisfactorios en el aprendizaje significativo de los alumnos.

En su asesoramiento a centros educativos, programas, redes, núcleos u otros tipos de organización del aprendizaje y formación permanente, el Asesor Acompañante iniciará su trabajo con un diagnóstico de experiencias, un reconocimiento de las mismas y la elaboración de un Plan de Formación con estrategias de implementación y con previsión de someterse a evaluaciones periódicas para asegurar su eficacia y viabilidad práctica. Asegurar la mejora de la calidad individual y colectiva de los docentes de equipos de centros educativos o redes, con un apoyo idóneo y cercano, es una de las mejores garantías de lograr mejoras significativas en la calidad del desempeño.

¿Cómo podría organizarse el Sistema de Asesoría Acompañante?

Más que dar algunas pistas (equipos itinerantes, asesores por redes de CE o Programas, entre otros que conocemos), la importancia crucial que tiene este Sistema dentro de la Propuesta de Nueva Carrera presentada, hace que sea aconsejable un estudio específico que no solamente estructure el sistema sino que lo adecue, tanto al nivel de conceptos operativos como de formas de funcionamiento, al objetivo del que se hace responsable a quienes integren el Sistema. Este estudio deberá también dar cuenta de su viabilidad económica en el contexto nacional y sectorial, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales y la prioridad que se dé a la Educación que, se reitera, debe reflejarse precisamente en las asignaciones presupuestales.

Se insiste en asignar suficiente importancia a este Sistema cuya función de apoyo debe constituir el contrapeso de la función del Sistema de Evaluación que representa la exigencia.

Debiera quedar claro que diseñar e implementar ambos sistemas, a los que se ha denominado Pilares de la Carrera propuesta, es responsabilidad del Estado como ente normativo y garante de que la Educación de calidad, constituida en política de Estado, se concrete a través de los Programas de Gobierno. La afirmación anterior no descarta, sino más bien aconseja, un diálogo social transparente que logre consensos reales y que permita la concertación en torno de tan importantes objetivos.

2.4 PLANTEAMIENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA PROPUESTA

¿QUIÉNES Y CUÁNDO ESTARÁN EN LA NUEVA CARRERA?

Con el fin de que se demuestre la pertinencia de la Carrera de Excelencia para lograr desempeños cada vez más avanzados y garantizar una educación de calidad, ingresarán a la carrera los docentes recién egresados (después del período de inserción) y los docentes que estén en la actual carrera. Para los últimos se definirá un período durante el cual podrán prepararse y pedir su traspaso. Al finalizar dicho

período el traspaso será obligatorio. La experiencia más importante que tenemos presente es la de México. Con logros iniciales muy modestos tenemos información de que en la actualidad más del 50% de maestros han solicitado su ingreso a la Carrera. Sería necesario estudiar esa experiencia para que los planteamientos sean más claros y se adecuen a nuestra realidad. Los mayores incentivos para ingresar a la Carrera han sido, aparentemente, la significativa diferencia de remuneraciones entre los que optaban por la Carrera y los que no lo hacían. En ese caso, es el Estado Mexicano quien decide el número de plazas (y con ello el monto presupuestario) que cada año ofrece a los que quieren pasar a la nueva carrera.

Las objeciones mayores para una carrera voluntaria, paralela a la docencia que no solicita ingresar a ella, han surgido inicialmente de los gremios que veían una posibilidad de división del magisterio y una estrategia para evitar los aumentos generales de remuneraciones. Lo interesante en éste, como en otros casos, es que finalmente el Estado y el Gremio han logrado concertar y existe una Comisión Mixta: Secretaría de Educación Pública (SEP) y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

LO QUE SUPONE EL CRITERIO DE EQUIDAD

Hay un aspecto importante desde el punto de vista de **equidad**. En la actualidad el ingreso a la Carrera se hace por nombramiento en plazas que deben ser en zonas rurales o de menor desarrollo relativo. La reasignación, después de cierto tiempo de servicios, es muy difícil. De otro lado, en las zonas en que se inicia el nuevo docente, las condiciones son difíciles y lograr aprendizajes significativos en niños de esas zonas requiere de un docente experimentado, capaz de enfrentar la problemática social, cultural y educativa que es un reto para él. A su vez, los niños de zonas rurales y de menor desarrollo relativo por razones de equidad, requieren precisamente los mejores docentes.

Por lo tanto se propone que los docentes de cualquier nivel puedan ir a trabajar al área rural por un período determinado (2 ó 4 años), siempre que satisfagan las competencias específicas (por ejemplo el idioma). Para ello se les ofrecerán remuneraciones, económicas y no económicas, mayores a las de sus homólogos en el área urbana. Durante su estadía deberán tener todo el apoyo necesario, incluyendo asesoría y capacitación. Si después de los 2 años quieren continuar en el área rural, pueden hacerlo con un paquete de incentivos adicional, si no es así, deberán tener derecho a una plaza en la zona urbana. En el caso de los docentes del Nivel IV, ellos habrán ganado puntos para ascender al Nivel V.

UNA VÍA RÁPIDA PARA ALCANZAR LA EXCELENCIA

Se plantea, por ser interesante y estimuladora, la posibilidad de que a su solicitud, y después de un tiempo mínimo por definir, los docentes puedan ser evaluados para su promoción antes del período de permanencia fijado para el nivel en que se encuentran. Esta “vía rápida” (fast-track) sería un estímulo a la capacidad y al interés de los docentes que esperan alcanzar niveles de excelencia que los habiliten, por ejemplo, para acceder a cargos con responsabilidades mayores, con exigencia de competencias más avanzadas y con remuneraciones más significativas. Tal vez habría que pensar en cupos para este tipo de acceso y añadir exigencias adecuadas a lo que puede representar cierto privilegio en términos de mayor facilidad y oportunidad de algunos docentes. Este derecho se adquiriría a partir de mediados del III Nivel, luego de dar el examen de evaluación de desempeño y ligado a la estabilidad en la carrera.

MODIFICAR LAS JORNADAS LABORALES COMO OPORTUNIDADES DE MEJORAR CALIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA

Hay que seguir pensando en un incremento de las jornadas laborales y de horas lectivas por las razones ya ampliamente señaladas. Esto, no hay que olvidarlo, sería conveniente para que los alumnos con una permanencia mayor en el centro educativo, no tengan que llevar trabajos escolares al hogar. Permitiría al docente tener más tiempo para planificar, preparar cursos, dar atención especializada a los alumnos que más lo requieran, tener contacto con los padres de familia y la comunidad. Favorecería un trabajo de equipo con los otros docentes de la Escuela, incluyendo la posibilidad de plantear investigaciones comunes sobre aspectos y temas de interés y necesidad de la comunidad educativa. Teniendo una buena planificación, se podrían acumular horas para que en determinado mes o semana, el docente pudiera participar

en eventos organizados de formación continua, sea en su propia localidad como fuera de ella. La lectura, la música, la pintura, el deporte y la recreación tendrían un espacio ya sea personal o grupal como parte de la jornada laboral, sin perjuicio de los procesos de enseñanza-aprendizaje que, posiblemente, ganarían con un docente más libre, más descansado, más disponible, más feliz. Hay que recordar que no se puede dar lo que no se tiene. Habría que pensar, con más detenimiento, en el costo de estas medidas y en una metodología que facilite cambios de mentalidad para asumir nuevas situaciones.

DEFINICIÓN DE NUEVAS ÁREAS DE DESEMPEÑO Y SEPARACIÓN DEL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN: ESTUDIAR VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Se insiste en la necesidad de definir áreas de desempeño y en mantener separadas la Carrera Pública Magisterial de la administración de la educación, que podría tal vez asimilarse a la Carrera Pública. Una alternativa sería mantener áreas paralelas como es el modelo actual. Sin embargo, se considera aconsejable crear, además del Área Docente, la de Gestión Pedagógica distinta de la de Administración de la Educación, como ya se señaló.

DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN CON LOS DOCENTES ORGANIZADOS: UNA OPORTUNIDAD DE AVANZAR

La participación de los docentes en forma organizada es fundamental y necesaria. El Gremio debe estar informado del esfuerzo que representan estas propuestas. El diálogo abierto, la capacidad de someterse y exponerse a la crítica y a la transparencia y la ética que impidan el doble lenguaje y el doble juego de parte y parte son indispensables para llegar a consensos que construyan futuro.

DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN AUTÓNOMA LOCAL EN EL SECTOR

La necesidad de procesos de descentralización que constituyen también amplio consenso, demanda que la normatividad que se dicte tenga en cuenta las exigencias de gestión autónoma local y diversificación de políticas y prácticas aplicables en el Sector.

3. LOS DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS

Respecto al Nivel de Carrera, requerido para los maestros que han de desempeñar el puesto de Directores de Centros Educativos se debe conocer dos aspectos fundamentales: que son las competencias requeridas para ese puesto y el Nivel de la Carrera en que se encontrarán los maestros que tienen esas competencias. Del análisis de ambos aspectos se deriva la conclusión que se plantea posteriormente.

3.1 LAS COMPETENCIAS QUE SE REQUIEREN PARA SER DIRECTOR DE UN CENTRO EDUCATIVO¹¹⁷ .

- Según Pozner de Weinberg¹¹⁸ el oficio del director o del equipo directivo de una escuela debe ir más allá de la administración de los recursos. Ella propone que la función principal de la dirección de la escuela sea la de guiar y conducir desafíos educativos y pedagógicos. Para ello propone cuatro dimensiones: la pedagógico/curricular, la comunitaria, la administrativo/financiera y la

¹¹⁷ Aquí se hace referencia a Centros Educativos en general. Sin embargo se debe tener presente que hay Centros muy diversos (rurales, urbano marginales, urbanos) lo que implicará que los directores tengan competencias específicas a ellos. Por ejemplo, un director de CE rural podría requerir una o más competencias específicas para trabajar con una comunidad rural, diferentes a las que requerirá un director de CE urbano-marginal o urbano.

¹¹⁸ POZNER DE WEINBERG, Pilar. "El Directivo como Gestor de Aprendizajes Escolares". AIQUE. Buenos Aires. 1995.

organizacional/logística; y cinco funciones que son: educador, animador pedagógico, informador y comunicador, gestor de medios y recursos y administrador.

- Según Swierigma¹¹⁹ y otros teóricos de las organizaciones que aprenden (como se pretende que sea todo Centro Educativo), la gerencia es una construcción social y, por lo tanto, los gerentes son en primera instancia líderes; personas que toman decisiones concernientes a la posición que la organización quiere alcanzar en su ámbito, que filtran señales y desempeñan un papel decisivo, innovador y estimulante en el proceso de organizar.
- Según la teoría de las organizaciones en general, el director de una organización debe ser capaz de construir un equipo y motivarlo; predicar con el ejemplo; retroalimentar su desempeño y el de otros; conoce el contexto de la organización y está informado de las innovaciones en conocimientos; tiene actitudes favorables hacia el cambio y maneja metodologías e instrumentos de gestión (planes, programas, proyectos, presupuestos, evaluaciones, etc.).

Los planteamientos a que se refieren los párrafos anteriores se amplían y aclaran con los criterios sobre el cargo de Director, que orientan las exitosas experiencias de las escuelas gestionadas por la organización Fe y Alegría, los cuales se resumen a continuación¹²⁰ y se tomarán como referencia para el Cargo de Director de Centro Educativo.

VISIÓN:

Directores/as desempeñando su rol con liderazgo y autoridad que facilitan la cohesión de la comunidad educativa y su institucionalidad, garantizando confianza y seguridad entre sus integrantes en medio de un contexto de incertidumbre e inestabilidad democrática.

Ello supone capacidad para desarrollar las siguientes funciones:

a) La comunicación y trabajo en equipo:

Disposición a identificar, diseñar y aplicar estrategias para la comunicación destinadas a favorecer la integración y al mismo tiempo desarrollar habilidades sociales que le permitan generar un clima institucional basado en relaciones humanas de confianza, que posibilite el trabajo en equipo y la delegación de funciones experimentando seguridad, confianza y serenidad.

b) Saber tomar decisiones:

Disposición a tomar con serenidad decisiones inesperadas de la problemática cotidiana como resultado de una actitud reflexiva estableciendo límites sin miedo a equivocarse.

c) Informarse de la realidad y actualización en la gestión:

Valorar la importancia de manejar y aplicar información de la política educativa mostrando iniciativa en la aplicación de estrategias que le permitan desempeñar su rol gerencial tanto a nivel de la gestión institucional como pedagógica.

d) Construir habilidades para la planificación y evaluación:

Habituar a trabajar guiado/a por una planificación y programación dominando el uso de instrumentos que la faciliten y creando aquellos que fueran necesarios. Habituar al uso de indicadores elaborados desde su práctica cotidiana, para tomar decisiones y anticipar sus efectos en los diversos campos del desempeño de su rol.

¹¹⁹ SWIERINGA, J. y WIERSMA, André. "La Organización que Aprende". Addison-Wesley. Iberoamericana, S.A. Delaware. 1995.

¹²⁰ De entrevista al educador Jesús Herrero S.J.

3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS QUE SE ENCUENTREN EN CADA NIVEL DE LA CPME.

a) Según etapas del ciclo de vida.

Como se ha desarrollado anteriormente, el número y duración de los Niveles de la CPME corresponden a las etapas del ciclo de vida del docente las cuales según estudios realizados por psicólogos y antropólogos, tienen las siguientes características¹²¹ :

- Los del Nivel I y II están en una etapa de sobrevivencia y tienden a concentrar su atención en su propio desempeño.
- Los del Nivel III están en la etapa de estabilización, mayor dominio e innovación, mayor flexibilidad, adquisición de competencias necesarias: contenido, pedagogía, capacidad de anticipar, ubicar recursos, diseñar soluciones, manejar los resultados de evaluaciones, etc.
- Los de los Niveles IV y V, están en la etapa de refinamiento y diversificación, con mayor capacidad para centrarse en los alumnos y sus necesidades.

b) Según el Nivel de la CPME en que se encuentran los maestros que tienen las competencias requeridas:

- La anteriormente desarrollada propuesta de Competencias Profesionales propone un conjunto de competencias básicas¹²² y F. Delannoy propone que cada Nivel de la Carrera esté vinculado a un *continuum* de estándares¹²³ a diferentes grados de desarrollo, y da como ejemplo el caso de Cincinatti. En este caso, las competencias requeridas para estar en cada Nivel de la Carrera mantienen una “progresión aritmética” con respecto a las del Nivel anterior, en una escala de 4 puntos. Así, al recién graduado se le exigirán las competencias en su nivel básico; al principiante, se le exigirá grado 2 en las competencias de todos los dominios; **al profesional, competencias en grado 3 en todos los dominios**; al profesional avanzado, se le exigirá 4 en las competencias del dominio Enseñanza para el Aprendizaje y, al menos en las competencias, un dominio más, y al menos 3 en los otros dominios; y al profesional experto que debe tener 4 en las competencias de todos los dominios.
- Mientras se realiza la descripción de competencias que se requerirá en cada Nivel de la Carrera, éstas se podrían **imaginar** a partir de dos supuestos:
 - i) Que la CPME requerirá las competencias básicas que integran el perfil propuesto en este documento (ver la Parte III).
 - ii) Que el grado de desarrollo de competencias que se requerirán en cada Nivel será el utilizado en Cincinatti, USA (descrito anteriormente).

