

PERÚ:

El estado de políticas públicas docentes

2018

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

© Diálogo Interamericano
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005
Central telefónica: (20-2) 822-9002 / Fax: (20-2) 822-9553
Correo-e: <education@thedialogue.org>
Web: <thedialogue.org/education>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-683-2

Documento de Trabajo-, 242 (ISSN 2222-4971)
Serie Educación, 18 (ISSN 1022-0399)
Edición digital

Lima, junio de 2018

Reservados todos los derechos a los editores, bajo el protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Sin embargo, por la presente, se concede permiso para reproducir este material total o parcialmente para propósitos educativos, científicos o en desarrollo, con mención de la fuente.

Cuenca, Ricardo y Vargas Castro, Julio César

Perú: el estado de políticas públicas docentes. Lima: IEP, 2018. (Documento de Trabajo, 242. Serie Educación, 18)

1. POLÍTICAS PÚBLICAS; 2. POLÍTICA EDUCATIVA; 3. POLÍTICA DOCENTE; 4. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN;
5. FORMACIÓN DE DOCENTES; 6. PERÚ

WD/06.02.01/E/18

© 2018, Diálogo Interamericano e Instituto de Estudios Peruanos

Primera edición.

PERÚ:

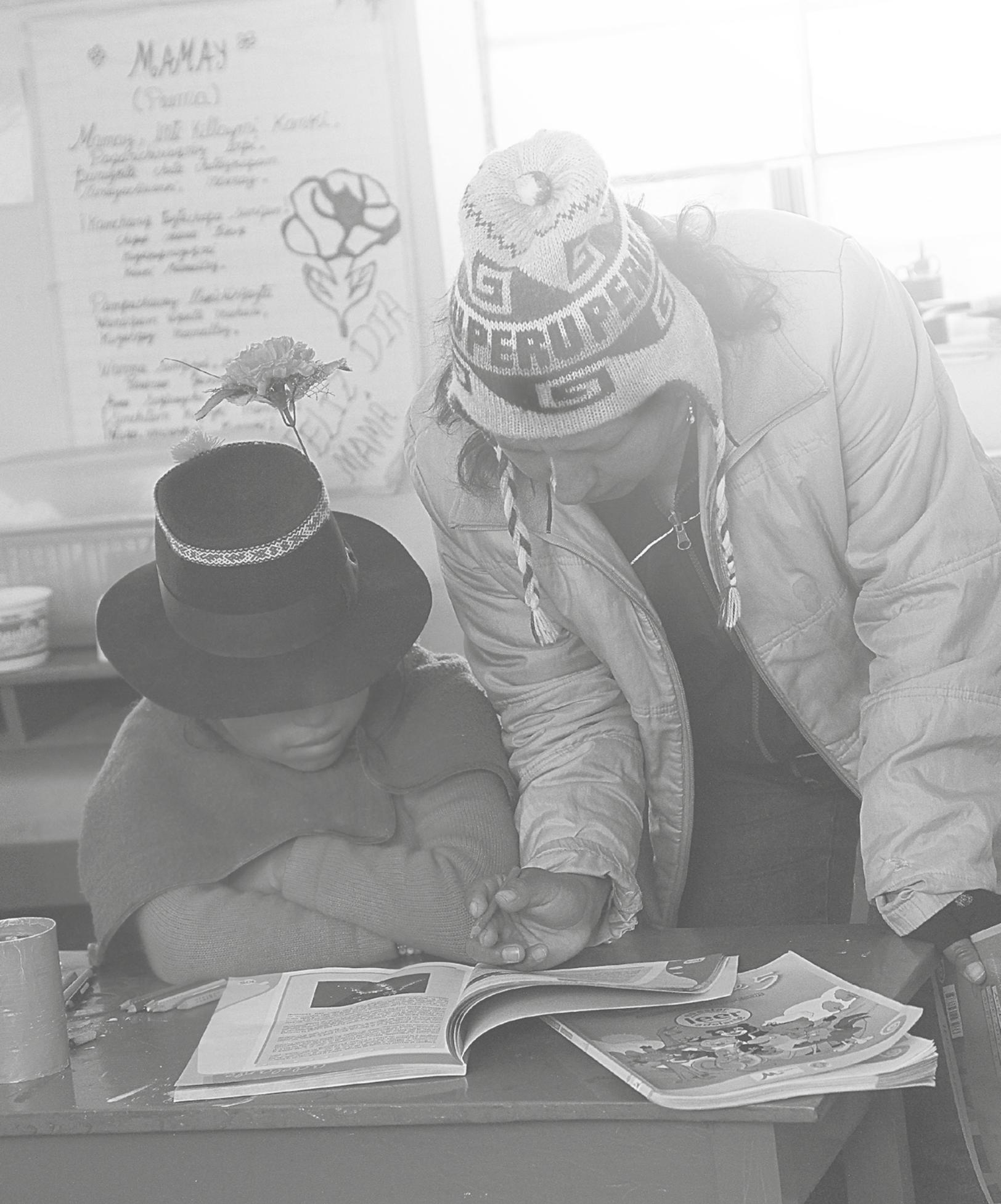
El estado de políticas públicas docentes



Docente de 5° monitorea el trabajo de sus estudiantes. I.E San Francisco de Vinchos. Ayacucho 2014. Foto Mariana Montes

Tabla de contenido

Misión	7
Agradecimientos	8
Resumen ejecutivo	9
Indicadores de progreso de la política docente	11
Introducción: La educación que tenemos mejora, pero no lo suficiente	13
Estado de la política docente	17
Preparar el campo para una enseñanza efectiva	17
<i>Existen expectativas claras para alumnos y docentes</i>	17
<i>Maximizar oportunidades para el aprendizaje en el aula</i>	19
<i>Avances en establecer un sistema de formación de docentes de alta calidad</i>	19
Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos	20
<i>Se han establecido mecanismos para seleccionar a los mejores candidatos</i>	20
<i>Mejoras en la remuneración docente para atraer y retener a los más talentosos</i>	21
<i>Existen debilidades en el desarrollo profesional en servicio</i>	23
Una gestión que incentiva el buen desempeño	24
<i>Existen evaluaciones de docentes periódicas y de alta calidad</i>	24
<i>Reconocer el buen desempeño docente</i>	25
<i>Proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados</i>	25
Conclusiones y recomendaciones	28
Bibliografía	30
Anexo	32



Maribel, maestra de 5° de la I.E Cayramayo monitorea el trabajo de sus estudiantes. Ayacucho 2014. Foto Mariana Montes

Misión

Hay una creciente preocupación en América Latina con respecto a la calidad de la educación. Las escuelas no están logrando enseñar las habilidades que los niños y jóvenes necesitan para insertarse exitosamente en el mercado laboral y contribuir a la sociedad.

A pesar de la importancia de los docentes para el aprendizaje, en la mayoría de los países en la región los sistemas de atracción, selección, formación, retención y apoyo de maestros son todavía inadecuados. Además, los grupos de interés que más deberían involucrarse con los gobiernos para exigir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje estudiantil—los padres de familia, los empresarios y la sociedad en general—en muchos casos quedan al margen del debate.

Los Informes de Seguimiento PREAL buscan contribuir a generar debates informados sobre políticas públicas docentes a través de estudios que den cuenta, de manera sistemática, del estado y el alcance de estas políticas sobre las escuelas de cada país estudiado. Esta serie de informes se concentra en Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú. Siguen una serie de informes sobre las políticas docentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, publicada en 2015. Los informes, publicados por el Dialogo Interamericano en conjunto con socios nacionales, intentan presentar un marco común que defina y monitoree elementos clave de una buena política docente y permita darles seguimiento en el tiempo.

En cada uno de los cuatro países, los autores analizaron el estado de las políticas docentes en nueve dimensiones comunes, agrupadas en tres categorías:

Preparar el campo para una enseñanza efectiva: Esta categoría explora si existen los elementos preparatorios fundamentales para permitir una instrucción de calidad

tales como expectativas claras, tiempo de clase adecuado y preparación docente sólida.

Atraer, contratar y retener a docentes talentosos: Esta categoría explora si los sistemas existentes consiguen seleccionar y retener a los mejores candidatos para ser docentes y si se apoya a los docentes para mejorar sus prácticas.

Gestionar para un buen desempeño: Esta categoría explora si se evalúa regularmente a los docentes; si se reconoce su buen desempeño y se penaliza a aquellos cuyo rendimiento es débil continuamente; y si se asignan recursos (humanos y materiales) para proveer una instrucción de calidad a los niños y jóvenes más vulnerables.

En un marco de diversidad, los informes buscan fomentar una discusión inclusiva entre actores nacionales sobre cómo fortalecer la profesión docente y hacer recomendaciones para próximos pasos. Específicamente, los informes buscan:

1. Instalar a la política docente como una prioridad en la agenda pública, ampliando su cobertura para incluir temas más allá del tradicional énfasis en los salarios y la formación.
2. Promover el debate informado y buscar consensos entre actores sobre maneras de mejorar la enseñanza (y los aprendizajes) a través de mejores políticas docentes.
3. Fortalecer y apoyar a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de mejorar el diseño e implementación de la política docente y, de esa manera, contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias a la colaboración de las siguientes expertas que con sus opiniones nos han ayudado a comprender mejor el grado de implementación de las políticas docentes. Nuestro agradecimiento a Madeleine Zúñiga, Mariana Eguren, María Amelia Palacios, Gloria Helfer, Sandra Carrillo, Liliana Muñoz y Natalia González.