La aplicación de tales supuestos permite imaginar el grado de desarrollo de las competencias (agrupadas en dimensiones) que existiría en cada casilla de las cinco columnas derechas del siguiente cuadro¹²⁴:

¹²¹ Ver de F. Delannoy. Documento presentado en el Taller Internacional promovido en el marco de las consultorías que dieron origen a esta Propuesta. 2001.

¹²² Sin especificar como serían en sus diversos grados de desarrollo (en un maestro aprendiz, en un profesional, etc.), ya que esa descripción requiere un trabajo de mayor dimensión.

¹²³ Estándares de práctica (lo que se debe saber y ser capaz de hacer) y estándares de desempeño (lo que efectivamente se hace). La consultora Delannoy basa su propuesta sobre todo en experiencias desarrolladas en Cincinatti, USA. A pesar de la enorme distancia que separa al Perú de dicho país, se considera que las dimensiones/competencias allí organizadas coinciden en alguna medida con organización de propuestas hechas en el Perú.

¹²⁴ Esta es sólo una aproximación a manera de ejemplo, pues en Cincinatti los requerimientos que en este ejemplo aparecen en I se exigen para los maestros que están en la fase de inducción, de donde los siguientes Niveles (II a V) que ellos plantean, al aplicarlos a la CMPE (que tiene 5 Niveles) tendrían que redistribuirse, cuatro a cinco niveles para hacerlos coincidir con la CMPE.

DIMENSIONES /Competencias					
	I Competen- cias a nivel básico	II Grado 2 en todas las dimen- siones¹²⁵	III Grado 3 en todas las dimensio- nes	IV Grado 4 en Dimensión Pedagógi- ca y al menos tres en las otras dimensiones	V Grado 4 en todas las dimen- siones
1. Dimensión Personal					
2 1: Cultiva una sana autoestima personal y profesional					
3 2: Renueva su compromiso con la docencia a lo largo de la carrera magisterial					
4 3: Actúa asertivamente en diferentes ámbitos de su intervención, manteniendo equilibrio emocional.					
4: Es coherente con un código de ética profesional					
5 Dimensión Pedagógica					
1: Comprende y maneja crítica y creativamente el currículo básico de su nivel y/o especialidad					
2: Planifica y evalúa su trabajo pedagógico					
3: Promueve, dirige y facilita procesos de aprendizaje significativos, incorporando elementos lúdicos y creativos, así como nuevas tecnologías					
4: Evalúa los procesos de aprendizaje, con fines de retroalimentación y de hacer ajustes en su desempeño profesional					
Dimensión Institucional					
1: Participa con iniciativa y sentido crítico en la gestión del Centro Educativo					
2: Promueve vínculos con los padres de familia y la comunidad					
5.1 Dimensión social – ciudadana					
5.2 1: Alienta desde el centro educativo compromisos con el desarrollo local y nacional					
5.3 2: Participa en procesos de concertación, con diversas instituciones, a favor de la educación					

¹²⁵ Se supone que se refieren a DIMENSIONES y no a COMPETENCIAS porque es muy difícil esperar que los maestros puedan tener un grado específico en cada competencia. En la realidad existen maestros con unas competencias un poco más desarrolladas que otras y lo importante sería que el conjunto de competencias de una dimensión tenga el grado de desarrollo requerido.

Por lo tanto, se podría **suponer** que las competencias requeridas en la CMPE para los que están en el Nivel III son las de la primera columna, pero en un grado 3 de desarrollo.

Conclusión. Considerando los elementos teóricos y los supuestos planteados (a falta de la definición e de competencias y desempeños requeridos en cada Nivel de la CPME¹²⁶), además de las opiniones de conocedores de la realidad peruana, se propone que los Directores de los Centros Educativos provengan del Nivel III de la CPME, por dos motivos:

Primero, por sus características, ellos se encontrarán en la fase de estabilización de su carrera y, por lo tanto, tienen dominio e innovación, flexibilidad, competencias necesarias, contenido, pedagogía, capacidad de anticipar, ubicar recursos, diseñar soluciones, manejar los resultados de evaluaciones, etc. (según lo planteado en 2).

Porque en la CPME tendrán un grado 3 (en escala de 1 a 4) de desarrollo de todas las competencias planteadas en la primera columna del cuadro anterior (según lo planteado en 3).

Segundo, porque sus características coinciden con los requisitos básicos para el Puesto de Director de Centro Educativo¹²⁷.

Sin embargo, los maestros que lleguen a este Nivel (III) tendrán **la base** para ser Directores y también para ser Profesores, pero para tener el conjunto de competencias que se necesitan para ser director (para ser Profesionales en Dirección de escuelas) tendrán que desarrollar competencias específicas de Dirección. Por ejemplo, manejo de metodologías y herramientas de dirección (formular y gestionar proyectos, etc.), en un grado superior a los demás maestros de su nivel (quienes como van a desempeñarse como docentes, no necesitan desarrollar estas competencias pues necesitan profundizar en otras propias de su puesto) y de algunas competencias adicionales específicas para el puesto de Director. Es muy importante resaltar que el desarrollo de estas competencias adicionales específicas no están vinculadas a un ascenso de Nivel (pues para ascender se requieren competencias genéricas a docentes pero no a docentes que van a desarrollar un puesto en especial) y que solamente se exigirán para los maestros que estando en el Nivel III quieran ser Directores de Centro Educativo, pero sí se tendrá en cuenta para evaluar el desempeño de los directores.

En síntesis: los maestros que lleguen al Nivel III tendrán las competencias básicas de un maestro profesional y podrán elegir, si durante los siete años que dura ese nivel, se dedicarán a trabajar y desarrollar competencias en el área de Docencia o en el área de Gestión Pedagógica para convertirse, con la práctica y formación permanente en Directores de Centros Educativos.

La calidad cuesta y el derecho que tienen nuestros niños y jóvenes a una educación de calidad así como el reconocimiento y atención a demandas que sean justas y racionales de los maestros, requieren, se insiste, de voluntad política. Una Reforma del Estado puede posibilitar una reasignación sectorial de recursos y liberar los montos necesarios para asegurar la viabilidad de un Proyecto Educativo como el que suponen las propuestas que aquí se presentan. El desarrollo del capital humano es una inversión decisiva para el futuro del Perú.

¹²⁶ Los cuales tendrán que ser objeto de un trabajo posterior y de mayores dimensiones.

¹²⁷ Nótese que la clasificación de dominios utilizada por Pozner es diferente a la propuesta, por lo que sería necesario hacer un análisis comparativo de ambas y sus competencias. Sin embargo, para la estimación preliminar que aquí se hace se está suponiendo que las competencias contenidas en ambos conjuntos de dominios son similares. El sustento de este supuesto es que ambas tienen gran coincidencia con los planteamientos de los teóricos de las organizaciones y, sobre todo, con la experiencia exitosa en la realidad peruana, que constituyen los colegios Fe y Alegría.

SALARIOS, INCENTIVOS Y SANCIONES

1. SALARIOS

De acuerdo a las teorías de la motivación (Maslow, Herzberg, Vroom¹²⁸ y otros) y a los conceptos y criterios de la teoría de las organizaciones sobre política de personal, las organizaciones que dan a los trabajadores adecuados salarios, incentivos, condiciones de trabajo, relaciones laborales, y oportunidades de desarrollo profesional, a cambio de que ellos (los trabajadores) asuman la responsabilidad de realizar un trabajo con tareas, horarios, procesos, condiciones y productos y/o objetivos específicos, tienen mejores condiciones para contar con trabajadores motivados, desempeñándose bien en su trabajo y logrando resultados de calidad, que aquellas que no mantienen este equilibrio. Como se analizó en el Cap. I, la situación de los maestros peruanos está muy lejos de tener ese equilibrio, condición necesaria para que los maestros estén motivados a tener un buen desempeño.

Para sentar las bases y lograr el equilibrio deseado es necesario empezar por aclarar los conceptos por los cuales se paga al maestro (que él conozca los esfuerzos que le son remunerados y los que no le son remunerados) de tal manera que él sepa lo que debe hacer para aumentar sus ingresos.

Con el fin de que los maestros y el MED tengan la claridad de conceptos de pago necesaria y superar así los problemas anteriormente analizados en el Cap. I se propone el siguiente ordenamiento de criterios de pago: se entenderá por salarios al pago que se hace a los docentes por trabajar en los CE públicos. Esto significa que él o ella según avancen en la Nueva Carrera Magisterial de Excelencia (NCME) tendrán salarios mayores correspondientes con cada Nivel de Carrera. Además, los docentes recibirán incentivos o pago adicional por satisfacer los requerimientos del puesto que desempeñan, esto es por a) desarrollar competencias específicas requeridas por el puesto; b) asumir responsabilidades propias del puesto; y c) aceptar condiciones difíciles de trabajo, que también son específicas al puesto. Por lo tanto, el maestro recibirá una remuneración compuesta por dos componentes:

i) pago por el puesto que desempeña, el cual corresponde al Nivel en la Carrera, más ii) el pago por incentivos (el que a su vez estará conformado por los conceptos a, b, y c, descritos en este mismo párrafo). Cada puesto tendrá sus propios requerimientos e incentivos, y el maestro recibirá los incentivos del puesto solamente mientras lo desempeñe. Para la aplicación de los conceptos de pago señalados, se proponen cuatro medidas de política, que se explicitan más adelante.

En el mismo sentido, una política salarial que contribuya a los objetivos de la educación de un país, debe enmarcarse dentro de los objetivos de un Plan Nacional de Educación. Por lo tanto, en el caso del Perú, el planteamiento de la política salarial debe ser claro en su propósito y forma de contribuir a los objetivos de calidad y equidad del MED y con la eficiencia requerida.

¹²⁸ Este teórico de la conducta humana sostiene que para que las personas estén motivadas a realizar un trabajo es necesario que existan: objetivos individuales, que el trabajador perciba que existe relación entre productividad y alcance de los objetivos individuales y que, además, perciba que él o ella puede influir en su nivel de productividad.

Para contribuir a la calidad. La política salarial debe ser clara (que se apliquen los criterios e instrumentos adecuados al pago de salarios), participativa (que los actores sociales respectivos hagan un seguimiento de la ejecución de la misma) y que se realice la debida evaluación de la misma (que el Estado y la sociedad comprueben si se lograron los objetivos de la política o si éstos solo quedaron en los papeles, y que se hagan los ajustes del caso).

Para contribuir a la equidad. Como se planteó anteriormente, hablar de equidad en la educación de un país significa que todos sus habitantes tengan igual oportunidad de acceder a educación de calidad¹²⁹. Por lo tanto antes de proponer elementos de política y escalafón salarial es necesario analizar si el MED está en condiciones de dar educación de calidad y llevarla a las personas que tienen menores condiciones de acceder a ella, que generalmente son las personas más pobres¹³⁰.

Para una educación de calidad se requieren maestros de calidad y para atraer y retener a maestros de calidad, en una situación ideal, se deberían dar las siguientes condiciones:

- Ofrecer excelentes remuneraciones (de calidad)
- Ofrecer excelentes condiciones de trabajo tanto las físicas como las que se refieren a aspectos de la cultura organizacional (de calidad).
- Exigir altos estándares de calidad que garanticen excelente educación.

Si esto fuera así, el MED tendría que dar educación con las características descritas al nivel de los mejores colegios privados de Lima, de tal forma que los peruanos ricos y pobres tengan acceso a igual calidad de maestros¹³¹.

Sin embargo, en el MED ya existen “buenos” y “malos” maestros. El **costo financiero** de aumentar las remuneraciones y mejorar las condiciones de trabajo de los primeros es alto (para conocerlo con precisión sería necesario hacer una evaluación de todos los maestros y luego el presupuesto del aumento necesario) y el **costo político** de despedir a los segundos (lo cual liberaría parte del presupuesto y se podría utilizar en financiar los aumentos de los primeros), también es alto.

Por tanto, con el fin de que el gobierno peruano cuente con una política salarial que contribuya a ofrecer educación de igual calidad a los peruanos ricos y pobres, se plantean las medidas de política salarial que aparecen en c) y d).

1.1 MEDIDAS DE POLÍTICA

a) Primera medida de política: pagar un salario por asumir el puesto.

Para ello es necesario contar con la descripción del puesto contenida en la Hoja de descripción de puestos que se presenta en el Esquema 1, que es un instrumento simple y transparente que puede tener varias utilidades. Por ejemplo, el maestro puede usarla para saber a qué se está comprometiendo cuando acepta un puesto. Él o ella (o en este caso el SUTEP) puede contar con la descripción de puestos como base objetiva para negociar las remuneraciones. Además los maestros, mediante este instrumento, pueden tener toda la información sobre el puesto al que aspiran, lo que les permitirá orientar su capacitación para el mismo. En lo que respecta al MED y otros actores que participan en la gestión de personal, este instrumento les ofrece criterios claros para seleccionar a los maestros adecuados para cada puesto y tener una referencia clara para evaluar el desempeño del maestro en el puesto. Además el MED puede contar con este instrumento como una base objetiva para la formulación y negociación de su presupuesto para pago de personal, ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

¹²⁹ Esto significa que todos los peruanos tengan igual oportunidad de educación y con ello similares oportunidades de empleo, lo cual contribuiría a reducir la brecha entre ricos y pobres.

¹³⁰ Hablamos de los más pobres porque suponemos que son ellos los que por diversos motivos tienen menor acceso a la educación de calidad, aunque el MED ya ha priorizado a los pobres del sector rural y ha definido una estrategia para llevarles educación de igual nivel que la que se da en el sector urbano.

¹³¹ Según Hammond, Linda, el factor más influyente en la educación es el maestro.

ESQUEMA N° 1

HOJA DE DESCRIPCIÓN DE PUESTOS

ASPECTOS DESCRIPTIVOS

- Nombre del puesto
- Posición del puesto en el organigrama

ASPECTOS DE CONTENIDO

- Funciones y tareas
- Responsabilidades (incluye horas de trabajo y otras)
- Requisitos (se refiere a las competencias que debe tener el maestro para desempeñar el puesto en forma adecuada)
- Condiciones de trabajo (se refiere a las dificultades que tiene el puesto, por ejemplo ruralidad)

Para que los puestos estén vinculados a la realidad de la escuela (o de las escuelas del país o de determinada región), el proceso de descripción de los mismos debe iniciarse por los objetivos de la escuela, pasando por un desglose analítico de éstos, hasta llegar al nivel de tareas o actividades que se puedan agrupar para constituir los puestos. Esta vinculación se puede hacer a nivel de una escuela típica de un país, región o localidad. Entre mayores diferencias existan entre escuelas es necesario establecer mayor diversidad de escuelas tipo (sin exagerar). El proceso para hacer la descripción de puestos en el Perú, trasciende los términos del presente trabajo, pero conviene que el MED y los maestros empiecen a pensar y opinar sobre los aspectos comunes y diferentes de las escuelas y, por lo tanto, de los puestos de trabajo de las mismas, para que una decisión al respecto cuente con una base de análisis sobre la situación actual, con criterios de gestión de escuela actualizados. Por ejemplo, en el Perú podría ser conveniente describir los puestos, primero a nivel nacional y luego que cada región los adapte a sus particularidades, o, al menos, que se trabajen tres modelos con una base común y diferentes en lo que tienen de urbano, urbano marginal y rural.

En la medida en que la descripción de puestos sea clara en los aspectos comunes a las escuelas y puestos del país, como en los aspectos particulares a determinadas regiones (o incluso departamentos con características específicas) la política salarial estará más adaptada a la realidad y promete ser más efectiva, ya que permitirá la participación de los actores sociales de la localidad, preparando así el terreno para un proceso de descentralización.

Además de participar en la descripción de los puestos, los maestros y otros actores deben participar en la asignación de los mismos, con el fin de que se seleccionen a las personas idóneas, pues el mal uso de los mismos por nepotismo o fines políticos (seleccionando en puestos a personas que no cumplen los requisitos) ha obstaculizado la modalidad de puestos vinculados a salarios en algunos países.

Una mayor participación de los actores de la educación en el diseño de los procesos de personal (selección de personal, descripción de puestos, construcción y de escalafón salarial) y en la aplicación de los mismos, contribuiría a crear un clima de confianza entre estos mismos actores.

La *Hoja de descripción de puestos* sirve para equilibrar la situación de cada trabajador con respecto a la organización, pero no para equilibrar la situación de los trabajadores entre sí. Para ello es necesario construir una estructura de salarios o escalafón salarial que se propone en el siguiente inciso.

ASPIRACIONES SALARIALES

Según el promedio de cifras remunerativas dadas por los docentes entrevistados, los profesores de primaria y secundaria con 10 años de antigüedad deberían ganar S/. 1905 y S/. 1761, respectivamente. Curiosamente, a pesar que los niveles de preparación de los docentes de secundaria son más especializados y hasta más exigentes que los de primaria, las expectativas de los docentes reproducen de alguna manera las diferencias en el número de horas de dictado de clases: 30 para los de primaria y 24 para los de secundaria, sin que ello signifique que los dos no estén a dedicación con jornada completa (de 40 horas por semana). En cualquier caso, estas expectativas prácticamente implican duplicar y hasta triplicar las remuneraciones actuales de los docentes. La concreción del compromiso del Presidente Toledo de duplicar, en su período de gobierno, los actuales magros salarios docentes será cuestión decisiva para viabilizar una política de renovación de la carrera docente y la posible adhesión a los cambios que se propongan.

b) Segunda medida de política: construir y aplicar un escalafón salarial basado en puestos.

Según la teoría y la experiencia, el escalafón salarial se construye con base en los puestos. Es decir, comparando los puestos entre sí según sus aspectos comunes denominados factores genéricos (funciones, requisitos, responsabilidades y/o condiciones de trabajo), de tal manera que se puedan conformar grupos de puestos en los cuales los factores genéricos se presenten con similar intensidad y que por lo tanto correspondan a similares remuneraciones. El denominador común de puntos que tiene el escalafón, permite que en él se ubiquen puestos de diferente naturaleza y evita la necesidad de escalafones específicos para determinados tipos de puestos.

Según la realidad del MED, el escalafón salarial se construye con base en las características de los maestros, es decir estableciendo una comparación entre ellos mediante tres de sus características (años en el escalafón, títulos y resultados de evaluaciones). Ya se ha analizado las desventajas del escalafón salarial que funciona en el MED y los problemas de no contar con un escalafón salarial basado en puestos (descritos en el análisis que aparece en ANEXO V.1), por lo que correspondería proponer su sustitución por un escalafón salarial basado en puestos.

En la situación ideal, el MED debería tener un escalafón salarial basado en puestos, cada puesto tendría un puntaje, dado por su nivel de complejidad (responsabilidades, competencias y difíciles condiciones de trabajo que debe asumir la persona que lo desempeña), y cada punto tendría un valor económico. De tal manera que los puestos más complejos tendrían mayor remuneración (la remuneración sería al puesto y no a la persona) y las personas podrían prepararse para asumir el puesto de su elección. Esto significaría una vinculación directa entre los esfuerzos y la remuneración, condición básica para que la carrera constituya un factor de motivación de los docentes (Delannoy, 2001). Sin embargo, lo novedoso de la misma podría dificultar la aceptación de los docentes que durante muchos años han estado acostumbrados a recibir una remuneración por las características que tienen, reflejadas en el nivel que ocupan en la Carrera, y no por lo que hacen. Por lo tanto, se propone una vía intermedia que consiste en construir un escalafón salarial basado en puestos y vincularlo a la Carrera Magisterial.

¿Cómo construir un escalafón basado en puestos?

Existen varios métodos para construir un escalafón salarial basado en puestos. Algunos se basan en evaluación no cuantitativa de los puestos, como el escalonamiento de puestos y el método de catego-

rías predeterminadas, mientras otros se basan en una evaluación cuantitativa de los mismos, como el método de comparación por factores y el método de comparación por puntos. Este último, llamado también método de evaluación por factores y puntos, es el más utilizado en las organizaciones y por lo tanto el más desarrollado. Por tal razón y por tratarse de un método cuantitativo que implica que las personas que formulan el escalafón analicen cada uno de los puestos se considera el más adecuado para el caso del MED.

El escalafón salarial que resulta de la aplicación de este método consiste en un ordenamiento ascendente de los puestos, de acuerdo a factores (funciones, responsabilidades, requisitos o condiciones del puesto), el cual corresponde con un ordenamiento ascendente de salarios. En otras palabras, entre mayor sea el peso de un puesto (por tener más complejas funciones, responsabilidades, requisitos y/o condiciones de trabajo), mayor es el salario que le corresponde. Los puestos así ordenados se agrupan en niveles de puestos. Cada nivel agrupa a puestos en los cuales el conjunto de los factores se presentan dentro de un determinado rango de intensidad y, por lo tanto, corresponden a un determinado rango salarial.

Para que una persona pueda aumentar de salario, pueden darse dos condiciones:

- El o la docente pueden tener un mejor desempeño en el puesto, con lo que ascenderán dentro del nivel salarial correspondiente al puesto.
- El o ella puedan cambiar de puesto y asumir otro que tenga mayor nivel salarial porque tiene más puntos (más responsabilidades, funciones y/o mayores requisitos de trabajo).

Para facilitar la medición del desempeño de los trabajadores y con ello la facilidad de que ellos obtengan mayor compensación en función de su desempeño dentro de un puesto, conviene evaluar características fáciles de observar. Se debe resaltar que el pago adicional por buen desempeño debe ser efectivo durante el período que transcurra una evaluación y la siguiente (como propone Delannoy), de lo contrario habrían personas que se desempeñaron bien en el pasado y mal en el presente y que sigan recibiendo remuneración (bono) por buen desempeño.

Es importante resaltar que este escalafón en el que las características de los puestos se expresan en unidades comunes, denominadas puntos, puede ser utilizado simultáneamente para puestos docentes y puestos de gestión docente, e incluso para puestos administrativos, debido a que todos se pueden expresar en puntos y compararse entre sí. En el caso del MED, esta situación terminaría con el problema de que los maestros abandonen la docencia para obtener mejores remuneraciones desempeñando puestos administrativos.

Nótese que uno de los factores contenidos en los puestos está constituido por los requisitos que las personas deben tener para poder desempeñarlos en forma adecuada. En este caso lo que vale es el puesto y los requisitos de la persona toman valor en cuanto se ponen a disposición de un puesto (nadie gana por tener una habilidad que no se requiere en el puesto, por ejemplo un docente que habla inglés y está dando clases de matemáticas gana por lo que sabe de matemáticas pero no por lo que sabe de inglés).

La construcción de este escalafón salarial requiere de una previa descripción de puestos y de una adecuada selección y ponderación de factores, y especialmente del análisis y participación de todos los actores de la organización para que todos puedan saber el por qué de cada salario. Es saludable para la organización que la estructura salarial y la descripción de puestos se revisen en el mediano plazo (cada tres años, por ejemplo) con el fin de actualizar las exigencias de los puestos y abrir espacios de negociación periódicos con criterios objetivos.

(Para ilustrar la propuesta, ver ANEXO VI.2 de esta Parte)

¿Cómo vincular el escalafón salarial, basado en puestos, a la Nueva Carrera Pública Magisterial?

La vinculación entre la Carrera Magisterial y el escalafón salarial se dará mediante los requisitos del puesto. Esto significa que en la hoja de descripción de puestos, en donde aparecen los requisitos que debe tener la persona para desempeñar el puesto, se considerará que los requisitos serán de dos tipos:

uno será que el maestro esté ubicado en determinado nivel de la Carrera Magisterial (ya que esto permitirá garantizar que tenga cierto nivel de competencias generales) y el segundo tipo de requisito será que el maestro tenga competencias específicas para el puesto (que superan las competencias requeridas para que él o ella estén ubicados en un nivel de la Carrera Magisterial). En el escalafón también se podrían considerar puestos de Gestión Pedagógica.

En este caso el salario se conformará por dos componentes (el peso porcentual de cada uno de ellos se debe definir por consenso entre los actores de la organización). Un primer componente será la ubicación del maestro en el nuevo escalafón magisterial, que corresponderá al salario, y un segundo componente por el puesto que desempeñe en el escalafón salarial, que corresponderá a los incentivos.

Tercera medida de política. Mejorar la calidad de la educación (porque de poco sirve ampliar el acceso a la educación si ésta no es de calidad), optando por las siguientes medidas:

- Mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo a los buenos maestros, que deberían ser todos, y establecer incentivos especiales para los mejores.
- Establecer mecanismos para suspender y despedir a los malos maestros.

Los costos de implementación de cada una de estas medidas son altos en lo económico y en lo político, por lo que a continuación se plantean alternativas de medidas de política salarial intermedias y por lo tanto con mayor viabilidad para aumentar la calidad en forma gradual, como base para la equidad.

- Describir puestos, construir el escalafón salarial basado en puestos y establecer la cifra del presupuesto mínimo necesario¹³² para que en una primera etapa, un número mínimo requerido de maestros, del MED y externos al MED, que satisfagan los requerimientos de los puestos, puedan ser seleccionados y contratados (o nombrados) con remuneraciones (salario por el puesto, porcentaje por incentivos y financiamiento para apoyar su desarrollo profesional) de calidad, para que en lo que confiere a la política salarial tengan las condiciones para trabajar con calidad¹³³.
- Para una segunda etapa de selección de maestros para los puestos descritos y ubicados en ese nuevo escalafón salarial basado en puestos, será necesario apoyar a los maestros que vayan a competir por estos puestos, dándoles a conocer la descripción del puesto, e impartiendo algunos cursos que les motiven y ayuden a fortalecer sus conocimientos en esta vía. Las actitudes y habilidades que el maestro tenga no se podrán modificar mediante cursos por lo que tendrán más probabilidad de ser seleccionados aquellos maestros que tengan actitudes y habilidades para cada uno de esos puestos. Si bien las actitudes y habilidades no se pueden modificar mediante cursos, el hecho de que formen parte de los requisitos para optar a un puesto va despertando el interés de los maestros por ellas, las cuales empezarán poco a poco a formar parte de los valores de la cultura organizacional del MED.¹³⁴
- Una vez definido el monto del presupuesto para cada etapa, se tendrán que identificar las fuentes de fondos para su financiamiento. Una de ellas puede ser el incremento presupuestal que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas (ante una propuesta de incremento sustentada con los elementos descritos en el párrafo anterior, los que dan suficiente información para plantear indicadores de eficiencia del gasto en educación). Otras fuentes de financiamiento pueden estar dentro del mismo MED (despidiendo a los peores maestros o actuando con mayor eficiencia en los aspectos administrativos, etc.). Y una tercera fuente de fondos podría estar en la empresa privada, como sucede en otros países, como El Salvador, en el que la empresa privada está interesada en que las personas tengan mejor educación y puedan ser trabajadores más competitivos. El MED tendrá que evaluar los costos y beneficios de usar diferentes fuentes de financiamiento¹³⁵.

¹³² Este mínimo estará definido por el número mínimo de maestros requeridos para marcar un primer grado de avance hacia la calidad y equidad en la educación, multiplicado por el monto necesario para remunerar a un maestro al que se le va a exigir calidad (salario más incentivos, más presupuesto para su desarrollo profesional y personal).

¹³³ Como se planteó desde el inicio del documento, la política salarial debe ser parte integral de una política de recursos humanos para la calidad, equidad y eficiencia, pues de lo contrario cualquier medida de política salarial tendrá poca o ninguna probabilidad de lograr sus objetivos. Por ejemplo, el maestro mejor remunerado sin condiciones de trabajo adecuadas (material, dirección, etc.) no garantiza una educación de calidad.

¹³⁴ Una experiencia similar se realizó con los médicos que desempeñan cargos de jefatura en el Instituto de Salud del Niño, en la que todos los aspirantes a los cargos actualizaron sus conocimientos a causa del concurso, y además empezaron a reconocer la importancia de actitudes y habilidades para el adecuado desempeño de su cargo.

¹³⁵ En algunas empresas se pide a los trabajadores que sean ellos mismos quienes identifiquen la ineficiencia y propongan formas de superarla para generar los fondos que se requieren para financiar actividades prioritarias como en este caso en que los maestros estarían pensando en ser más eficientes para disponer de fondos que les permitan tener mejores remuneraciones.

Cuarta medida de política. Mejorar la equidad en la educación, identificando a los grupos de población más pobre (los que viven en el área rural, los que no hablan castellano, los discapacitados, etc.), y sus principales necesidades de educación, para fortalecer así la capacidad docente para atender a estos grupos en los aspectos que ellos más lo necesitan.