Así mismo, queremos expresar nuestro agradecimiento especial al Consejo Nacional de Educación por recibir nuestros avances en la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Docente. Nuestro agradecimiento al Consejero Jorge Jaime y a la coordinadora de la Mesa Cristina Flores. Gracias a las personas e instituciones que participaron en las discusiones. María Teresa Moreno, Oscar Huaranga, Carmen Najarro, Cristina del Mastro, Enrique Revilla y Jamine Pozú. Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Foro Educativo, Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, Foro Latinoamericano Paulo Freire, Edugestores, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico e Instituto de Estudios Peruanos.

Queremos agradecer especialmente a Sarah Stanton y Ariel Fiszbein, colegas del Programa de Educación del Inter-American Dialogue por sus acertados comentarios a los borradores del informe. Asimismo, agradecemos a nuestros colegas del BID, en especial a Diana Hincapié.

Los contenidos del informe son responsabilidad exclusiva del Instituto de Estudios Peruanos y el Diálogo Interamericano.

Resumen ejecutivo

En el Perú, las políticas docentes son un tema prioritario en la agenda pública. Esta posición ha sido alcanzada luego de un trabajo sostenido del Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la academia y las ONG en los últimos quince años.

Este informe está comprendido entre el 2012, año en el que se aprueba la Ley de Reforma Magisterial, y el 2017. Durante este período se ha puesto en marcha una reforma, más integral que en otros años, de la profesión docente que incluye la implementación de una nueva carrera, la renovación de la formación docente y el desarrollo de una estrategia de bienestar docente.

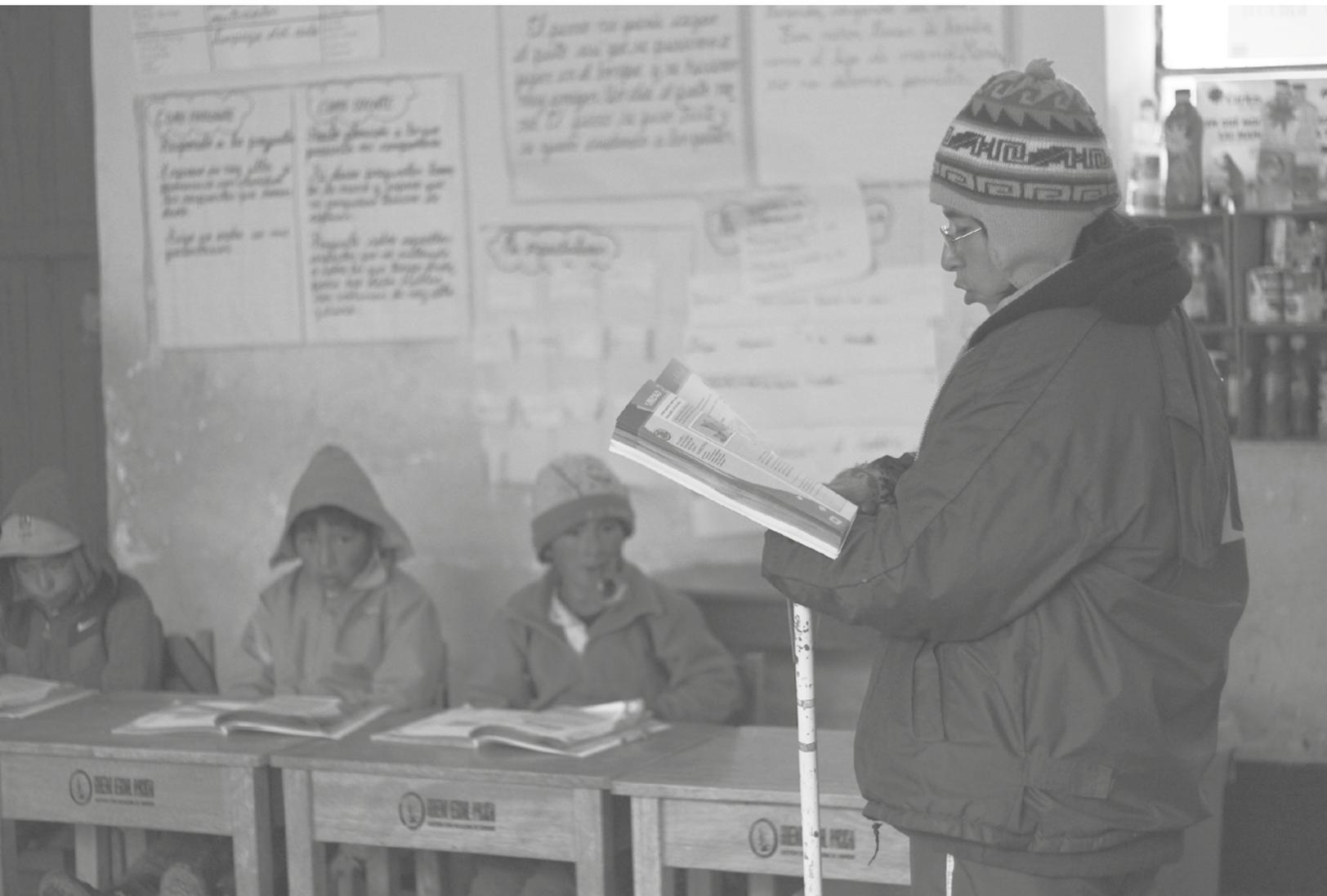
De manera general, existe un consenso alrededor de los avances que se vienen teniendo en relación a los ejes analizados. Destacan como avances la existencia y uso de estándares de desempeño docente, la estructura clara de una carrera profesional de corte meritocrático y la transparencia e idoneidad de las evaluaciones de los profesores realizadas hasta el momento.

No obstante, se han identificado desafíos que requieren especial atención para buscar asegurar el éxito de la reforma, tales como mejorar los procesos de reclutamiento y retención de los docentes, intensificar las estrategias de apoyo a la práctica y fortalecer las acciones para la revaloración profesional. Se recomienda, principalmente, ampliar el área de influencia del Marco del Buen Desempeño Docente a todas las acciones que realiza el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación vinculadas a los temas docentes y mejorar las estrategias de difusión de la nueva ley de institutos.

En el siguiente esquema-resumen, al evaluar cada dimensión señalada, el símbolo “√” indica que el país **sí** ha abordado el tema en cuestión exitosamente. El símbolo “X” indica que el país **no** ha abordado el tema en cuestión de manera exitosa. El símbolo “?” indica que **no hay suficiente información** para determinar si el país ha abordado el tema en cuestión exitosamente. El símbolo (✓) indica que ha habido **algún progreso en la dirección correcta**, pero no suficiente.

Informe de seguimiento de la política docente Perú

Preparar el campo para una enseñanza efectiva Se ha iniciado una reforma integral de la formación docente basada en estándares	
Existen expectativas claras para alumnos y docentes, crecientemente conocidas y utilizadas	✓
El ausentismo docente continua siendo un problema afectando la adecuada utilización del tiempo para el aprendizaje en aula	X
Se ha avanzado en la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de las instituciones de formación docente	⋯
Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos Se ha logrado avances en la implementación políticas docentes con enfoque meritocrático	
Se han puesto en marcha mecanismos para seleccionar los mejores candidatos que irán permitiendo una renovación de los planteles	⋯
Se ha ajustado el sistema de remuneración docente para establecer una estructura que atraiga y retenga a los más talentosos	✓
A pesar de esfuerzos en apoyar a los docentes para mejorar su práctica, el desarrollo profesional de docentes en servicio presenta debilidades	⋯
Una gestión que incentiva el buen desempeño docente Se vienen realizando evaluaciones técnicas y transparentes basadas en estándares	
Se ha establecido un sistema de evaluaciones de docentes, periódicas y de alta calidad, que toman en cuenta el aprendizaje de los alumnos	✓
Se han iniciado acciones para reconocer el buen desempeño, así como mecanismo para enfrentar el desempeño débil	⋯
La falta de suficientes docentes de calidad en zonas rurales y capacitados para ofrecer EIB representa una limitación para los alumnos más vulnerables	⋯



Rosa Fernández, docente de 3° y 4° leyendo las instrucciones del libro Adelante en clase. I.E Cayramayo. Ayacucho 2015. Foto Mariana Montes

Introducción: La educación que tenemos mejora, pero no lo suficiente

A partir del año 2001, el Perú ha venido mostrando importantes avances promedio en indicadores básicos de cobertura. Estos avances lo colocan entre los países latinoamericanos con mejores indicadores de eficiencia del sistema. Tal como se muestra en el **gráfico 1**, la educación primaria es prácticamente universal mientras que los otros niveles educativos han crecido sus tasas tanto de matrícula como conclusión en las últimas décadas.