¿Cómo debe ser la política y el escalafón salarial de manera que contribuya a que los grupos más pobres o con mayores dificultades de acceso a la educación tengan acceso a una educación de igual calidad que la educación que reciben las familias ricas del Perú? Probablemente todos los padres de familia del Perú estarían de acuerdo en que la política salarial (y cualquier otra política de educación) contribuya a tal objetivo. Un objetivo más realista de la política salarial es contribuir a que los más pobres (así como las personas que por otros motivos tienen dificultades de acceso a una educación de calidad) reciban educación de calidad, definida ésta por estándares de calidad¹³⁶. Una política orientada a tal objetivo, debiera ser parte integral de la política de recursos humanos del MED, orientada a la equidad en la educación. Sus principales características podrían ser:

- La descripción de puestos del MED debe considerar puestos para escuelas en condiciones normales y puestos para escuelas de zonas más pobres, o en el caso del Perú (en que la pobreza coincide con la ruralidad) para las escuelas rurales. Esto significa que se deben identificar las responsabilidades, funciones, requisitos y condiciones de trabajo propias de los maestros, directores, etc. de escuelas rurales, las cuales serán diferentes a las de los mismos puestos en escuelas urbanas.
- Una descripción de puestos de este tipo también permitirá establecer diferencias en el salario. Los puestos que tienen mayores requerimientos y condiciones de trabajo más difíciles tendrán más puntos (al asignar puntos a todos los puestos para construir el escalafón salarial) y por lo tanto les corresponderá mayor salario. Una descripción de puestos de este tipo también permitirá establecer diferencias en el salario.
- La descripción de puestos específicos para el área rural permitirá hacer una selección adecuada de los maestros que han de desempeñarlos. Por ejemplo, a ellos se les requerirá la habilidad para hablar quechua y cierto nivel de conocimiento de la cultura rural (tal vez se les requiera que sean del lugar) que no será exigencia para desempeñar los puestos del área urbana.

1.2 REMUNERACIONES Y CALIDAD DE VIDA

La Consulta Nacional recomienda *“que los maestros en servicio tengan un salario digno, basado en un piso salarial justo, al que se adicionarán diferenciales significativos por mérito según la eficiencia de su desempeño y bonificaciones a quienes contribuyan de modo sustantivo a mejorar los aprendizajes o la marcha institucional de sus centros educativos”*.

El criterio que se plantea para fijar las remuneraciones debe partir del supuesto que los profesores puedan vivir con un salario, lo cual tendría que significar también el incremento de sus horas de trabajo diario. En este incremento debe estar incluido el reconocimiento por el tiempo que los docentes dedican a preparar sus clases, corregir los trabajos de los alumnos, ejercer labores de tutoría, atender a los padres de familia.

Se propone una escala general, correspondiente a todos los docentes según el grado que ocupen en el escalafón, incentivos por las exigencias propias del puesto que desempeñan y bonificaciones por desempeños sobresalientes. Individuales, por evaluación y por trabajar en zonas de condiciones difíciles.

Dado que el Presidente se ha comprometido a duplicar el salario de todos los docentes en un plazo de cinco años, éste debe ser el piso salarial al que se llegará de manera progresiva.

Como una forma indirecta de mejorar los ingresos de los docentes se debe procurar que los docentes trabajen cerca de su domicilio. Esta medida que es recomendada en documentos como “Carta de nave-

¹³⁶ Sería largo ampliar sobre este tema por lo que nos limitaremos a decir que éstos deben definirse por los especialistas en educación y caracterizarse por ser útiles para el desarrollo de las competencias para la vida (para el trabajo, las relaciones personales, la vida política, etc.).

gación”¹³⁷, será muy favorable para los docentes porque evitará el desgaste y la pérdida de tiempo que significa trasladarse todos los días a su centro educativo; permitirá atender mejor a su familia al estar más tiempo con ella y significará un ahorro en el pasaje. Para aplicar esta propuesta será necesario realizar una modificación en la Ley del Profesorado, a fin de que se tenga en cuenta este criterio en las reasignaciones y en la cobertura de plazas.

2. SISTEMA DE INCENTIVOS Y SANCIONES

2.1 CONCEPTO

Hay dos cuestiones iniciales por precisar: ¿qué entender por incentivos docentes y cuáles sus fundamentos? ¿Cómo estos incentivos se vienen dando en el caso peruano?

Analizando la experiencia práctica y la literatura sobre el tema, existen hasta tres acepciones sobre los incentivos:

- Retribuciones diferenciales solamente por la calidad de desempeño docente, dentro de un atractivo sistema remunerativo-laboral.
- Orgánicas retribuciones diferenciales por calidad y condiciones de desempeño.
- Inorgánicas retribuciones diferenciales que formalizan solamente incrementos de haberes.

1) *Como un sistema laboral y remunerativo que –por sus características estructurales y de totalidad resulta atractivo a los docentes, quienes se sienten plenamente retribuidos por su trabajo. De manera directa, este sistema atractivo no es sino el Modelo de Carrera Magisterial, que puede incluir retribuciones diferenciales por mejor desempeño, pero no por condiciones de desempeño.*

Dentro de este enfoque, no caben retribuciones excepcionales o diferenciales en el cumplimiento de similar cargo, sea cual fuere la condición de trabajo. Se asume que todos los trabajadores de la educación laboran en similares condiciones y, por lo tanto, todos tienen igual retribución monetaria o no monetaria. Cuando más, puede existir diferenciación por mejores desempeños, pero no por condiciones de desempeño. No se trata de dar incentivos por los simples desempeños docentes, sino por la diferencia de calidad en los mismos. Las situaciones excepcionales (por ejemplo, trabajo en zonas rurales de menor desarrollo relativo) pueden considerarse para ganar méritos, en función de acelerar los prerrequisitos para mejorar en el sistema único de carrera o de tratamiento laboral común a todos.

Este planteamiento generalmente está asociado a modelos socioeconómicos ortodoxos, de creencia en el libre mercado. Siendo así, las excepciones resultan factores de distorsión; y los incentivos por condiciones de trabajo se identifican como excepciones distorsionadoras. Dos casos ilustrativos de este planteamiento pueden ser:

- Claudia Uribe (2000) postula que los incentivos deben encararse como parte de un sistema laboral atractivo para los maestros y postula estímulos económicos y no-económicos exclusivamente por su mejor desempeño.
- La legislación mexicana contempla –como parte del sistema de ascensos en la carrera magisterial– que los años de permanencia en un nivel disminuyen cuando el docente labora en zonas de “bajo desarrollo”¹³⁸

¹³⁷ DE ALTHAUS, Jaime; ORTIZ DE ZEVALLOS; Javier; WEB, Richard y WICHT, Juan Julio (Coordinadores, Carta de Navegación. Propuestas de acción para el Estado 2001. Auspiciada por BID, CAF, Banco Mundial y PNUD (documento difundido por Internet)

¹³⁸ JIMENEZ CABRERA, Edgar (2001). **La carrera magisterial en México, I.** En Taller Internacional sobre Carrera Magisterial. Lima, noviembre 2001. pág. 14.

- 2) *Un conjunto estructurado de retribuciones monetarias y no monetarias que se incluyen o adicionan al sistema remunerativo de los docentes. Estas retribuciones no son generalizadas a todos los docentes, sino que se brindan de manera personalizada, en la medida del contexto de trabajo y/o en relación con la calidad diferenciada del desempeño del docente. Se trata de una suerte de premio por el contexto o calidad del desempeño.*

En este segundo enfoque, se aceptan retribuciones diferenciales de los docentes que devienen de dos factores: calidad del desempeño y condiciones de trabajo. Aquí se trata de compensar el mayor esfuerzo, cuando las condiciones de trabajo lo ameritan; o de premiar “logros excepcionales en el desempeño docente”.

- Kemmerer (1989) desarrolla un “Inventario de incentivos para maestros”. Allí contempla incentivos monetarios, como: salario, beneficios, suplementos en especies (vivienda, comida gratis..., bonos beneficios, empleo adicional), que deben complementarse con incentivos no monetarios: reconocimiento nacional, apoyo institucional, calidad de vida en la escuela, características de la escuela... Es decir, un verdadero sistema de trabajo atractivo para el docente.
- De igual manera, Françoise Delannoy (2001) –al referirse a los incentivos docentes– los incluye en un “modelo basado en competencia y desarrollo profesional”; pero también contempla no generalizadas “remuneraciones en forma de bonos colectivos para escuelas eficaces”.

- 3) *Varias retribuciones fundamentalmente monetarias que se dan al maestro y que se incluyen o adicionan al sistema remunerativo de los maestros, de manera inorgánica. Ni los incentivos constituyen un todo orgánico, ni las razones por las cuales se dan los incentivos o estímulos tienen consistencia. Se trata más bien de procesos formales para incrementar los montos remunerativos de los docentes.*

- En la práctica, la mayoría de nuestros países asumió los incentivos docentes en esta acepción.
- En el caso peruano, los estímulos se han tomado de esta manera. Formalmente (considerando algunos fundamentos normativos) se han usado los estímulos, con el real objetivo de aumentar los haberes docentes, como se verá más adelante.

La presente Propuesta se ubica en el segundo enfoque. Se formula descartando la inorganicidad del tercer planteamiento y considerando una realidad como la peruana donde laboran maestros en medio de disparidades que importa considerar cuando se definen políticas laborales. En el caso de los docentes, ellos tienen una alta movilidad que los lleva a trabajar algún tiempo en zonas deprimidas y posteriormente buscar reasignaciones hacia otros lugares. El trabajo en condiciones deprimidas de alguna manera debe ser recompensado de manera diferencial¹³⁹. Sin embargo, hay necesidad de complementar un necesario y atractivo sistema de carrera pública magisterial y un adecuado sistema de incentivos. En ambos casos, la obtención de ascensos o de incentivos necesariamente debe ser materia de un adecuado sistema de evaluación.

En el presente documento, entonces, vamos a entender a los incentivos, como un conjunto articulado de retribuciones monetarias y no monetarias que se adicionan a las retribuciones generales que reciben los maestros. Las retribuciones generales se dan por cumplir un cargo o función, dentro de la escala prevista en la Carrera Pública Magisterial. Los incentivos se adicionan a estas retribuciones generales, en razón a la calidad del desempeño docente o al contexto del desempeño docente. Las retribuciones monetarias por incentivos no son generalizadas, ni son permanentes, ni pensionables.

¹³⁹ La ganancia de méritos para ascender más rápidamente en la Carrera supone asumir el criterio de “años de servicio”. Este no resulta viable en la propuesta por dos razones: a) En los requisitos de ascensos se relativiza el criterio de años de servicio; y b) en el Perú, el cese es por límite de edad y no por años de servicio.

Por ejemplo, la retribución de un director de Nivel II (categoría o estrato) es igual en todas partes. Puede ser diferente con los incentivos: sea porque ejerce el cargo en áreas rurales (contexto del desempeño) o porque cualitativamente destaca en ese desempeño.

Este enfoque preciso de incentivos no entra en contradicción con la propuesta de contar con un sistema laboral y remunerativo que sea lo suficientemente motivador para el magisterio nacional. Es más, los incentivos deberían conformar un subsistema de la propuesta general.

La experiencia chilena ha corroborado la combinación que se señala. En efecto, en 1996 se puso en marcha el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) como una importante estrategia de incentivos colectivos. El año 2000, la propuesta se complementó al firmarse el Protocolo de acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile A.G. Aquí el acuerdo era más amplio y tocaba aspectos centrales de la Carrera Pública Magisterial (jornada laboral, remuneraciones generales, condiciones laborales, profesión docente y nuevas oportunidades en la carrera y nuevos espacios de participación de los docentes).

En este marco, el modelo de Carrera Pública Magisterial y su operativización en un Escalafón debería contar con dos dimensiones:

- Una, referida a retribuciones monetarias según los niveles, cargos y funciones que ocupa el docente; y
- Otra, referida a retribuciones monetarias y no monetarias, según la calidad y el contexto del desempeño en las funciones del docente. Estas retribuciones de incentivos no son permanentes y, por lo tanto, no deben ser pensionables.

2.2 CRITERIOS

Al postular una renovada alternativa de Carrera Pública Magisterial e Incentivos, se explicitan algunos criterios importantes.

Los incentivos deben darse desde una sociedad educadora

Tradicionalmente se ha puesto énfasis en una educación en manos del Estado, donde la comunidad era poco relevante en las decisiones. El Estado se presentaba como la representación de lo público. Se configuró así lo que se ha dado por denominar el *Estado docente*. Desde este enfoque, el Estado y casi nunca la sociedad civil participaban en las decisiones de política magisterial.

Acorde con la dinámica contemporánea, planteamos transitar de la concepción de *Estado docente al de la Sociedad Educadora*. Es decir, donde las diversas organizaciones de la sociedad civil y no solamente el Estado asuman un rol protagónico en la educación y también en el campo de las políticas magisteriales. Siendo así, todo sistema de incentivos y sanciones debe contemplar la participación de la sociedad civil.

Los incentivos deben darse como parte de una política docente integral y participativa.

Hay un eje de acumulación en toda política magisterial: las personas que ejercen la docencia. Ellos deben ser asumidos como *profesionales de la educación* y, en cuanto tales, se debe promover su desarrollo integral.

Al trazar una política de desarrollo integral de los profesionales de la educación, importa abordar sus aspectos de desarrollo: personal, ocupacional, económico, social y de condiciones de trabajo y cultural.

Por la misma concepción educativa, los maestros y su organización representativa (SUTEP) deben ser partícipes en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de toda política docente. Sin embargo, importa precisar que el gremio no solamente está constituido por las dirigencias.

Los incentivos deben darse asumiendo el contexto económico y social del país

Actualmente, el tamaño del gasto educativo gira alrededor del 3% del PBI. De este total, el 70% se orienta al gasto en remuneraciones. Asumiendo que el número de alumnos matriculados va a tener un crecimiento desacelerado, al igual que el número de docentes, se puede estimar que este 70% del Pliego Educación – dirigido a sufragar los gastos en remuneraciones– debe tender a mantenerse en los próximos años. De acelerarse el ritmo en el crecimiento del PBI nacional, su mayor tamaño impactaría positivamente en el volumen absoluto del PBI para educación y en mejores condiciones en todos los campos de inversión.

En el caso específico del factor docente y tomando como base el 3% PBI, podemos estimar que –en términos generales– cada unidad de incremento del PBI para educación, permite un 33.3% de mayores posibilidades de mejoramiento de los maestros peruanos y, a su vez, mayores posibilidades de inversión en factores no docentes. De esta forma, si se duplica el tamaño del PBI para Educación, no solamente se tendrían posibilidades para duplicar el Rubro remuneraciones, sino también duplicar otros rubros del gasto del Sector.