En el caso de la matrícula, el aumento que se produjo del año 2000 al 2015 ha sido considerable y diferenciado. Por un lado, el nivel inicial obtuvo el incremento más elevado correspondiente al 57%, logrando que el 83,8% de los niños se matriculen en el intervalo de edad adecuado. Por su parte, la tasa de matrícula del nivel primario, que era el que se encontraba en mejores condiciones a inicios de este periodo (90,6%), aumentó también a 92,9% entre los niños de 6 a 11 años. En el nivel secundario, como se ha señalado, aún se encuentran algunos esfuerzos por realizar. Si bien la tasa de matrícula de la educación

secundaria experimentó un aumento promedio de 1.1% anual, pasando de 70,8% en el año 2002 a 83,9% en el 2015, esta tasa está considerablemente por debajo de las cifras observadas en primaria.

Al igual que la tasa de matrícula, la tasa de conclusión¹ muestra un punto de partida progresivamente más bajo según el nivel educativo. Entre los años 2000 y 2015, en el caso de primaria se observa un aumento de 33% en este indicador, obteniendo que un 82,1% de niños entre 12 y 13 años terminen la educación primaria. Por su parte, durante el mismo periodo, el nivel secundario experimentó un aumento de 68% en su tasa de conclusión, de 42,5% a 71,4% de los adolescentes entre 17 y 18 años, es decir, poco más del doble de la tasa registrada en primaria. En otras palabras, la brecha entre la educación primaria y secundaria se redujo significativamente, principalmente en el último quinquenio, en el que se registró un aumento importante en la tasa de conclusión secundaria (incremento de 10,7%).

GRÁFICO 1. TASAS DE MATRÍCULA Y CONCLUSIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS, 2000 - 2015

Fuente: Escala y censos escolares, Ministerio de Educación

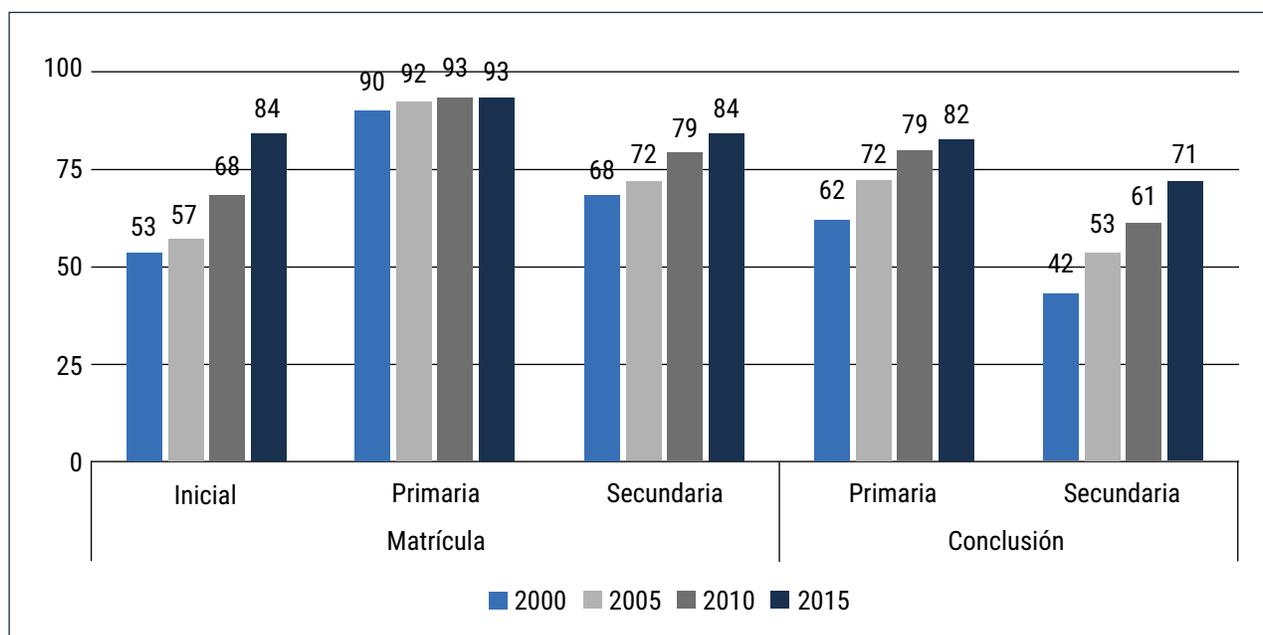
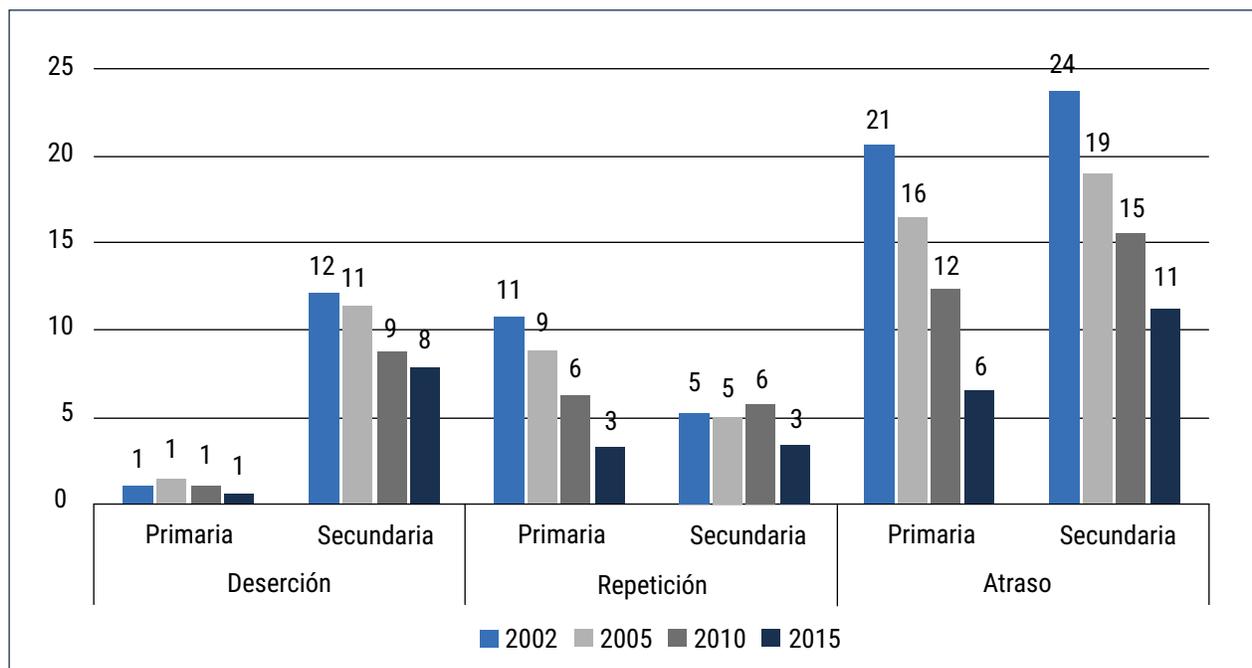


GRÁFICO 2. TASAS DE DESERCIÓN, REPETICIÓN Y ATRASO POR NIVELES EDUCATIVOS, 2002-2015

Fuente: Escale y censos escolares, Ministerio de Educación



En los últimos quince años se han producido mejoras en relación con la cobertura y el acceso a la educación. Los indicadores de cobertura (tasa de matrícula, conclusión, deserción, repetición y atraso) han presentado avances significativos en todos los niveles (inicial, primaria y secundaria), evidenciando así los esfuerzos realizados por obtener la universalidad de la educación en el Perú. No obstante, si bien han existido avances en todos los niveles, este ha sido heterogéneo. Por ejemplo, en el caso de la educación secundaria, encontramos que, si bien se han registrado importantes cambios, aún uno de cada cinco jóvenes no está matriculado en secundaria y uno de cada cuatro no termina su formación básica. Así también, en términos de deserción, repitencia y atraso se observan cambios importantes, pero muy por debajo de los registrados en educación primaria (gráfico 2).

En cuanto al financiamiento de la educación pública, el presupuesto al sector de educación ha ido en aumento en los últimos años. Si bien aún el porcentaje que se destina al sector es bajo, desde el año 2000 se ha producido un aumento del 1%, de 2.6% del PBI en el año 2000 a 3,6% en el 2015. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021) ha mantenido la promesa del gobierno anterior de Ollanta Humala (2011-2016) de incrementar de manera sostenida la inversión en educación en 15% más de presupuesto por

año hasta alcanzar, en el 2021, el 6% del PBI destinado a la educación.

El gasto público por estudiante ha ido en aumento también. En los casos de los niveles inicial y primario el presupuesto por estudiante se ha incrementado casi seis veces, de USD \$152,64 a \$916,80 para la educación inicial y de USD \$160,47 a \$931,86 para la educación primaria. Así también, el presupuesto de la educación secundaria se quintuplicó, pasando de USD \$215,23 por estudiante en el año 2000 a \$1056,32 en el año 2015 (gráfico 3).

No obstante, existen retos fundamentales en la mejora en el rendimiento de los estudiantes. Si bien se han producido avances en los últimos años, los principales indicadores de la calidad siguen siendo bajos. Por ejemplo, la evaluación nacional de 2.º grado muestra resultados desalentadores. Como se puede observar en la tabla 1, para el año 2015 el 26,6% de los estudiantes obtuvieron resultados satisfactorios en el área de matemática y el 49,8% en el área de comprensión lectora. Es decir, en ninguna de las dos áreas el porcentaje obtenido es mayor al 50%. Aun así, los resultados representan un crecimiento significativo en el rendimiento de los estudiantes desde el inicio de la evaluación nacional en 2007.