Para hacer posible la alternativa de una nueva propuesta de Carrera Pública Magisterial y de incentivos al magisterio nacional debe pensarse en tres escenarios:

- Escenario 1.- El PBI para educación se mantiene en 3%. Por lo tanto, las propuestas simplemente deben buscar racionalizar los actuales gastos.
- Escenario 2.- El PBI para educación llega al 5% como se comprometió el Dr. Alejandro Toledo Manrique, Presidente de la República del Perú, ante el SUTEP. En este escenario, la media de S/. 805,13 por maestro, podría (en soles constantes) aumentar a S/. 1,342. Este monto se daría por todos los conceptos (este escenario es el políticamente aceptado y, por lo tanto, la propuesta debería girar alrededor del mismo).
- Escenario 3.- El PBI para educación crece al 7%, como lo solicita el sindicato magisterial. En este caso, la media de inversión por maestro podría subir a S/. 1,879, considerando todos los conceptos. La estrategia de aplicación de los incentivos docentes deben conjugar por lo menos dos variables:
 - Controlar un posible efecto social negativo, de generar aplicaciones igualitarias con otros grupos ocupacionales de la administración pública,
 - El efecto económico de promover básicamente el consumo de productos de importación (alimentos, por ejemplo), contribuyendo a la generación de problemas macroeconómicos. Esto se provoca cuando las mejoras son lentas o excesivamente graduales.

Los incentivos deben darse en forma diferenciada

La elevación de los salarios de todos los profesores en el servicio se puede justificar con los argumentos de que se desea atraer, a largo plazo, más y mejores profesionales a la carrera o también, en un plazo más corto, obtener que los maestros con más de un empleo abandonen la carga adicional y se concentren en el magisterio.

Es conveniente, sin embargo, analizar si, en consecuencia, conviene otorgar un incremento general de salarios a los maestros en el país.

La remuneración promedio de un maestro en el sector privado peruano es superior en 40% a la de su homólogo en el sector público (Díaz y Saavedra, 2000, pág. 43) pero el tiempo escolar efectivo es más del doble: 1100 horas de tiempo escolar efectivo al año en los colegios privados frente a 226 horas en el área rural y 450 en la urbana (Iguiniz y del Castillo, 1995, pág. 68). Incluso suponiendo que las remuneraciones en el sector privado no sean superiores en 40% sino en 100% (los resultados de otras estimaciones son superiores a la citada) resulta que el pago por hora que recibe el maestro rural del sector público es más del doble que el del sector privado, y el del urbano lo supera en más del 20%.

Esto posibilita ver que elevar indiscriminadamente las remuneraciones a los docentes permitiría conservar a los buenos profesores pero también a los malos docentes, esto al costo de aumentar el grave problema de los miles de egresados que cada año se suman como desempleados al mercado laboral.

Además, es difícil que los profesores con tiempo libre abundante abandonen sus otros empleos para concentrarse en su empleo público. Por ello, no debiera otorgarse aumentos indiscriminados de remuneraciones (como el último incremento de S/. 50 al “básico”) sino que todo aumento que supere el incremento del costo de vida tendría que ir acompañado de la correspondiente prestación adicional.

Los incentivos deben darse considerando una opción de discriminación positiva

Asumiendo el criterio de equidad social, surge la necesidad de priorizar los espacios geográficos sociales y culturales donde la calidad educativa es más deficitaria. Si existe un nexo entre calidad educativa desempeños docentes, una manera de concretizar una discriminación positiva a estos espacios es estableciendo incentivos a los docentes que laboren allí.

Dentro de este marco, deben ampliarse y organizarse mejor los incentivos particulares a los docentes de áreas rurales, no solamente en razón a que como trabajadores laboran en condiciones de mayor dificultad, sino dentro de una estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación, aplicando discriminación positiva.

2.3 PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INCENTIVOS

Objetivos

- a) Brindar incentivos monetarios y no monetarios a los docentes que destacan en la calidad de su desempeño; así como porque laboran en un contexto difícil para el cumplimiento de sus funciones.
- b) Estimular el trabajo docente de calidad, en función a la calidad educativa; principalmente en zonas de mayor pobreza educativa.

Incentivos monetarios por desempeño docente

Breve descripción

Premia monetariamente a los docentes que obtengan durante cinco años consecutivos un puntaje con el rango Alto en la evaluación del desempeño. Se trata de una bonificación transitoria no pensionable a ser pagada como adicional.

En algunos casos, se contemplaría otros incentivos también monetarios, como premios a desempeños personalizados de excelencia. Por ejemplo; las Palmas Magisteriales que deben continuar aunque con mayor amplitud. Estos incentivos deben ser materia de una mayor reglamentación y difusión de los prerequisites para obtenerlos. Si esto no se hace, pueden aparecer como premio-favores del gobierno, perdiendo su carácter incentivador.

En el caso de que se logre constituir en el país un sistema nacional de evaluación del aprendizaje de los alumnos y se obtengan las puntuaciones obtenidas por ellos en cada centro educativo se debe prever incentivos monetarios para aquellos cuyos alumnos alcancen los más altos puntajes. Parte de ese incentivo monetario debería ser otorgado a los docentes que trabajen en dichos centros educativos.

Incentivos no monetarios de carácter colectivo

Breve descripción

Premia a los docentes de centros y programas educativos que destacan en cuanto a calidad de los servicios e innovación educativa, como resultado de la evaluación institucional de centros educativos (ver 4.5.4. del capítulo III). El estímulo consistirá en pasantías, becas, viajes de estudio y de turismo. Los centros educativos podrán recibir dotación de equipos, de acuerdo a sus necesidades. Se financia mediante el aporte de empresas de la localidad y gestiones que realicen las autoridades educativas ante organismos que otorgan becas y pasantías, universidades del Perú y del extranjero y otras instituciones.

Objetivos

- a) Premiar el trabajo colectivo que manifieste mejores desempeños docentes, por la calidad de los servicios y por los resultados en los alumnos.
- b) Premiar el aporte individual de los docentes en el desarrollo de la calidad educativa.

Parámetros e Instrumentos de Selección

La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) se encargará de calificar a los centros educativos, según el informe emitido por la comisión evaluadora que se constituirá en cada uno de ellos.

Incentivos no-monetarios por desempeño docente

Breve descripción

Premia no-monetariamente a los Docentes de Centros y Programas Educativos más destacados en cuanto a calidad de los servicios y resultados. El premio es particular y personalizado y se manifiesta en reconocimientos, difusión de experiencias destacadas y servicios de capacitación y perfeccionamiento magisterial.

Este tipo de incentivos deben ser aprovechados cuidadosamente para el desarrollo de las motivaciones internas:

- De los docentes que son premiados.
- De los demás docentes, haciendo tomar conciencia de la importancia de los incentivos intrínsecos.

Los costos de estos incentivos se asumen en otros rubros del Pliego Educación, según corresponda.

Objetivos

- a) Premiar el trabajo personal que manifieste mejores desempeños docentes, por la calidad de los servicios y/o por los resultados en los alumnos.
- b) Premiar la práctica ejemplificadora del docente en el desarrollo de la calidad educativa y en su trabajo con la comunidad.

Tipo de Incentivos no Monetarios

La actual Ley del Profesorado y abundante literatura sobre el particular señalan múltiples incentivos de esta naturaleza¹⁴⁰

- a) Difusión de aportes pedagógicos y culturales de maestros de base.
- b) Apoyo en becas y participación en eventos de capacitación.
- c) Diplomas de agradecimiento y felicitación.
- d) Promoción de pasantías dentro y fuera del país.
- e) Apoyo en la creación y gestión de centros de recreación para el magisterio.
- f) Reconocimiento de los padres de familia por la asistencia y puntualidad del docente.

Organización

Los incentivos No-monetarios al docente tienen triple origen:

- a) El Ministerio de Educación.
- b) Las municipalidades.
- c) La sociedad civil.

Según su origen, deben determinarse algunas estrategias para su implementación:

- a) Incentivos no monetarios otorgados por el Ministerio de Educación.- Una comisión conjunta del Ministerio de Educación y del gremio magisterial operativizan estos incentivos.

¹⁴⁰ Ver por ejemplo: URIBE, Claudia (2000). **Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente**. En NAVARRO, Juan Carlos y otros: "Perspectivas sobre la Reforma Educativa". Washington, USAID – BID – HIID. Pág. 215-238.

b) Incentivos no monetarios otorgados por las municipalidades.- El Ministerio de Educación debe incentivar a las municipalidades para brindar este estímulo a los maestros, deben concederse en fechas apropiadas.

c) Incentivos no monetarios otorgados por la Sociedad Civil.- Se pueden realizar las siguientes acciones, desde el Ministerio de Educación:

- Normar que las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs) hagan un reconocimiento formal al maestro más destacado de cada centro educativo.
- Promover que los medios de comunicación, instituciones religiosas, Organismos no Gubernamentales de Desarrollo y otros estimulen a los mejores maestros, mediante reconocimientos formales.

d) Una atención peculiar deben merecer los incentivos a docentes destacados, mediante becas y pasantías. Dada la oferta de países amigos en este campo, la DINFOCAD u otras dependencias del Ministerio de Educación deberían activamente propiciar este servicio, coordinando con instituciones como el INABEC.

2.4 INCENTIVOS POR TRABAJAR EN ÁREAS RURALES¹⁴¹

2.4.1 Incentivos monetarios

Existen razones a favor y en contra de otorgar esta bonificación. La justificación que normalmente se da para otorgarla es la dureza de las condiciones de vida en dichas zonas. Sin embargo, como se observa en el cuadro adjunto, cuando se preguntó a un número significativo de profesores por la compensación que esperarían recibir por trabajar en diferentes zonas rurales, el menor monto exigido correspondió a la zona de condiciones más duras: sin servicios sanitarios y a más de cinco horas de la capital de provincia más cercana.

CUADRO N° 1

Monto promedio que los docentes esperarían recibir por trabajar en zonas rurales, según la distancia de la capital provincial y la disponibilidad de servicios de saneamiento

Zona	Número de docentes	Promedio en soles
A. Menos de 2 horas	521	650
B. Entre 2 y 5 horas, con saneamiento	64	748
C. Entre 2 y 5 horas, sin saneamiento	258	610
D. Más de 5 horas	153	489

Fuente: Alcázar y Pollarolo, 2001, pág. 101

Aunque los maestros que participaron en los grupos focales afirmaron que no debería otorgarse una bonificación monetaria por trabajar en zonas rurales, en el estudio encomendado a Apoyo se recomienda compensaciones monetarias de un rango entre 165 y 665 nuevos soles, de acuerdo a la tipología de la zona, la característica del aula (multigrado) y la condición bilingüe de los docentes.

En los concursos de plazas docentes se encuentra que no hay suficientes candidatos para cubrir las plazas rurales, lo cual es una clara muestra de que, en las condiciones actuales, los docentes no tienen

¹⁴¹ Basado en el documento "Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales". ALCÁZAR, Lorena y POLLAROLO, Pierina. En: Programa Especial Mejoramiento de Calidad de la Educación Peruana del Ministerio de Educación. Documento de trabajo N° 5. Lima, 2001.

interés en ir al sector rural sin estímulos suficientes. Además, este hecho coincide con otro resultado de la encuesta citada, que el 46.6% de los maestros rurales preferiría trabajar en zona urbana. Por último, como se ha señalado páginas atrás, el ingreso familiar del docente urbano es superior al del docente rural, por la posibilidad de obtener mayores ingresos por otras actividades. Hay aquí una explicación, en términos monetarios, de la preferencia de los maestros por la zona urbana.

Los docentes opinan que a la sociedad le conviene, por equidad, compensar a los docentes rurales, por lo menos por los menores ingresos familiares que reciben. Adoptando este criterio mínimo, el monto promedio de la bonificación debería ser similar a la diferencia entre dichos ingresos, estimada por el Instituto Apoyo en S/. 169.

Según el Instituto Apoyo (2001) el 90% de los docentes que trabajan en zonas rurales, atribuyen gran importancia a la posibilidad de ser asignados a escuelas urbanas. Aparentemente, es el temor a verse obligados a permanecer indefinidamente en zonas rurales lo que explica el rechazo de los maestros a aceptar nombramientos en dichas zonas y, en consecuencia, no sería eficaz un incentivo monetario que no vaya acompañado de una garantía de que serán reasignados. Sin embargo, la extrema rigidez del régimen de estabilidad laboral de los maestros, que incluye la estabilidad en la plaza, hace que sea difícil facilitar el traslado de los maestros, y más difícil será en la medida en que aumente el porcentaje de maestros nombrados.

Persistirán dudas respecto a la conveniencia de otorgar una bonificación especial por trabajar en zonas de frontera, en tanto no se constate que los maestros tengan un rechazo específico hacia los nombramientos en dichas zonas, es decir, que el eventual abandono de éstas se deba a la cercanía de la frontera y no al hecho de que se trate de una zona de bajos recursos económicos, sin servicios básicos, etc. características que se encuentran en las zonas rurales. De hecho, ni los docentes ni los estudiantes encuestados por el Instituto Apoyo (2001, pág. II-52) señalan la cercanía a una frontera como uno de los factores que determinan que una zona sea considerada de condiciones especiales.

Como se ha indicado, debería eliminarse explícitamente la bonificación diferencial para quienes trabajan en zonas de selva, rural, de altura excepcional, de menor desarrollo relativo y de emergencia, sustituyéndola por la bonificación rural que aquí se propone. La única excepción se dará sólo en la medida en que existan zonas de emergencia, con el consiguiente alejamiento de los maestros, donde se otorgará una bonificación por dicho concepto.

En cuanto a quiénes deben recibir la bonificación rural, la propuesta de Alcázar y Pollarolo, 2001, tiene la gran ventaja de que beneficia a los que padecen las peores condiciones (en las dos últimas zonas del cuadro anterior) y no se aplica a quienes pueden encontrarse en el área rural, pero muy cerca de las grandes ciudades. Sin embargo, el pago aplicando el criterio de la distancia, en horas, de la capital de provincia más cercana y de la disponibilidad de servicios sanitarios, puede presentar dificultades de orden operativo, sobre todo si se piensa en su actualización periódica para tomar en cuenta los cambios en las condiciones señaladas. De hecho, en el sistema actual, que es en principio más simple que el propuesto, el pago de la bonificación por trabajo en zona rural presenta dificultades técnicas, al punto que la mayoría de los docentes del sector público cobran estas bonificaciones sin tener derecho a ellas, como se ha indicado.

Otra posibilidad, que puede ser más simple en su ejecución, es convertir la bonificación rural en un pago al maestro de escuela unidocente, en el supuesto razonable de que existe una alta correlación entre esta característica y el carácter rural de las escuelas. Sin embargo, este esquema presenta dos limitaciones importantes: duplica el incentivo al maestro unidocente, del que se trata más adelante, y la bonificación se otorgaría indebidamente en el caso de las escuelas unidocentes que se encuentran en pueblos vecinos a las ciudades.

En consecuencia, se recomienda hacer un esfuerzo en la recolección de la información y aplicar la primera propuesta, para lo cual se deberá solicitar a las autoridades educativas de las capitales provinciales de todo el país que envíen la relación de los Centros Educativos que cumplen con las condiciones indicadas de distancia en horas y disponibilidad de servicios de saneamiento.

No conviene incrementar el monto del incentivo actual antes de que se aplique la nueva propuesta, porque la bonificación por trabajar en zonas rurales, a pesar de su escaso valor, se ha convertido en un incentivo para que los maestros intenten recibirla aunque no la merezcan, con lo que ha perdido todo significado.

Por último, el bilingüismo y la habilidad de dictar clases a varios grados son capacidades de muy poca o ninguna utilidad en las ciudades, lo que hace que sea conveniente otorgar un incentivo a los maestros que las posean para lograr que permanezcan en el área rural.

También en este caso conviene que, inicialmente al menos, el monto del incentivo sea moderado (no vaya a ocurrir que el número de escuelas unidocentes se multiplique exageradamente, como ocurrió con las plazas rurales) y luego podría aumentarse y ampliarse, si la experiencia lo muestra como recomendable, incluyendo a las escuelas multigrado con dos, tres o cuatro maestros, y con montos inversamente proporcionales a estos números.

Al establecerse un escalafón por puestos, considerando el trabajo rural como un puesto en cada uno de los niveles, quedaría sin efecto esta bonificación.

2.4.2 Incentivos no monetarios para docentes en áreas rurales

a) Servicios en Redes Rurales

- En el Perú existe una experiencia acumulada de articulación de trabajo educativo y docente en ámbitos determinados. Una de estas experiencias es la que se viene dando como Redes Rurales de Educación, que se organizan a tres niveles (1) local, dentro de una cuenca o microcuenca; (2) distrital-zonal, en las ADEs o USEs; y (3) regional, en el ámbito de las direcciones regionales de educación.
- Los servicios que se buscan impulsar a favor de los docentes rurales consideran el primer nivel como una instancia de coordinación y acción conjunta de diversos agentes y aliados. Está conformada por los docentes de escuelas ubicadas dentro de la misma cuenca y microcuenca, alrededor de un punto intermedio que funciona como centro piloto. La articulación de los docentes rurales tiene como finalidad la de estimular el proceso de innovación pedagógica, la diversificación curricular y el desarrollo sistemático de la calidad educativa¹⁴².
- Es importante precisar la diferencia entre *Centro Piloto* (ubicado dentro de la misma cuenca o microcuenca) y la *Ciudad* principal de la zona, donde generalmente viven los docentes y es la sede de la ADE o USE.
- Los centros aledaños al Piloto se convierten como instancias descentralizadas del mismo. Pueden asumir el mismo nombre o número del Piloto.
- Nuestra propuesta asume que los docentes rurales de sierra y selva que se organicen en estas Redes Rurales de Educación tienen los siguientes incentivos especiales.
 - (1) En cada Centro descentralizado se construye una vivienda magisterial, con comunidades familiares básicas y un ambiente de trabajo personal del docente (biblioteca y lugar de preparación de clases).
 - (2) El Centro Piloto de la Red Rural de Educación será acondicionado con:
 - Teléfono
 - Botiquín
 - Internet
 - Centro de Capacitación
 - Vivienda del docente
 - Mediateca
 - (3) Movilidad de la ciudad principal de la localidad hacia el Centro Piloto de la Red Rural, los lunes muy temprano y de retorno hacia la misma ciudad, los viernes en la tarde.

¹⁴² Ver MED-DIRECCION REGIONAL DE CAJAMARCA (2000). Redes educativas Rurales – Instructivo para orientar su organización y funcionamiento

- Los incentivos antes señalados para maestros rurales solamente se efectivizan si los docentes se organizan en redes. De esta manera, se promueve el desarrollo orgánico del trabajo docente, así como el mejoramiento en el cumplimiento del tiempo escolar.
- La propuesta se debe coordinar con otros proyectos del Ministerio y del Gobierno como: Plan Huascarán; proyectos de INFES y otros. En este sentido, su financiamiento se daría con los recursos de estos Proyectos.

b) Puntajes adicionales para reasignación

Todo maestro con título pedagógico que haya laborado no menos de 5 años en área rural de sierra o de selva tiene puntajes adicionales a su favor en cualquier proceso de reasignación, según la zona donde haya estado laborando.

Observaciones sobre los incentivos no monetarios

Con respecto a las bonificaciones no monetarias, tanto para el área rural como para cualquier otra, conviene precisar lo siguiente:

- No debe darse como incentivo no monetario aquello que el maestro puede adquirir personalmente utilizando un incentivo monetario de igual o menor valor. Por ejemplo, se ha visto que hacer llegar el sueldo al docente es una complicación mayor en el caso de algunas zonas apartadas y, sin embargo, algunos proponen que se distribuya una canasta alimentaria como pago en especie, lo que tendría un costo mucho mayor. Además, dado que el costo de los alimentos es inferior en las zonas rurales, por lo general, se puede caer en el absurdo de afrontar costos de transporte y distribución para llevar productos caros a zonas en que son baratos.
- Conviene otorgar como incentivos no monetarios aquellos bienes que el docente no pueda adquirir fácilmente o los servicios que se justifiquen por razones pedagógicas y criterios de administración de personal, como los factores motivacionales. Por ejemplo, conviene que el Estado dedique recursos adicionales para compensar el aislamiento en que viven los docentes rurales; mediante visitas, facilidades de capacitación, equipo de comunicaciones, etc. todo lo cual redundará en beneficio del docente y de la formación de los alumnos, sin que pueda esperarse que dicho beneficio se logre con un incentivo monetario. En cambio, el transporte de los docentes rurales que tienen que trasladarse semanalmente a la capital de distrito, donde residen sus familias, es un problema que estos pueden resolver eficientemente poniéndose de acuerdo para contratar en conjunto la movilidad, por ejemplo, lo que podría resolver una autoridad de la zona, pero no el gobierno central.

2.5 IMPORTANCIA DEL CLIMA ORGANIZACIONAL

La revisión del marco teórico y del perfil del maestro peruano lleva a la conclusión de que un nuevo sistema de incentivos y sanciones no debe basarse exclusivamente en lo monetario, sino que debe incluir premios y sanciones morales, como la delegación de autoridad, la autoevaluación, capacitación, etc. incluyendo factores más complejos, que superan lo que se conoce normalmente como incentivos monetarios y no monetarios, como puede ser la creación de un clima laboral favorable, por ejemplo. El caso ya citado de Fe y Alegría en el Perú y el del Programa MECE en Chile, son ejemplos de buenos resultados obtenidos que no se explican en términos de incentivos.

Sin embargo, la aplicación de criterios de administración basados en una concepción del hombre, menos simplista que la del taylorismo industrial, ha conducido al fracaso de algunas organizaciones. Por lo menos desde los experimentos del doctor Mayo, en los años treinta, ya se sabía que los incentivos monetarios no eran suficientes para el funcionamiento óptimo de una organización. Sin embargo, la aceptación general de esa idea sólo ocurrió cincuenta años después, cuando los estudiosos ingresaron a las empresas excelentes a “descubrir” cuáles eran los factores que las habían llevado al éxito¹⁴⁷.

¹⁴³ Un best seller en los años 80 fue *En busca de la excelencia: Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos*.

Llama la atención que la mayoría de los empresarios haya tardado tanto tiempo en reconocer un avance científico que podía significar el éxito o el fracaso de sus empresas. A pesar de que las ganancias estaban en juego, se negaron, durante varias décadas, a tomar en cuenta que los trabajadores tienen necesidades sociales, de estima, de realización personal, etc. y a actuar en consecuencia, es decir, dándoles la posibilidad de ejecutar un trabajo creativo, con la delegación de responsabilidades que esto implica.

Una explicación razonable de este rechazo es el miedo al fracaso, el temor a que los trabajadores cometan errores graves o utilicen la responsabilidad delegada exclusivamente en provecho propio y no a favor de la empresa. Si bien esta explicación puede no ser más que la racionalización de la resistencia espontánea de muchos empresarios a delegar autoridad, es un hecho que ha habido fracasos notables de delegación de responsabilidades que hicieron añorar el modelo taylorista de administración. Un ejemplo conocido, que ocurrió en el Perú de los años 70, fue el de las cooperativas agrarias de producción y las empresas administradas por sus trabajadores.

En consecuencia, la implantación de un conjunto de incentivos, monetarios y no monetarios, en la docencia pública, tiene que ir acompañada de las condiciones que garantizaron el éxito de las organizaciones excelentes y, entre éstas, en primer lugar, la selección de maestros con vocación y la creación de una cultura organizacional adecuada. En consecuencia, no se puede decir que un incentivo sea bueno o malo en sí, considerado aisladamente, sino que debe ser considerado como parte de una política laboral en la que se toma en cuenta el carácter complejo de la personalidad humana y se promueve la participación del docente en su implantación.

El buen clima organizacional es el incentivo de mayor relevancia, tanto para la mejor educación de los alumnos como para la mayor satisfacción y realización personal de los maestros.

En el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Evaluación de la Calidad de Aprendizajes. de la UNESCO, al que se ha hecho referencia en la parte I, se encontró que diversos factores estaban asociados al mayor rendimiento de los alumnos, entre los cuales se puede señalar los siguientes:

- Habilidad de los alumnos.
- Tutores involucrados en la escuela (no en el aula).
- Los docentes enseñan en una sola escuela.
- Tamaño de la biblioteca.
- Salario adecuado.
- Nivel socioeconómico de la escuela.

Pero se señala que:

“la percepción que tienen los alumnos de un clima favorable en el aula, por sí solo, influye más en los aprendizajes que todos los demás factores”.

Y más adelante:

“No es un asunto tanto de cantidad de los recursos, sino de eficacia de las medidas, muchas de bajo costo, llamadas a afianzar la calidad del proceso de enseñanza – aprendizaje”.

Este resultado, que no sorprendería a ningún experto en administración de personal, está relacionado naturalmente con el clima organizacional en que trabajan los docentes, ya que no es posible imaginar que los alumnos perciban un clima favorable en el aula si sus maestros no lo perciben también. Todo indica que el incentivo más poderoso y, aparentemente el de menor costo para el Estado, es mantener una organización en la que el maestro sepa que sus esfuerzos son reconocidos, en la que el ambiente de trabajo sea placentero, en la que no sólo las necesidades básicas, sino también las más elevadas del maestro puedan ser satisfechas. En síntesis, se requiere que en el sector educación exista una cuidadosa administración de personal.

2.6 LAS SANCIONES: CONCEPTO, CRITERIOS Y PROPUESTAS

La complejidad y ambigüedad de las normas que regulan las sanciones generan un ambiente de ansiedad, inconveniente para el ejercicio de la profesión de maestro.

El sistema de sanciones no contribuye al objetivo, que es eliminar el incentivo que pueda tener la acción de infracción, crea un mal ambiente de trabajo, y esto lo hace a un costo presumiblemente elevado, dada la complejidad de los procedimientos de sanción. Por otra parte, los procedimientos son tan complicados que, por lo general, no llevan a sancionar a los culpables y, al contrario, puede ocurrir que se sancione injustamente a inocentes.

En consecuencia, es preciso elaborar una norma en que se tipifique las faltas y las sanciones correspondientes, dejando a la autoridad inmediata la responsabilidad de aplicarlas. Evidentemente, las normas de la administración pública seguirán en vigencia, pero el director del centro educativo podrá sancionar las faltas menores más rápida y económicamente, siendo de aplicación las normas actuales sólo para las faltas mayores.

Además, en la medida que la nueva norma incluya las faltas más frecuentes, puede esperarse que la práctica habitual lleve a usar cada vez menos dichas normas. De esta manera los maestros conocerán con certeza las faltas y las sanciones correspondientes, eliminándose así una causa de ansiedad, los infractores serán sancionados y el proceso será menos costoso, económica y moralmente.

Aproximación conceptual

Una sanción debe ser entendida como el correctivo social ante una práctica docente ajena al cumplimiento de sus deberes y obligaciones. La práctica docente es una acción humana del maestro y, en este sentido, debe ser una forma de actuar que conlleva conciencia del docente de que se está cometiendo una transgresión o una omisión. En este sentido, no puede sancionarse al maestro cuando él no tiene conciencia de falta.

Las sanciones pueden ser vistas en una doble acepción:

- Como penas establecidas en normas. Estas penas o castigos se aplican a quienes incumplen sus deberes y obligaciones.
- Como la misma acción penal, mientras la cumple el infractor.

Más allá de estas acepciones, las sanciones deben entenderse como correctivos. Ellas, entonces, no se justifican por sí mismas sino que son instrumentos para enderezar la práctica hacia lo “correcto”.

Pero, entre los humanos, la práctica correcta supone un juicio de valor, desde el mismo desarrollo moral de las personas. Por ello, las sanciones al docente para tener el rasgo de correctivas deben conllevar procesos formativos de la moral docente.

El desarrollo moral tiene dos estadios: el de la moral heterónoma y el de la moral autónoma. En el primer caso, las prácticas docentes o desempeños deberían traducirse en reglas a cumplir. De esta manera, cualquier acto que no sea conforme a la regla es malo, y tendríamos docentes malos. Contrariamente, el buen maestro sería el que simplemente cumple formalmente la normatividad.

Como dice la psicóloga Lupe García Ampudia:

“Las reglas son efectivas si las personas están de cuerdo en aceptarlas; su procedencia ya no se deriva de la autoridad externa, sino que es el resultado de convenciones acordadas entre individuos y se pueden modificar. Este componente de modificabilidad de las reglas es producto de una estructura cognitiva subyacente en esta fase o estadio: la reversibilidad, gracias a la cual el pensamiento deja de ser rígido y se torna más flexible”¹⁴⁴.

¹⁴⁴ GARCIA AMPUDIA, Lupe. **Desarrollo afectivo y valorativo**. Lima UNMSM, Facultad de Educación – LEMM. 1999. Pág. 182.

Dentro de las convenciones acordadas deben estar también las sanciones. Por ello, será importante que los maestros no solamente conozcan y asuman sus deberes, sino también las penas previstas cuando se incumplen. Pero, no basta tener este conocimiento desde fuera, sino lo más importante es que los sujetos de la educación asuman desde dentro –por períodos determinados– las sanciones que se consideren pertinentes.