GRÁFICO 3. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR ESTUDIANTE, 2000-2015 (EN USD)

Fuente: Sistema integrado de financiamiento de la administración pública, Ministerio de Economía y Finanzas

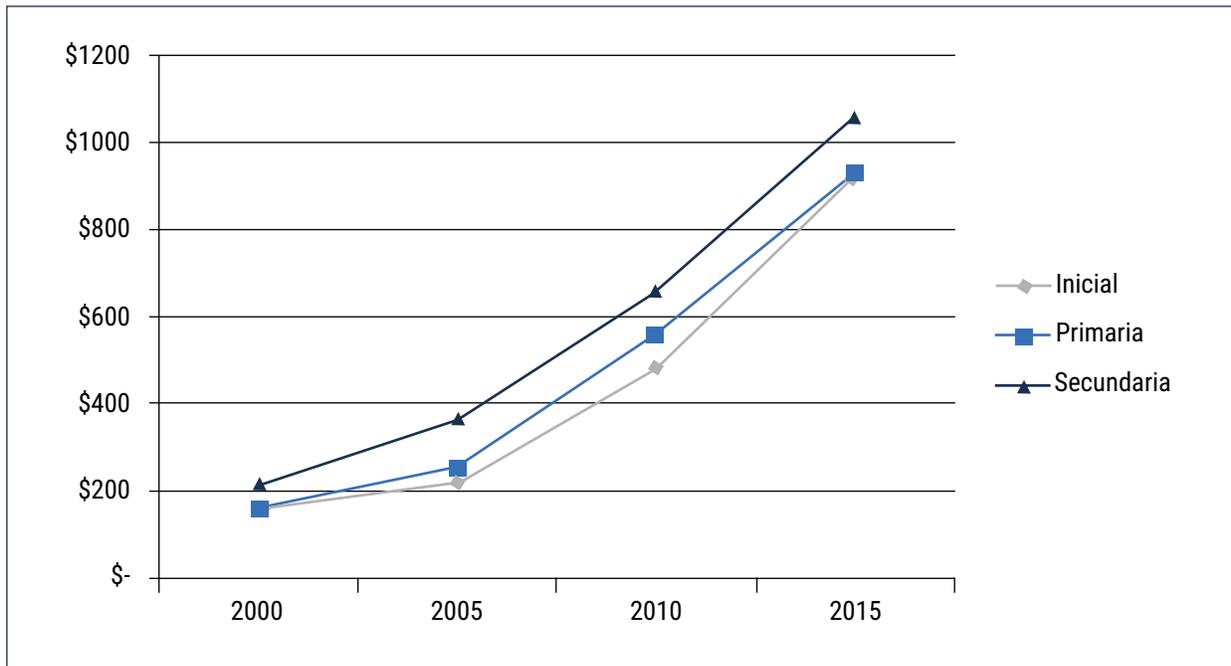


TABLA 1. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 2.º GRADO CON NIVEL SATISFACTORIO EN LAS EVALUACIONES NACIONALES

Fuente: Evaluaciones Censales de Estudiantes, Ministerio de Educación

Áreas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Matemática	6,27	9,39	13,52	13,81	13,21	12,78	16,85	25,92	26,60
Lectura	15,87	16,92	23,09	28,73	29,77	30,90	32,96	43,48	49,80

Las discusiones sobre la necesidad de reflexionar sobre el desarrollo profesional docente se iniciaron en el año 2001 y el antecedente en el cambio de las condiciones de trabajo de los docentes se produjo en el año 2007, con la aprobación de la ley de Carrera Pública Magisterial. Esta ley, solo incluyó a nuevos docentes y a algunos pocos profesores en servicio. Luego de cinco años de implementación, solo el 25% de los docentes estuvo en el sistema meritocrático de carrera (Cuenca, 2012).

No obstante, la reforma docente se inició en el año 2012 con la aprobación de la nueva ley de carrera docente. Esta reforma fue inicialmente llamada "Plan Perú Maestro" y tuvo cuatro componentes: (i) La nueva carrera docente, (ii)

la implementación de un sistema de formación en servicio, (iii) la instalación de esquemas de incentivos y estímulos, y (iv) el desarrollo de estrategias para la participación de los docentes en el diseño y evaluación de políticas educativas. En octubre del 2013, hubo un cambio de Ministro y con ello la reforma fue modificada en algunos aspectos. El nuevo nombre fue "Política Integral de Desarrollo Docente" y se redujo a tres componentes. Se mantuvo el de carrera docente y se dejó de lado el de participación. Los otros dos fueron ampliados. La formación docente incluyó la formación en servicio y la formación inicial de los docentes. El paquete de incentivos se reordenó en esquemas de bienestar más integrales.



Pedro Cruz, docente y director de la I.E San Pablo Escurre en plena sesión de clase. Olmos-Lambayeque 2014. Foto Mariana Montes

Estado de la política docente

El tema docente es central en la política educativa en el Perú. En las tres últimas gestiones ministeriales (2011-2017) se han establecido avances significativos en lo concerniente al trabajo de mejorar la docencia, pero también gravita lo heredado de gestiones previas. Por ello, los desafíos en revalorar la profesión docente para mejorar los aprendizajes, como una apuesta instalada en el Estado peruano, se abordarán teniendo en la mira el último lustro. Primero, se reseñan los cambios normativos y organizativos establecidos para el cambio de la oferta formativa, desde la construcción de una institucionalidad para la mejora educativa en base a estándares. Seguidamente, se señalan los mecanismos involucrados para construir una carrera docente en base al mérito, desde la aplicación de criterios que buscan regular el desarrollo profesional y retroalimentar de manera continua la formación docente. Finalmente, se resalta la necesidad de atender la legitimidad social de la política docente, en contextos de inestabilidad política por disputas de poder al interior del Estado, que han conllevado a un cuestionamiento de la continuidad de la política docente, generando que las evaluaciones de desempeño programadas para este año se vean rechazadas por una huelga magisterial, prolongada y acatada en varias regiones del país, cuyo trasfondo trasciende al sector. Se concluye con un conjunto de recomendaciones para fomentar la consolidación e implementación de las políticas actuales en hechos reales. Actualmente, el magisterio peruano está compuesto por 500,332 docentes en la educación básica regular, de los cuáles el 70% trabaja en escuelas públicas.

Preparar el campo para una enseñanza efectiva

Lo avanzado en la implementación del marco normativo de la política docente se halla tensionado entre un reconocimiento estatal de la centralidad de la docencia para la mejora de los aprendizajes, y una carencia crónica de las condiciones materiales necesarias para consolidar los cambios que permitan asegurar la continuidad del desarrollo profesional docente, la mejora de la gestión escolar y el fortalecimiento continuo de la formación docente.

Existen expectativas claras para alumnos y docentes

En atención al artículo 15 de la Constitución², y con los acuerdos llegados durante la transición democrática del

año 2001 (Cuenca 2013: 47), se dispuso la conformación de un nuevo marco normativo en el sector educativo³, asumido principalmente en la gestión ministerial de Patricia Salas (2011-2013), que sentó las bases para que se promulgara en 2012 la Ley de Reforma Magisterial N.º 29944 (en adelante, LRM), y su Reglamento el 2013, derogando la duplicidad normativa previa e integrando en un único régimen laboral a los docentes nombrados del sector público.

La nueva carrera docente peruana pertenece a la segunda generación de carreras docentes latinoamericanas. Tiene como principal característica ser meritocrática; es decir, el tránsito por los distintos niveles de la carrera, así como la estabilidad laboral o la salida del puesto de trabajo dependen de los méritos profesionales de los docentes.

Este nuevo tipo de carreras está orientadas a resultados y reconoce el empleo público basado en los puestos; es decir, ocupa el puesto de trabajo aquel mejor capacitado, según un conjunto de indicadores previamente establecidos (OECD 2005).

La promoción laboral horizontal (mejores condiciones laborales en una misma categoría), los procesos de evaluación de desempeño con alto impacto (que determinan la permanencia o salida del servicio) y la implementación de esquemas de incentivos (monetarios y no monetarios) son las tres más importantes diferencias respecto de las carreras docentes tradicionales.

Esta regulación se ha mantenido y profundizado en la gestión ministerial de Jaime Saavedra (2013-2016) y la ministra Marilú Martens (2016-2017), teniendo como prioridades la mejora de los aprendizajes, la revaloración de la docencia, la infraestructura educativa y la gestión escolar. La LRM es un hito fundamental en el camino hacia la profesionalización de la docencia y su revalorización social. Constituye el principal mecanismo institucional para atraer y retener talento docente, planteando como objetivos de la Carrera Pública Magisterial la mejora sostenida de la calidad profesional docente, la valoración del mérito en el desempeño laboral como criterio para el ascenso dentro de la carrera, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo para facilitar el buen desempeño (Minedu 2016b: 12). Otra norma importante es la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Carrera Pública de sus docentes (en adelante, Ley de Institutos), promulgada el 2016. Con esta ley, los institutos de formación docente equiparán los títulos propios con los otorgados por las universidades.