En coherencia con los principios aplicables a los incentivos, también las sanciones no son objetivos, sino medios que deben permitir:

- Garantizar la calidad educativa y el derecho de los alumnos.
- El desarrollo y los derechos de los docentes.

La situación actual

La Ley del Profesorado 24029 y su modificatoria N° 25212, así como el Decreto Supremo N° 019-ED Reglamento de la Ley del Profesorado señalan un conjunto de sanciones como respuestas normativas a las denominadas faltas. En el caso específico del control de asistencia y permanencia de los maestros, la Resolución Ministerial N° 0574-94-ED (del 11-07-94) aprobó un Reglamento donde se precisan las sanciones correspondientes. El D.S.007, el D.S. 065 y el 071 también aportan en precisiones para el control de sanciones a nivel de centro educativo y de órganos intermedios.

En términos generales, se podría decir que el enfoque de sanciones vigente obedece a una moral heterónoma. Algunos de estos rasgos son los siguientes:

- Énfasis en el cumplimiento normativo.*- Al respecto, vale la pena transcribir la concepción de falta y sanciones con que operativamente se trabaja actualmente:
“Falta disciplinaria es toda acción u omisión voluntaria o no, que contravenga las obligaciones y prohibiciones tipificadas en las Leyes 24029, 25212, Ley del Profesorado y su Reglamento, Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, su Reglamento y demás normas vigentes. La acción de cometer una falta da lugar a la aplicación de la sanción correspondiente”¹⁴⁵.
- Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios.*- Esta Comisión tiene una interesante conformación: director de educación, jefe de personal y dos representantes de la organización sindical. Esta comisión solamente emite recomendaciones. En base a ellas, el director aplica la sanción que crea pertinente.
- La regla aparece como algo intangible.*- Las normas previstas vienen de fuera y no han sido materia de negociación con los docentes. Ellas aparecen como algo inmodificable. Es más, cualquier modificación de la regla es concebida como una transgresión a la misma.

TIPIFICACIÓN DE LAS SANCIONES

Para tipificar las sanciones, previamente importa precisar el nivel de responsabilidad que genera la falta, respecto a los mismos objetivos formativos del desempeño docente. Una falta tendrá mayor o menor gravedad, según su nivel de impacto en el proceso formativo de los educandos.

Responsabilidades y faltas

Cada nivel magisterial, en el caso de los docentes con título pedagógico, y cada estrato, en el caso de los docentes sin título pedagógico, establecen las responsabilidades que deben cumplir.

Estas responsabilidades no solamente están referidas a la práctica técnico-pedagógica del docente, sino a la dimensión ética y ciudadana de sus acciones.

¹⁴⁵ MED-R.M.N° 0574-94-ED. **Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del personal del Ministerio de Educación.** Lima, MED. Capítulo VII.I Julio 1994.

Se pueden establecer dos tipos de responsabilidades:

- *Determinantes.*- Hay responsabilidades docentes que son determinantes en el proceso formativo de los estudiantes (por ejemplo, el manejo de una asignatura o el respeto de los derechos fundamentales de los niños).
- *Condicionantes.*- Hay responsabilidades que solamente son condicionamientos o intervinientes en el proceso formativo de los alumnos (por ejemplo, la asistencia y puntualidad de los docentes).

El incumplimiento de las responsabilidades constituye falta que es objeto de sanción. Sin embargo, importa aclarar que el sistema educativo solamente sanciona el incumplimiento de las responsabilidades en los términos señalados. Los posibles delitos cometidos por los docentes y que están previstos en el Código Civil se atienden a los procesos y sanciones estipulados en esta norma de mayor jerarquía.

Según la frecuencia de incumplimiento y el tipo de responsabilidades que se vulneran, se sugiere establecer la siguiente tipología de faltas:

- *Faltas leves.*- Cuando se dan incumplimientos esporádicos de responsabilidades condicionantes.
- *Faltas graves.*- Cuando hay incumplimiento sistemático y habitual de responsabilidades condicionantes; o cuando hay incumplimiento puntual de responsabilidades determinantes del docente.
- *Faltas muy graves.*- Cuando hay incumplimiento sistemático y habitual de responsabilidades determinantes o cuando este incumplimiento coincide con delitos comunes previstos por el Código Civil. En este último caso, las autoridades educativas, por función, deben derivar los casos a las autoridades judiciales.

TIPO DE SANCIONES

Las sanciones a los docentes se gradúan de la siguiente manera:

- 1° Amonestación oral.- Se da ante falta leve, hasta por 2 veces.
- 2° Amonestación escrita.- Se da ante falta grave.
- 3° Multas por tardanzas e inasistencias. Para ello se asume el criterio de valor hora. Una tardanza de hasta 10 minutos equivale a 1 hora de tardanza.
- 4° Transferencia de lugar y/o de cargo, ante falta grave.
- 5° Declaración de demérito, ante falta grave y muy grave.
- 6° Separación del cargo, ante falta muy grave.

ANEXO VI.1

CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL MED Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA SALARIAL

SOBRE:

- Responsabilidades, funciones y condiciones de trabajo del puesto.

Según la teoría administrativa	Según la realidad del MED
<p>Las organizaciones deben tener la descripción de cada uno de sus puestos para:</p> <ul style="list-style-type: none">• Asegurarse de que hay un responsable para cada una de las tareas que se deben realizar en la organización.• Asegurarse de que cada trabajador conoce el trabajo que ha de realizar y las condiciones en que ha de realizarlo. Sabiendo lo que se espera de él (y en qué condiciones) tendrá criterios para aceptar o no el salario que se le ofrece.• Si el trabajador está de acuerdo en entrar a una organización con el trabajo y el salario que le ofrecen, él también utilizará la información del puesto como una guía para su desempeño y formación.• La organización tendrá (en la descripción de cada puesto) una referencia para seleccionar al trabajador que se necesita y para evaluar su desempeño.• La organización debe tener formas de comparar el trabajo a realizar por las personas que desempeñen los diferentes puestos, para saber de quién se espera más (en qué aspecto -más conocimientos o más habilidades para tratar a determinado tipo de estudiante- por ejemplo) y de quién se espera menos. Esta diferenciación de los puestos le permitirá a la organización tener diferentes criterios de selección, de pago y de evaluación para personas con diferentes puestos.	<p>La Ley del Profesorado (R24029) menciona los puestos pero no los describe. El hecho de que los puestos no se mencionen en esta ley ni en su reglamento, como unidades básicas de selección y remuneración, evidencia que a los maestros se les selecciona y se les asigna una remuneración independientemente de lo que hagan. Al analizar la columna de la izquierda podemos sacar las siguientes conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Que el MED no sabe lo que espera del desempeño de cada maestro en su puesto, ni los requisitos que el maestro debe tener para desempeñarse adecuadamente (en el puesto), ni tampoco si la remuneración de cada maestro es proporcional a la contribución que él (o ella) hacen al MED/ESCUELA/ALUMNOS.• Cada maestra o maestro acepta el puesto sin conocer las funciones que debe realizar ni las responsabilidades que debe asumir, pero sí el sueldo que va a recibir. (¿no sería más responsable, de parte de ellos como de todos los profesionales que venden servicios, saber a qué se están comprometiendo cuando aceptan determinado sueldo?).• Además, el hecho de que el MED no establezca diferencia en el trabajo de los maestros para seleccionarlos ni para asignarles su sueldo significa que el MED no hace diferencia en los servicios profesionales que ofrece a alumnos con características muy diferentes (niños, adolescentes, adultos; de sierra, costa y selva; etc.). <p>En conclusión, el MED no tiene una clara descripción de puestos y las aproximaciones existentes no son utilizadas para la toma de decisiones en política de recursos humanos en general, ni tampoco en política salarial en particular. Por lo tanto, el MED no conoce con precisión los servicios profesionales que necesita comprar, ni tiene criterios (o estándares) de calidad para exigir a los maestros una educación de calidad.</p>

SOBRE:

- Métodos de selección

Según la teoría administrativa	Según la realidad del MED
<p>Las organizaciones deben contar con un método de selección de personal que sirva para identificar a las personas idóneas a cada puesto, según sus competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes).</p>	<p>Según el marco legal del profesorado, todos los maestros deben iniciar su trabajo en el MED trabajando en docencia y en el área rural. Para ello deben ingresar a la Carrera Magisterial mediante la presentación de su título y la realización de una prueba.</p> <p>Según la realidad los maestros que ingresan al MED pueden hacerlo por contrato o por concurso nacional para plazas vacantes. Según informantes clave¹⁴⁶ las pruebas para trabajar por contrato son inadecuadas. Y las pruebas del concurso nacional no son específicas a la descripción de un puesto y solamente miden conocimientos.</p> <p>El párrafo anterior nos permitiría concluir que los procesos de selección de los maestros son inadecuados, y si a eso le agregamos que tales procesos se hacen sin diferenciar los puestos (como se explicó en la página anterior) podemos reiterar la conclusión referente a lo inadecuado de los procesos de selección.</p> <p>En conclusión: El proceso de selección de maestros que se aplica en el MED es inadecuado y contribuye a la baja calidad de los servicios profesionales que ofrece esta organización.</p>

SOBRE:

- Métodos de distribución del personal
- Plan de carrera

Según la teoría administrativa	Según la realidad del MED
<p>El Plan de Carrera debe definir las alternativas de posibles oportunidades futuras dentro de la organización. Según Chiavenato (1995), tales oportunidades tienen su mejor expresión a través de los puestos que el trabajador pueda desempeñar a futuro, para los cuales, el trabajador, debe prepararse. Todos los trabajadores de una organización deben tener información (o señales claras) sobre las responsabilidades, funciones y condiciones de los puestos existentes, así como de los requisitos para desempeñarlos, de tal forma que puedan aspirar y prepararse para concursar por ellos.</p>	<p>Una vez que el profesor ha ingresado en la Carrera Magisterial, puede desplazarse dentro de ella en dos sentidos: vertical o por ascensos y horizontal o por reasignaciones (de un área geográfica a otra, según MECEP y del área docente al área de administración de la educación, según informante clave¹⁴⁷, en ambos casos dentro del mismo nivel de la Carrera). Los ascensos se deben realizar mediante evaluación de antecedentes, del desempeño y de los méritos. Las reasignaciones se deben hacer mediante concursos por prueba de conocimientos.</p> <p>Los ascensos implican incremento de remuneraciones. Los criterios para ascender son antigüedad, el nivel académico (títulos, cursos, etc.) y una prueba. Podrían haber dos personas con igual tiempo de servicio y nivel académico desempeñándose en forma muy diferente. Por lo tanto la diferencia podría hacerla la prueba para ascender, por lo que dejamos su análisis para el siguiente inciso referente al Sistema de Evaluación. De igual forma haremos en el caso de las reasignaciones, en que lo relevante es la evaluación.</p>

¹⁴⁶ Paiva, Manuel.

¹⁴⁷ Paiva, Manuel.

SOBRE:
Sistemas de evaluación

Según la teoría administrativa	Según la realidad del MED
<p>El Sistema de Evaluación del Desempeño, como su nombre lo indica debe evaluar el rendimiento del trabajador con respecto a las funciones y responsabilidades del puesto que desempeña.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de evaluación para la selección deben tener, al menos, las siguientes características: i) estar basados en los requisitos del puesto; y ii) deben medir el potencial del trabajador para desarrollar las competencias del puesto (conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes). • Los procesos de evaluación para la asignación a los puestos y/o para los desplazamientos en la Carrera, necesitan tener, al menos, las siguientes características: i) aplicar instrumentos que permitan medir el total de factores del desempeño y los resultados; ii) dar participación, en la evaluación, a la persona que está siendo evaluada, a sus homólogos y a las personas que reciben el efecto de su desempeño (alumnos y padres de familia); iii) que la metodología que se aplique propicie la reflexión y el desarrollo del trabajador y no solamente el temor a las sanciones. 	<p>Los procesos de evaluación de personal tanto los que se hacen para seleccionar a los maestros que han de ingresar a la carrera como los que se hacen para autorizar ascensos en la misma, utilizan criterios inadecuados. Esto se afirma porque tales procesos no están basados en los requisitos del puesto. Este criterio sería suficiente para decir que los procesos de evaluación con fines de selección y ascenso de maestros son inadecuados. Sin embargo, a esto se agrega que los mismos no llenan los criterios mínimos que requiere la teoría, descritos en el último párrafo de la columna izquierda.</p> <p>En conclusión, los actuales métodos de evaluación de maestros con fines de selección, asignación y ascensos no son útiles para evaluar por que no miden sus características profesionales (conocimientos, habilidades ni características personales) en forma adecuada. Por lo tanto, no pueden ser base para asignar sueldos a los maestros que ingresan, ni a los que ascienden, o se asignan o reasignan a un puesto.</p>

SOBRE: remuneraciones.

Según la teoría administrativa	Según la realidad del MED
<p>Remuneraciones. Según Chiavenato¹⁴⁸ la remuneración es la suma del salario directo y del salario indirecto. El primero, es el que se recibe exclusivamente como contraprestación del servicio en el puesto ocupado. El segundo es resultado de cláusulas de la convención colectiva de trabajo y del plan de servicios y beneficios sociales ofrecidos por la organización. Las remuneraciones pueden ser en efectivo o en especie.</p> <p>Para propiciar el equilibrio entre lo que el trabajador da a la organización y la remuneración que recibe a cambio, la teoría administrativa (apoyada en la psicología) establece que las remuneraciones deben ser:</p>	<p>En la realidad del MED, el equilibrio deseado está muy lejos de existir, por los siguientes motivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los salarios de los maestros que trabajan en el sector público son menores a los que trabajan en el sector privado. Según Díaz (2000)¹⁴⁹, en 1998, la remuneración mensual promedio de un maestro del sector público era 652 soles mientras que la de un maestro del sector privado era de 1004 y 1439 para hombre y mujer, respectivamente. Según los nombramientos y/o contratos, tales remuneraciones corresponden a 30 y 28 horas de trabajo semanales para los maestros hombres y mujeres del sector público, respectivamente. Y a 28 y 23 horas de trabajo se-

¹⁴⁸ Op. Cit. Pág.302.