“El ausentismo docente sigue siendo un problema, particularmente en las zonas rurales. La solución supondría una reorganización de las funciones de los docentes, particularmente en lo referido a actividades administrativas” (p.17)

El proceso de implementación de la LRM es una oportunidad para que la profesionalización del trabajo docente y las condiciones para su mejora, desde un enfoque de competencias y como carrera pública, se concrete con estándares precisos y criterios de buena enseñanza. En este sentido, son vías para institucionalizar el desarrollo profesional docente la elaboración de estándares de aprendizaje y la formulación de un marco de buen desempeño para ejercer la docencia y liderar procesos pedagógicos en los cargos directivos.

El Instituto Peruano de Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba) asumió el año 2009 la elaboración de estándares nacionales de aprendizaje, cumpliendo lo dispuesto en el reglamento de la Ley N.º 28740 del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace). La decisión de definir estándares se ratificó el 2011, en atención a mejorar el Diseño Curricular Nacional (DCN), los resultados en las mediciones escolares y para articular los diseños curriculares regionales (SINEACE 2015: 15).

Las gestiones ministeriales asumieron el desarrollo de estos estándares, con diferentes énfasis en los instrumentos curriculares priorizados. El 2012 se estableció el Marco Curricular como instrumento rector y articulador del sistema, relacionado con Mapas de Progreso y Rutas de Aprendizaje, referentes para la evaluación de competencias. Pero estos instrumentos tenían incoherencias y omitían la definición curricular regional, por lo que el 2015 se publicó algunas Rutas y Sesiones de Aprendizaje, se mantuvo el DCN y no se oficializó el Marco Curricular. SINEACE asumió la conducción del proceso de formular estándares, en el marco de la Ley Universitaria N.º 30220 del 2014. Fue clave la alineación de los estándares de contenidos curriculares (Mapas de Progreso)⁴ con la formulación de los estándares de desempeño de evaluación nacional de estudiantes, como marco común para el monitoreo del aprendizaje a nivel del sistema y del aula. Esta alineación es un desafío postergado, por el trabajo que implica y las dificultades para aplicar el enfoque de competencias en la evaluación del estudiante (SINEACE 2015: 107-108, UNESCO y CNE

2017: 49). Según la ENDO 2014, el 62% de los docentes utiliza regularmente este instrumento de implementación curricular.

En lo concerniente a la formulación de criterios de buen desempeño en la docencia, entre los años 2009 al 2011, la Mesa interinstitucional sobre Desempeño Docente priorizó la elaboración consensuada de una propuesta de criterios⁵, que sirvió de base para el Marco de Buen Desempeño Docente promulgado el 2012, y del Marco de Buen Desempeño Directivo, establecido el 2014 como complemento del primero. En cumplimiento del objetivo 3 del Proyecto Educativo Nacional (Minedu y CNE 2007), el Marco de Buen Desempeño Docente plantea una visión de la docencia que se alinea con el Marco Curricular en lo que respecta al logro de los aprendizajes fundamentales que exigen el desarrollo de capacidades de aprender, así como con una matriz concertada de los dominios, competencias y desempeños que caracterizarían a una buena docencia en la educación básica regular.

Los dominios del Marco de Buen Desempeño Docente se refieren a la acción del docente en cuatro campos: i) preparación para la enseñanza; ii) ejercicio de la enseñanza en el aula y la escuela; iii) articulación de la gestión escolar con las familias y la comunidad, y iv) desarrollo de la identidad docente y su profesionalidad. Cada dominio o campo de acción agrupa a un conjunto de competencias docentes, definidas como la capacidad para resolver problemas y lograr propósitos en función de la mejora del aprendizaje del estudiante. En total se establecen 9 competencias, que agrupan a su vez a 40 desempeños profesionales, verificables en la observación.⁶ Según la ENDO 2014, el 86% de los docentes conocen el instrumento y de este porcentaje, 69% lo han leído de forma completa.

Maximizar oportunidades para el aprendizaje en el aula

Uno de los retos más urgentes de atender es la permanencia con calidad de los docentes en las aulas

de clases. De alguna manera, el ausentismo docente sigue siendo un problema, particularmente en las zonas rurales. La solución supondría una reorganización de las funciones de los docentes, particularmente en lo referido a actividades administrativas. En este sentido, el Ministerio de Educación ha iniciado un proceso de monitoreo que aún es inicial e insuficiente, pero que es el primer paso para identificar las causas para los altos porcentajes de horas sin clases en las aulas.

En una serie de estudios sobre uso del tiempo en instituciones educativas públicas primarias (2012) y secundarias (2013), se encontró que la jornada escolar en promedio tenía una duración de 5,06 horas, mientras que la duración promedio observada fue de 4,87 horas (Minedu 2013a: 34). En todos los casos, hubo tres razones principales por las que no se cumplía la jornada escolar completa: problemas climáticos (41%), actividades convocadas del sector por las instancias descentralizadas (UGEL/DRE) o el gobierno regional (28%) y por extensión de vacaciones (12%). Huelgas, celebraciones y otras actividades comunales representan cada una menos de 10% (Minedu 2013a: 38).⁷ En el 2015, en dos muestras de 465 y 80 instituciones educativas de primaria, se encontró que la mayor cantidad de cancelaciones de clase se daba en los días previos o siguientes al fin de semana (Minedu 2015b: 14), siendo las principales razones por las que se perdían clases la extensión de vacaciones (39%), actividades convocadas por la UGEL/ DRE/ MINEDU (22%), actividades comunales (15%) y actividades de la institución educativa (13%) (Minedu 2015b: 15).

La misma serie de observaciones resalta que en promedio las aulas de primaria dedican 63% del tiempo a actividades académicas, y que el tiempo dedicado a actividades pedagógicas y uso de material didáctico es un poco menor en las escuelas multigrado, siendo éstas las que tienen menores resultados en las pruebas ECE (Minedu 2015b: 20).

Estos datos indican una grave falta del tiempo en aula dedicado al aprendizaje. Sin embargo, el Minedu aún no tiene ningún mecanismo ni protocolo para recoger y recopilar información sobre el uso del tiempo lectivo, por lo cual no existen datos nacionales sobre el desempeño de los docentes en esta área.

El ausentismo es un problema recurrente en los docentes de inicial, primaria y principalmente en secundaria. Entre 20% y 30% de los docentes se ausentaron dos o más días en el año 2013, por enfermedad o motivos personales, siendo este porcentaje mayor en las escuelas estatales (CNE 2016: 103). Sin embargo, existe un sistema de monitoreo del ausentismo docente por medio de la Encuesta Nacional a Docentes de instituciones educativas

públicas y privadas (ENDO), la cual se elabora cada dos años con muestra representativa.

Desde el 2015, la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) realiza un monitoreo a instituciones educativas de todo nivel mediante la herramienta Semáforo Escuela. Esta herramienta recopila periódicamente información sobre asistencia y permanencia de directores, docentes y estudiantes en las escuelas. La institución es seleccionada de una muestra a nivel de la UGEL y se obtiene información sobre los insumos brindados para un adecuado servicio educativo. El 2015 se visitó 30.000 instituciones educativas y el 2016 se amplió la cobertura en más de 10.000, siendo 80% rurales. En el nivel de secundaria, desde el 2015 se implementa la Jornada Escolar Completa, que amplía el horario de clases de 35 a 45 horas pedagógicas semanales. El 2015 inició en mil instituciones educativas urbanas, y el 2016 se amplió 602 adicionales (Minedu 2016a: 19).

Avances en establecer un sistema de formación de docentes de alta calidad

La formación inicial ha iniciado un proceso de reforma integral sobre la base de estándares nacionales. Estos cambios en la formación inicial docente son un tema prioritario en el momento actual. La finalidad principal de estos cambios es transitar hacia esquemas de formación docente más próximos a la educación superior con mayores exigencias a los estudiantes, a la vez que mayor inversión del Estado en las condiciones de trabajo y estudio en las instituciones formadoras. En el Perú, la formación docente se ofrece tanto en universidades como en institutos pedagógicos. Ambos se ubican en un nivel terciario de educación con una duración de cinco años. Seis de cada diez docentes que trabajan en el sistema educativo provienen de los institutos.

Mejorar la oferta formativa de la docencia es un objetivo clave de la política docente.⁸ El Ministerio de Educación contempla como líneas de intervención en formación inicial docente: i) la revalorización docente con la implementación de la carrera pública; ii) el diseño e implementación de nuevos lineamientos curriculares y programas de estudios en profesionalización docente y segunda especialidad; iii) el fortalecimiento de capacidades y acompañamiento pedagógico a los actuales docentes de los Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP); iv) el Plan de Fortalecimiento de Infraestructuras de IESP para cerrar brechas y mejorar condiciones de estudio; y v) el aseguramiento de Estándares Básicos de Calidad, con el cierre de IESP públicos y privados por Revalidación (2017) y el licenciamiento de Institutos (a partir del 2019).⁹

La renovada regulación de la educación superior¹⁰ establece condiciones para la verificación del cumplimiento de estándares básicos de calidad en las instituciones formativas de docentes, a través de la revalidación de licencias de funcionamiento y carreras ofertadas. En el marco de la reforma universitaria, el 2015 se aprobó la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria; y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) definió las Condiciones Básicas de Calidad a partir de las cuales se definen los estándares de licenciamiento. De esta manera, por primera vez en el país se diseñan e implementa estándares de condiciones básicas de calidad para instituciones de educación superior.¹¹

Por su parte, la RM N.º 514-2015-MINEDU establece los criterios, indicadores, sistema de puntaje y medios de verificación para la evaluación de la calidad de los institutos de educación superior. El Estado verifica los estándares de calidad a través de la revalidación de licencias de funcionamiento institucional y de sus carreras. Los estándares están relacionados a la gestión institucional, procesos académicos, infraestructura, equipamiento, mobiliario, y el apoyo a la inserción laboral de sus egresados. Al 2016, 20 de 142 universidades han conseguido licencia (Minedu 2016a: 4),¹² mientras que a fines del 2016, en el marco de la Ley de Institutos, para la revalidación, 78% de institutos públicos cumplieron con estándares básicos de calidad de sus servicios, mientras solo el 34% de los institutos privados lo acreditaban, por lo que continuarán brindando el servicio y convocando admisión (Minedu 2016b: 55).¹³

Es importante considerar que 72% de la matrícula en las carreras de Educación proviene de institutos de formación docente públicos. La ley de Institutos establece la obligatoriedad del tránsito de los institutos a Escuelas de Educación Superior Pedagógicas, pudiendo con ello brindar titulación equivalente a la de las universidades, titulación pedagógica a otros profesionales y técnicos, y titulación en una segunda especialidad pedagógica para docentes titulados. Pero la oferta de formación inicial docente presenta restricciones tanto de cantidad como de calidad.

Aunque hay una demanda creciente de docentes, se observa una drástica reducción de la matrícula en carreras de Educación de universidades e institutos. Del 2014 al 2015, el número de matriculados en universidades bajó de 50.000 a 38.000, mientras que los institutos de formación docente (públicos y privados), que el 2004 tenían 108.000 matriculados, para el 2015 solo contaban con 25.000.¹⁴

El Censo Escolar registra un déficit de docentes en las especialidades de Inicial, inglés, Educación Física, Educación Artística y Ciencias Sociales. Aunque hay

saturación de algunos IESP, su oferta formativa no incluye estas carreras y sus especialidades. En contraste, en regiones como Cajamarca, Cusco y Puno la oferta no se alinea a la demanda real, con una sobreoferta de carreras de Educación Primaria, pese a la excedencia de docentes en dicha especialidad (Minedu 2016b: 39). Asimismo, la Evaluación Nacional de Egreso de los años 2013 y 2014, aplicada a estudiantes del décimo ciclo de institutos de formación docente públicos, revela que el nivel de competencias de los egresados es bajo: en comprensión de textos, sólo 16% logra un nivel esperado; 8% en alfabetización matemática y 18% en enfoque pedagógico. Se resalta empero que 37% alcanzó el nivel esperado en reconocer las características específicas del desarrollo de estudiantes (Minedu 2016b: 38).

Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos

La política docente asumida en las tres últimas gestiones ministeriales revalora la docencia como una de sus prioridades, pero manifiesta contramarchas en su apuesta por una carrera docente basada en el mérito. Aunque puede considerarse exitosa la implementación de la carrera magisterial, la inversión en educación y el desarrollo de los procesos de evaluación, estas medidas se enfrentan a condiciones irresueltas, que afectan la cimentación de una meritocracia docente, y que tienen que ver con brechas salariales, desvaloración de la carrera e insuficiencia de estímulos para mejorar la práctica. Ante esta situación, el Estado ha dispuesto varias respuestas con la implementación de la LRM (Cuenca 2017).

Se han establecido mecanismos para seleccionar a los mejores candidatos

El magisterio peruano está envejeciendo. Se calcula que en 10 años se jubilarán 52.000 docentes (Minedu 2016b: 24). Ante esta perspectiva, reclutar los mejores jóvenes a la docencia a través de concursos de nombramiento o de contratación docente se da en el marco de una apuesta por una carrera pública docente de calidad, por la cual el Estado plantea mejoras remunerativas en base al mérito, asignaciones económicas para plazas difíciles, mejores condiciones para profesores contratados, y evaluaciones transparentes y exigentes de ingreso a la carrera pública; así como becas integrales y bonos de incentivos económicos para quienes ingresen en el tercio superior a la Carrera Pública (Minedu 2016b: 8).¹⁵

“El reto es afrontar la desvaloración social de la docencia, manifiesta en las precarias condiciones de la oferta formativa inicial, así como en la fragmentada situación de los programas de formación en servicio” (p.19)

El reto es afrontar la desvaloración social de la docencia, manifiesta en las precarias condiciones de la oferta formativa inicial, así como en la fragmentada situación de los programas de formación en servicio. En la perspectiva de reclutar a jóvenes talentosos al magisterio, la revaloración docente es una prioridad de la gestión ministerial. La estrategia seguida en los últimos años busca atraer y retener a los mejores docentes en el sistema educativo público. Las medidas asumidas siguen lo estipulado en la LRM, que establece 8 escalas de niveles de la Carrera Pública Magisterial, a los cuales se accede por concursos de ascenso y tras cumplir unos años de permanencia por escala. Desde el 2015 se convocan evaluaciones de nombramiento y contratación docente.

A cuatro años de la última evaluación para el ingreso a la carrera pública magisterial, el Concurso de Nombramiento (puesto fijo de trabajo) y Contratación Docente (puesto anual de trabajo) del año 2015 convocó a más de 192.000 postulantes a 20.000 plazas de nombramiento y más de 100.000 plazas de contratación. Se evaluaron habilidades básicas (comprensión lectora y razonamiento lógico) y nivel de conocimiento del currículo, pedagogía y especialidad. Quienes lograron el puntaje mínimo pasaron a una evaluación descentralizada que evaluó su capacidad didáctica, y los comités de evaluación observaron su desempeño en el aula siguiendo una rúbrica proporcionada por el Ministerio de Educación. Solo 8137 docentes obtuvieron una plaza y se incorporaron a la primera escala de la carrera, siendo el ratio de ingresantes por postulantes de 1:25 (Minedu 2016b: 53).¹⁶

En el marco de las evaluaciones excepcionales de reubicación en escalas, efectuadas entre el 2014 y 2015, 55 mil docentes ascendieron y obtuvieron la posibilidad de acceder a cargos de desempeño. Y como resultado de los concursos de acceso a cargos, al 2016, más de 12.000 docentes accedieron a plazas directivas (Minedu 2016a: 5). Cabe añadir que existe 2% de docentes con título en

otra especialidad. Al 2014, menos del 1% de docentes tenía la calidad de “interino” al no contar con título profesional. La LRM les otorgó un plazo de dos años para que obtengan el título (en 2012 superaban los 14.000), y vencido este plazo, se dispuso el cese de los que no lo acreditaron (Minedu 2016b: 26). Hasta donde se sabe, estas pruebas son estrictas y los resultados son personalizados, sin injerencia de gremios sindicales ni de organizaciones partidarias. En el 2015, se llevó a cabo un concurso para que sean parte de la carrera docente, 546 plazas fueron cubiertas. En la actualidad no debería registrarse docentes interinos.

Mejoras en la remuneración docente para atraer y retener a los más talentosos

Los salarios docentes peruanos son muy bajos en comparación con otros países latinoamericanos. En Primaria la remuneración sólo supera a Paraguay, y en Secundaria es la más baja de la región (Minedu 2016b: 31)¹⁷. Aunque en la ENDO 2014 se aprecia una movilidad social intergeneracional significativa en el magisterio, 1 de cada 5 docentes estima que su situación es peor que la de sus padres (Minedu 2016b: 27). Desde la constatación de la pérdida de rentabilidad de la carrera docente (menor retribución por igual esfuerzo que otras profesiones), y al compararse la situación remunerativa con los docentes de otros países latinoamericanos, se encuentra que el Perú ocupa los últimos puestos en remuneraciones al inicio de la carrera. Esto prevalece a los quince años de experiencia laboral, e incluso al final de la escala magisterial.

Los docentes ubicados en las escalas más altas tendrían una mayor remuneración y la posibilidad de acceder a cargos y otras áreas de desempeño laboral dentro de la Carrera. Sin embargo, a junio de 2016, el 83% de los docentes se encontraba en las tres primeras escalas

(Minedu 2016b: 24). En aplicación de la LRM, los docentes públicos debían tener mejoras remunerativas por las condiciones de la plaza que ocuparan, ascenso en la escala magisterial y acceso a cargos directivos. Cabe añadir que los profesores de Secundaria tendrían mejoras salariales por el incremento de horas en su jornada laboral.

A partir del año 2013 se implementó, en el marco de la LRM (art. 124), una nueva política remunerativa docente que incluye la Remuneración Integra Mensual (RIM), que vincula incrementos salariales al desempeño pedagógico, asignaciones temporales (no pensionables) e incentivos varios. La RIM se entrega a todos los docentes nombrados según escala magisterial y jornada de trabajo; es de cumplimiento obligatorio por todas las instancias descentralizadas. Sin embargo, debido a que 96% de los docentes se ubican en los cuatro primeros niveles de la escala salarial, no superan los 1741 soles trabajando 24 horas pedagógicas (o 5902 soles si trabajan 40 horas pedagógicas), y en el caso de las dos primeras escalas, los 1865 soles en las 24 horas pedagógicas (Unesco y CNE 2016: 77)¹⁸.