¹⁴⁹ Díaz y Saavedra (2000) Pág.43

- Adecuadas a la carga de trabajo según el mercado laboral, es decir, que sean similares a las remuneraciones que reciben los trabajadores que se desempeñan en puestos similares en otras organizaciones del medio. Lo que impide tener trabajadores ansiosos por dejar el trabajo actual para buscar mejores oportunidades en otra organización.
- Adecuadas a la carga de trabajo. Es decir que a mayor carga de trabajo (mayores funciones, responsabilidades, requisitos y peores condiciones de trabajo) las remuneraciones deben ser mayores. La relación entre la carga de trabajo y las remuneraciones debe mantener una relación directa, para evitar malestar en los trabajadores (cuando dos trabajadores tienen igual carga de trabajo y uno de ellos se entera de que su compañero gana más, el primero, lógicamente, se molesta y desata una cadena de malestares dentro de la organización).
- Adecuadas a las necesidades de las personas, que según Maslow son internas a las personas y tienen el siguiente orden de prioridad: i) fisiológicas, ii) de seguridad, iii) sociales, iv) del ego (estima) y iv) de autorrealización. Y que según Herzberg son externas a las personas y las clasifica en dos grupos que llama: i) factores higiénicos, que son las condiciones que rodean a la persona en su ambiente de trabajo (físicas y ambientales, salario, beneficios sociales, políticas de la organización, tipo de supervisión, relaciones laborales, reglamentos y oportunidades existentes); y ii) factores motivacionales, que son las condiciones propias del puesto que la persona desempeña (funciones y responsabilidades). Según Herzberg, las primeras poseen capacidad limitada para influir en el comportamiento de los trabajadores, su existencia adecuada evita fuentes de insatisfacción pero no motiva, mientras las segundas, como su nombre lo indica, tienen gran fuerza para motivar el desempeño de los trabajadores. Según Chiavenato, “éstas producen un efecto de satisfacción duradera y un

manales para los maestros hombres y mujeres del sector privado. Como podrá haberse notado, las remuneraciones que paga el MED no tienen relación con las remuneraciones que se pagan a los maestros del sector privado.

- Tampoco existe equilibrio entre las remuneraciones de los diversos puestos del MED. Según lo informado por los funcionarios del MED, es muy común encontrar a maestros con iguales funciones y responsabilidades y con diferentes remuneraciones. La principal causa de este desequilibrio es el hecho de que las remuneraciones se establecen por la ubicación en el Escalafón Magisterial y no por el puesto que el profesor desempeña.
- No existe relación entre las remuneraciones que el maestro recibe y las necesidades que tiene o los factores que le motivan a desempeñarse mejor.

Los conceptos por los cuales se dan remuneraciones son múltiples (23 en total) y los maestros no saben cuánto dinero reciben por cada concepto. Según MECEP (2001) la remuneración de los maestros “se compone de una serie de conceptos que son poco significativos en monto y que no constituyen la misma base de cálculo para otros beneficios, para pensiones y para descuentos en planilla.” “El grueso de la remuneración está comprendido en las bonificaciones especiales que aparecen en columnas separadas de la planilla.”

El mismo documento menciona como los factores que afectan las remuneraciones, los siguientes:

- i) El nivel en la Carrera Magisterial. De acuerdo a la Ley, los maestros nombrados reciben un salario (dinero) por estar ubicados en un nivel de la carrera debido a sus años de servicio, nivel académico (títulos, cursos, etc.) y los resultados de evaluaciones.
- ii) La situación contractual. Los maestros contratados reciben un salario (dinero) por asumir las funciones y responsabilidades (incluso las horas laborables) que les estipula el contrato, con respecto a un puesto para el cual han sido seleccionados.
- iii) La jornada laboral. MECEP (2001) dice: “los docentes pueden trabajar más o menos que éstas (horas), pero el sueldo se les paga de acuerdo con las horas que aparecen en la plaza.” “La remuneración no está fijada por horas. Si se divide el sueldo del docente de 40 horas entre 40 no se va a obte-

aumento de la productividad muy por encima de los niveles normales”. La ausencia de estos factores produce falta de satisfacción.

Según Vroom, la motivación de producir es función de: los objetivos individuales; la clara relación que perciba el trabajador entre su productividad y la satisfacción de sus objetivos individuales y la capacidad percibida de influir en su nivel de productividad.

Aquellas organizaciones que no consideran los factores que motivan a sus trabajadores ni los factores cuya ausencia puede ser fuente de insatisfacción para ellos, corren el riesgo de gastar en remuneraciones que no tienen efecto favorable en el desempeño de sus trabajadores.

ner el mismo valor por hora que el que se le paga a los docentes de 30 o 24 horas”.

iv) El tipo de funciones. Los maestros pueden desempeñar funciones docentes o de administración de la educación, pero eso no hace la diferencia en la remuneración. Solamente reciben dinero por funciones propias del puesto los directores y subdirectores.

- Los 23 conceptos remunerativos vigentes se describen en anexo (MECEP 2001 Pgs. 43 a 48). De ellos, los únicos que se refieren a remuneraciones por características del puesto son: bonificaciones por dirección y por lugar de desempeño.

Tal como se habrá podido notar en los dos últimos puntos, los múltiples conceptos de remuneración por los que el MED paga a los maestros no tienen relación con la calidad del trabajo que ellos realizan.

En conclusión, el MED gasta en remuneraciones a maestros sin tomar en consideración el equilibrio de éstos con el mercado laboral, ni el equilibrio entre las remuneraciones de los docentes de esta misma organización y sin aplicar criterio alguno para motivar o incentivar a los maestros a desempeñarse en forma adecuada. De donde se podría decir que mientras el MED mantenga sus actuales criterios de remuneración, cualquier cantidad de dinero que asigne a los mismos contribuirá en poco o en nada a motivar a los maestros para mejorar su desempeño.

Esto demanda la revisión del concepto de “piso salarial justo” y la propuesta de “duplicar el salario magisterial”, de tal manera que sean parte de un proceso que implique una motivación para el desempeño docente y no un anuncio más de aumento para todos.

ANEXO VI.2

VI.2.A. MARCO CONCEPTUAL DE POLÍTICA Y ESCALAFÓN SALARIAL

SOBRE LAS ORGANIZACIONES

A partir del enfoque sistémico de organización, se definen los siguiente conceptos básicos:

- *El producto de la escuela.* A la educación, razón de ser de la escuela, se le denominará producto de la escuela (resultado del trabajo que los maestros y otro personal, realizan en la escuela).
- *Los procesos de trabajo de la escuela.* Al trabajo que se realiza para generar el producto de una organización se le llama proceso de trabajo. Por tanto, en las escuelas se denominará “procesos de trabajo” al trabajo que los maestros y otro personal realizan para generar educación.

SOBRE LAS PERSONAS

- Los usuarios de los servicios de educación (o clientes) son los alumnos y padres de familia. Tienen necesidades de educación de calidad, escasos recursos (en su mayoría), viven en ambientes muy diferentes entre sí (urbano, urbano-marginal o rural) y, además, mediante el pago de impuestos, financian el servicio educativo público y, por tanto, tienen derecho a recibir y exigir educación de calidad.
- Los trabajadores son los maestros. Son personas con conocimientos, habilidades y características personales, con potencial (mayor o menor) para contribuir a generar educación de calidad para las personas de la localidad en que está la escuela. Además, están en la escuela porque han tomado la decisión de ser maestros para satisfacer sus expectativas de vida, que van desde la satisfacción de sus necesidades primarias hasta las de autorrealización (vocación), pasando por las de seguridad, sociales y de autoestima¹⁵⁰.

SOBRE LAS PERSONAS Y LAS ORGANIZACIONES

La relación entre las personas y las organizaciones se da mediante un contrato de trabajo¹⁵¹ en el cual se establece:

- Lo que la persona se compromete a dar a la organización.
- Lo que la organización se compromete a dar a la persona.

Parte de este contrato es explícito y tiene base legal, y parte del mismo está implícita, no tiene base legal, pero contiene muchas de las expectativas de ambas partes. En la situación ideal, ambas partes satisfacen sus expectativas. En una escuela esto equivale a decir que los maestros reciben las condiciones (salario y otras) necesarias para satisfacer sus necesidades (siguiendo a Maslow, los maestros tendrían las condiciones para satisfacer sus necesidades básicas, de seguridad, sociales, de autoestima y de autorrealización) y que los alumnos y padres de familia, cuyos intereses están representados por el MINED, reciben educación con calidad, equidad y eficiencia.

Muchas veces, una o las dos partes no cumplen su compromiso, dejando a la otra parte con expectativas insatisfechas. Esta situación impide que se logre el objetivo que llevó a ambas partes a la contratación y genera un ambiente de desconfianza para futuros contratos. Para reducir la probabilidad de que

¹⁵⁰ Ver teoría de la motivación de Maslow y de Herzberg, en Chiavenato (1995), Werher (1991) y otros.

¹⁵¹ Para fines de este trabajo llamaremos contrato de trabajo a la relación laboral que se establece entre el trabajador y la organización, ya sea que implique estabilidad laboral, como en el caso de los nombramientos que actualmente realiza el sector público, o no, como en el caso de los contratos que se realizan en las organizaciones públicas y privadas.

esto suceda se deben establecer incentivos al cumplimiento y sanciones al incumplimiento de los términos contractuales, los mismos que deben ser conocidos por ambas partes antes del establecimiento del contrato.

En la búsqueda de la situación ideal descrita, las organizaciones establecen diversas formas de relación con los trabajadores (relación laboral). Unas consideran al trabajador como un recurso humano, a quien debe aprovechar al máximo, y que la mejor forma de hacerlo es dándole las mínimas condiciones y exigiéndole la máxima producción, mediante un desempeño controlado. Otras consideran que el trabajador es una persona con potencial y expectativas, que puede hacer una mejor contribución a la generación del producto de la organización en la medida en que ésta le dé mejores condiciones para trabajar y para satisfacer sus necesidades y expectativas laborales y personales. En el caso de las escuelas, una relación laboral como la primera sería la de un maestro con pésimas condiciones de trabajo, que aporta poco o nada a la educación. Mientras una relación laboral como la segunda sería la de un maestro con excelentes condiciones de trabajo y que aporta mucho a la educación. Al respecto, varios autores de la teoría de la organización han planteado la conveniencia de una relación laboral equilibrada.

Por lo tanto y en conclusión, la relación laboral ideal en una escuela es una situación de equilibrio entre lo que cada maestro da y recibe de la organización MED/escuela. Los términos de intercambio de esta relación son los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros a cambio de la calidad en el desempeño y el resultado que ellos aportan al MED/escuela (o viceversa). Esta relación lleva a una complementariedad entre los objetivos de los maestros y los del MED/escuela, que incluyen implícitamente los objetivos de los alumnos y de los padres de familia. Entonces cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿cómo deben ser la política de personal y la política salarial para que propicien la situación de equilibrio deseada?

SOBRE LAS POLÍTICAS DE PERSONAL Y SALARIAL

Una política salarial que contribuya a la calidad del producto debe estar contenida en cada uno de los cinco componentes de política de personal que se presentan a continuación, y en la forma en que se indica:¹⁵²

- En el componente alimentación del sistema, la organización debe atraer a las personas que tengan condiciones para trabajar con calidad.
- En el componente aplicación, la organización (con objetivos claros y quehaceres definidos) debe establecer las reglas a cumplir por los trabajadores. Estas deben estar en equilibrio con lo que el trabajador reciba de la organización, contenido en los dos componentes de política de personal, que se describen a continuación.
- El componente mantenimiento de personal, se refiere a lo que la organización da a los trabajadores para que trabajen en ella. Esto significa, adecuados salarios, incentivos, higiene, seguridad y relaciones laborales.

Los cuatro conceptos descritos, más las condiciones para el desarrollo de personal, que se explican en el componente desarrollo de personal (siguiente componente) deben ser tales que satisfagan las expectativas de los trabajadores que tienen las condiciones para hacer el trabajo de calidad requerido mediante el componente aplicación.

- El componente desarrollo del personal se refiere a todo aquello que la organización ofrece a sus trabajadores para que se desarrollen dentro de ella (participación en procesos de educación permanente, cursos y otros).

Las condiciones que la organización da a los trabajadores para su desarrollo personal, aunadas a los salarios, incentivos, condiciones de higiene y seguridad y relaciones laborales, descritas en el componente mantenimiento de personal, deben ser tales que satisfagan las expectativas de los trabajadores que tienen las condiciones para hacer el trabajo de calidad requerido mediante el componente aplicación.

¹⁵² Los componentes en el sistema de gestión de personal, según Chiavenato Idalberto en "Administración de recursos humanos" Ed. Mc Graw Hill, Santafé de Bogotá, 1997 son: alimentación del sistema, aplicación, mantenimiento y desarrollo de personal y control.

- El componente control incluye mecanismos para garantizar que cada uno de los elementos de política señalados se aplica en forma adecuada. En el control de la implementación de las políticas de la organización deben participar los actores de la organización, especialmente los más interesados en lograr resultados de calidad.

En la siguiente tabla, se explica, en forma gráfica, el equilibrio que debe haber entre lo que el trabajador da a la organización y lo que recibe a cambio, es decir, entre el componente aplicación y los componentes mantenimiento y desarrollo.

CUADRO N° 2

Lo que el trabajador da a la organización		Lo que el trabajador recibe de la organización
<ul style="list-style-type: none"> • Lo que hace (funciones, procesos y tareas) • Cuándo lo hace (la periodicidad y el tiempo con que realiza las tareas) • Cómo lo hace (con determinada secuencia lógica en los procesos y tareas, determinados insumos, responsabilidades específicas) • Dónde lo hace (lugar y condiciones físicas del mismo) • Por qué y para qué lo hace (objetivos y producto a generar en todo el proceso) 	=	<ul style="list-style-type: none"> • Salario • Incentivos • Higiene y seguridad • Relaciones laborales adecuadas • Desarrollo

SOBRE LA CALIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA

- Calidad. Según teóricos, un bien o servicio de calidad es aquel que satisface las necesidades de las personas a quienes va dirigido.
- Equidad. Igualdad de oportunidades para todos los habitantes de un país. Esto significa apoyar especialmente a la población que tiene menores condiciones para acceder a la educación.
- Eficiencia. La mejor combinación de recursos para el logro de los objetivos respectivos. Para aplicar una política salarial, con estos criterios, es necesario contar con principios claros, como:
- centrar la atención en los procesos y resultados para garantizar que estos contribuirán a la calidad y equidad;
- regular las acciones y decisiones mediante reglas claras, incentivos, suficiente información;
- evaluar los efectos e impactos de las políticas de educación y de la política salarial, en términos de equidad, calidad y eficiencia;
- vincular el presupuesto con los objetivos de la educación en general y de las escuelas en particular (esto implica tener información sobre costos de remuneraciones, materiales, y otros insumos) y
- evaluar *ex ante* el costo beneficio de las decisiones de política de educación y en este caso, de política salarial (de incrementos salariales, de dar uno u otro incentivos, de la aplicación de estructuras alternativas de carrera magisterial, etc.). Los resultados de estas evaluaciones apoyan a las autoridades en la toma de decisiones eficientes, a la vez que les significan valiosos instrumentos de negociación ante los trabajadores, así como ante el gobierno y otros posibles entes financieros (sector privado, organismos financieros internacionales).