El año 2015 se amplió asignaciones a todos los docentes contratados. 177.000 docentes (nombrados y contratados) percibieron asignaciones por tipo o ubicación de la escuela. Adicionalmente se aprobó un incremento de la asignación a las instituciones educativas de más difícil acceso, que pasó de 200 a 500 soles (de 66 a 166 USD aprox), en beneficio de 17.000 docentes (Minedu 2016b: 49). Para el 2015, el salario nominal promedio de un docente nombrado alcanzaba los 2038 (680 USD. Aprox.) soles (Minedu 2016b: 48). 120.000 docentes contratados, que representan el 34% de la fuerza laboral docente, tuvieron un aumento salarial de 100 soles (30 USD aprox.) y el 2015 de 75 soles (25 USD aprox.), además de percibir

asignaciones temporales por tipo y ubicación de las escuelas (igual que los nombrados). Estas y otras medidas, como la renovación de contratos, buscaban asegurar su permanencia en el sistema educativo público (Minedu 2016b: 52). Y en el marco de la LRM, el acceso a cargos directivos otorga una mejor remuneración a cambio de una jornada de 40 horas, así como a una asignación adicional a la RIM. A los directores les corresponde hasta 800 soles (266 USD aprox.) y a los subdirectores una asignación de 400 (133 USD aprox.) (Minedu 2016b: 61). Aun cuando ha existido un incremento de los salarios docentes, estos pueden ser hasta 40% menos que el de otros profesionales con similares características (Díaz y Ñopo 2016). Para la jornada de 30 horas los salarios van de 623 USD, en la primera escala de la carrera a 1,308 USD en la última escala salarial.

Los docentes también disponen de incentivos en el marco de estrategias como el Acompañamiento Pedagógico y el Soporte Pedagógico, que permite a los más calificados desarrollar labores fuera del aula y en equipo, pero la normativa no articula estos nuevos puestos dentro de la carrera meritocrática. En el plano gremial, históricamente se ha establecido un control de los fondos previsionales de los docentes, a través de la Derrama Magisterial, generando una superposición de funciones dirigenciales y partidarias con las estrictamente pedagógicas, además de una gestión sin transparencia, a pesar de ser supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Apaza 2008: 73-74). Esto responde a la representación lograda por el sindicato nacional docente (Sutep), que es controlada por un partido comunista (Patria Roja) que es cuestionado en las últimas décadas por no democratizar los mecanismos sindicales, principalmente por dirigencias regionales que exigen el mismo nivel de legitimidad en sus negociaciones con el Estado. La LRM contempla licencias

“El cuestionamiento reciente a las evaluaciones en la última huelga también involucra aspectos como el reconocimiento y la insuficiente atención a la diversidad, en la medida en que históricamente la pobreza se relaciona en el país con la ruralidad y con manifestar la condición de indígena” (p.22)

con goce de remuneración por representación sindical (art. 71), pero establece un procedimiento de negociación colectiva que no reconoce a las representaciones regionales.¹⁹ Este ha sido un punto álgido en la última huelga magisterial, revelando la necesidad de un replanteo de la organización gremial y de la relación del Estado con las demandas de docentes que perciben un trato injusto de sus pliegos y expectativas.

Por otro lado, de acuerdo a la ENDO 2014, la gran mayoría de docentes peruanos eligió la docencia con alguna certidumbre para desempeñarla, en tanto 10% manifestó haberla elegido al ser la única opción de estudio, por falta de recursos económicos o por no lograr ingresar a otra carrera (Minedu 2016b: 28). En esta línea, un estudio comparado sobre actitudes docentes hacia su profesión (Cuenca y Carrillo 2017) muestra que en un lapso de 15 años las actitudes de los profesores hacia su trabajo son positivas, aun cuando aspectos puntuales como las remuneraciones y las condiciones de trabajo requieren mejorar sustantivamente.

Desde el 2016, los nuevos docentes son parte de un Programa de Inducción Docente, que ese año benefició a 1404 docentes nóveles de todo el país, ingresantes a la Carrera por el Concurso de Nombramiento 2015, con menos de dos años de experiencia laboral en instituciones educativas públicas. El Programa contempla componentes pedagógicos y culturales con diversas estrategias formativas, siendo mentoría la principal (Minedu 2016b: 67)

Además, frente a la sobre oferta formativa de algunos IESP públicos y el déficit de algunas carreras a nivel regional, en coordinación con los gobiernos regionales, el Ministerio de Educación busca adecuar la oferta a la demanda real de docentes y rediseña los currículos de las carreras pedagógicas y el diseño del sistema de evaluación de los aprendizajes, para que los egresados tengan las competencias y estándares de desempeño acordes con el Marco de Buen Desempeño y el Currículo Nacional. En ese sentido, se han revisado el perfil de egreso del estudiante, los diseños curriculares vigentes y las capacidades de los estudiantes con mayores deficiencias; y se ejecuta un Programa de Fortalecimiento del ingresante en comunicación, matemática y desarrollo personal, a través de la capacitación al docente formador, kit de aprendizaje y asistencia técnica (Minedu 2016b: 56)

Existen debilidades en el desarrollo profesional en servicio

Los docentes reciben cada inicio de año escolar (marzo) información sobre los resultados del rendimiento de los estudiantes. Este esfuerzo del Ministerio de Educación

por entregar información de cada estudiante en informes dirigidos a docentes y padres de familia ha sido recientemente evaluado. Según Sempé y Andrade (2017), los informes de los resultados de aprendizaje facilitaron que los actores tengan un diagnóstico general de la escuela. Sin embargo, apreciaron también una restringida comprensión del significado pedagógico de los resultados, así como de los efectos en la administración del currículo.

En cuanto a la formación en servicio, en los últimos cinco años más ha habido una ampliación, diversificación y adecuación de la cobertura, registrándose que más de 600 mil docentes participaron en programas de actualización, cursos, talleres, acompañamiento y soporte pedagógico. Sin embargo, esta oferta formativa es fragmentada, aborda de manera limitada el enfoque por competencias y su impacto es insuficiente para la mejora de los aprendizajes (Minedu 2016b: 35). Ante ello, al 2016 se tenía prevista la aprobación de Lineamientos de Política de Formación Docente en Servicio y del Plan Nacional de Formación Docente en Servicio, bajo un 'Modelo de Formación Docente en Servicio' que tenía como referentes los lineamientos de Política de la Formación Docente en Servicio, el Marco Curricular, el Marco de Buen Desempeño Docente y el Marco del Buen Desempeño del Directivo. Modelo que incluye inducción, formación de Mejora Continua y formación de Especialización (Minedu 2016b: 66).

El nivel de logros de aprendizajes es medido a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del Ministerio de Educación. Los docentes transmiten a los padres de familia los resultados de sus hijos, que también se hallan disponibles en el Sistema de Consulta de resultados de evaluaciones (Sicrece). En atención a Normas técnicas y Directivas, mediante Jornadas de Reflexión, Compromisos de Desempeño y Compromisos de Gestión, las instituciones educativas difunden y utilizan estos resultados para mejorar sus aprendizajes en el tiempo, estableciendo metas anuales (Minedu 2015c: 15). Para asegurar este proceso, el rol del director es crucial como líder pedagógico, teniendo como referencia el Marco de Buen Desempeño del Directivo, complemento del Marco del Buen Desempeño Docente²⁰.

El Marco de Buen Desempeño Docente (Minedu 2012) tiene como propósito apoyar las políticas priorizadas por el Ministerio de Educación en aprendizajes de calidad y cierre de brechas, desarrollo docente con base en criterios concertados de buena docencia, y modernización y descentralización de la gestión educativa. A su vez, el Marco de Buen Desempeño del Directivo, construido y validado por más de 3,500 directores y actores educativos, es un lineamiento fundamental en la construcción del sistema de dirección escolar, configurando un perfil de desempeño que permite formular las competencias necesarias para su formación y los indicadores para la

evaluación (Minedu 2014: 18). Ambos marcos tienen la finalidad de orientar las políticas docentes y no, necesariamente, las prácticas de los docentes en el aula. Por sus características, requieren trabajo de elaboración de indicadores.

Con la finalidad de asegurar el logro de los aprendizajes e incrementar el desempeño a través del liderazgo directivo, se llevan a cabo concursos de acceso a cargos directivos en las instancias descentralizadas (UGEL/DRE) y a concursos para directores de instituciones educativas. Los procesos de selección de postulantes a un cargo directivo y la evaluación de directores se basan en los estándares de desempeño establecidos en el Reglamento de la LRM y en el Marco de Buen Desempeño del Directivo. El 2014 se implementó una evaluación excepcional (que consistió en una ampliación de concurso de plazas extemporánea) en la que participaron 8495 docentes, de los cuales 3028 superaron los estándares de la evaluación y fueron ratificados en sus cargos por un período adicional de 3 años. Quienes no alcanzaron el puntaje mínimo regresaron a ser docentes de aula (Minedu 2016b: 60). Ese año concursaron además 20.671 docentes a las plazas de director y subdirector, para garantizar el liderazgo en el fortalecimiento y modernización de la gestión escolar sobre la base de la meritocracia. Estos cargos eran ocupados por encargaturas a docentes nombrados dentro de la institución educativa. Participaron 43.084 docentes, aprobando 12.433 que accedieron a las plazas directivas de 9788 instituciones educativas públicas.

Finalmente, el Ministerio de Educación viene implementando intervenciones de fortalecimiento de la práctica pedagógica mediante Acompañamiento Pedagógico, Soporte Pedagógico, Acompañamiento multigrado, Acompañamiento Pedagógico Bilingüe y Soporte Educativo Rural, que se implementan junto a programas como *Qali Warma* e incentivos varios (Minedu 2016a: 14). En todos los casos, las estrategias de fortalecimiento de la práctica pedagógica de los docentes están alineadas con el marco del buen desempeño docente. En el caso de la secundaria, la implementación de la Jornada Escolar Completa incorporó un componente de acompañamiento al docente en herramientas pedagógicas y tecnológicas, así como un componente de soporte para el fortalecimiento de capacidades docentes y directivas (Minedu 2016a: 18). Además, los directivos que acceden a cargos participan desde el 2014 del Programa de Formación en Diplomado y Segunda Especialidad en Gestión con Liderazgo Pedagógico, que incluye talleres de capacitación con directivos y visitas de monitoreo y supervisión (Minedu 2016a: 32). En estricto, todas estas acciones están alineadas con el marco del buen desempeño docente.

Una gestión que incentiva el buen desempeño

El cuestionamiento reciente a las evaluaciones en la última huelga de docentes (junio – agosto 2017) se encuentra dentro de esta dinámica, que también involucra aspectos como el reconocimiento y la insuficiente atención a la diversidad, en la medida en que históricamente la pobreza se relaciona en el país con la ruralidad y con manifestar la condición de indígena²¹.

Existen evaluaciones de docentes periódicas y de alta calidad

Cualquier avance en la política educativa reciente está profundamente ligado a la legitimidad social que se le atribuya al mérito para el ejercicio profesional de la docencia. En ese sentido, con el objetivo de favorecer el tránsito de los docentes a la meritocracia, contribuyendo a una adecuada selección, progresión, desarrollo y mejora salarial, desde el 2014 se han desarrollado procesos evaluativos que han convocado a miles de docentes, participantes en una o más evaluaciones. De acuerdo a la Dirección de Evaluación Docente, en el marco de la implementación de la LRM, hasta julio del 2017 se habían aplicado 11 evaluaciones a 783.000 docentes, había 4 evaluaciones en proceso y 3 estaban por convocarse (Minedu 2017).

Sin embargo, el magisterio peruano desconfía de las evaluaciones, por la presencia en procesos anteriores de factores partidarios y sesgos, como los ocurridos en la gestión ministerial de José Antonio Chang durante el segundo gobierno del partido APRA (2006-2011), que fueron controvertidas incluso a nivel técnico (Guerrero 2009: 21) y que ignoraron de forma drástica la diversidad de contextos lingüísticos y culturales del país (Trapnell y Zavala 2013: 66)²².

El nuevo marco regulatorio de la LRM, además de unificar el régimen laboral, simplificar la estructura remunerativa y establecer más escalas magisteriales, amplía las áreas de desempeño, regulando el acceso y permanencia a cargos a través de evaluaciones, así como introduciendo evaluaciones periódicas de desempeño docente (Minedu 2016a: 29). En la perspectiva de fortalecer las competencias profesionales establecidas en el Marco de Buen Desempeño Docente, el Reglamento de la LRM (artículo 47) establece que el Ministerio de Educación determina los criterios e indicadores para la evaluación de desempeños en base a 4 dominios establecidos

en el mencionado Marco, considerando las diferentes modalidades, formas, niveles y ciclos que integran el sistema educativo peruano.

Las modificaciones al Reglamento de LRM estipula además que las evaluaciones de desempeño deben realizarse cada cinco años y dispone en la 8.^a Disposición complementaria transitoria que, como requisito para la participación del profesor en concursos o la obtención de diversos beneficios, estas evaluaciones quedarían en suspenso hasta su generalización. Este año estaban en proceso evaluaciones de desempeño para los docentes del nivel inicial y para directivos de DRE, UGEL, quedando por convocar una para directivos de EB y ETP (Minedu 2017).

La evaluación de desempeño en el aula sería implementada progresivamente en todos los niveles, correspondiendo el 2017 al nivel Inicial (escalas 3-8), el 2018 al nivel inicial (escalas 1 y 2) y primaria más EBE (escalas 3-8), el 2019 a primaria más EBE (escalas 1 y 2); y al final se evaluaría el nivel secundaria más EBA y ETP (escalas 3-8 el año 2020, y escalas 1 y 2 el año 2021) (Minedu 2017). Los desempeños se evalúan mediante 4 instrumentos, siendo central la observación de aula siguiendo una rúbrica, con la cual se evalúan 6 desempeños de los 12 que establece el Marco del Buen Desempeño Docente (con el 50% del puntaje). Los desaprobados serían capacitados y pasarían a una evaluación extraordinaria el 2018.²³

Cabe destacar que el Art. 23 de la LRM contempla el retiro de la Carrera al desaprobarse la segunda evaluación extraordinaria.²⁴ El Reglamento, en su artículo 113, precisa que el cese es definitivo y sin previo proceso administrativo disciplinario. La reciente huelga ha puesto en debate este mecanismo, pues las bases de docentes desconfían de los criterios de la evaluación de desempeño. El Ministerio implementó protocolos y mecanismos de seguridad y capacitación bajo estándares internacionales, capacitó de manera estandarizada al recurso humano, desarrolló sistemas y aplicativos informáticos, atención al postulante y entrega de informes de resultados personalizados, con el fin de legitimar el proceso (Minedu 2016b: 63). Pero no fue suficiente.

Conforme a lo indicado en la LRM, este año se anunciaba la posibilidad de despidos progresivos, en el caso que se desaprobara por tres veces la prueba de desempeño de aula²⁵. En este escenario, docentes de bases regionales convocaron paralizaciones, exigiendo una evaluación integral, no “punitiva”, argumentando que las evaluaciones conllevarían a despidos masivos para el año 2019. Sobre esta preocupación, dirigencias regionales contrarias al sindicato nacional de docentes (Sutep) exigían que los docentes se mantuvieran en sus cargos, aunque desaprobaban la evaluación²⁶. Por su parte, el Sutep

convocó a un paro en julio, contemplando entre sus reclamos el incremento del presupuesto a educación, incremento salarial y la postergación de la evaluación de desempeño al año 2018²⁷.

Reconocer el buen desempeño docente

Para el desarrollo y permanencia de los mejores docentes en la carrera se ha establecido medidas sobre la base del mérito, como evaluaciones y concursos de ascenso y acceso a cargos directivos; programas de capacitación articulados bajo una política de formación docente en servicio que fortalezca las capacidades pedagógicas de los docentes y contribuya al logro de los aprendizajes (Minedu 2016b9). Los concursos excepcionales de reubicación en la Escala Magisterial permitieron que 180.000 docentes provenientes de la Ley del Profesorado (derogada por la LRM) asciendan en la carrera y perciban una mayor remuneración mensual. Se registra además que 55.000 docentes tuvieron un incremento salarial de 30% y la posibilidad de postular al concurso de cargos directivos. La reubicación permitió que mujeres y jóvenes asciendan en la escala, ya que antes de los concursos, la población mayor a 60 años y masculina estaba sobre-representada en las escalas más altas (Minedu 2016b: 62).

El plan estratégico sectorial multianual 2016-2021 plantea seguir impulsando la meritocracia y retribuyendo el buen desempeño, reconociendo trayectorias y buenas prácticas; otorgando incentivos monetarios al desempeño y al logro de aprendizajes; y manteniendo medidas orientadas a garantizar el bienestar docente. En lo concerniente al reconocimiento al buen desempeño docente y al logro de aprendizajes, el Ministerio de Educación trabaja el diseño de una estrategia de otorgamiento de incentivos, estímulos y premios, y está implementando desde el 2014 el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE) o “Bono Escuela”, que premia a docentes y directores de primaria por los logros de sus estudiantes en la Evaluación Censal (ECE). El monto del bono varía por tipo de institución educativa y cargo o grado de enseñanza de los docentes beneficiarios, oscilando entre mil y tres mil soles (Minedu 2016b: 73).

Cabe agregar que desde un enfoque de promoción del bienestar docente, que no necesariamente se vincula a fortalecer el desempeño pero puede contribuir a no empeorarlo, el Estado distribuye información preventiva de enfermedades asociadas a la labor docente, con estrategias como SoMoS Docentes, implementado el 2015, y que consiste en el envío de mensajes SMS a celulares de más de 180 mil docentes (Minedu 2016b: 76)²⁸. Otros beneficios de los que disponen los docentes son becas para sus hijos (por concurso), y beneficios culturales

y educativos (descuentos o gratuidad en entradas y eventos).

Aunque el magisterio público ha perdido gran parte de su prestigio, mantiene todavía una aureola vinculada al sacrificio del educador, de larga data. Condecoraciones como las Palmas Magisteriales se otorgan anualmente desde 1949. Más de 2000 profesionales han sido reconocidos desde entonces por sus aportes a la Educación en el país, y desde el 2015 perciben (por Ley N.º 30328) bonificaciones mensuales de mil soles en los grados de Educador, mil quinientos en Maestro y quince mil soles (por única vez) en Amauta (Minedu 2016b: 70). Adicionalmente, desde el 2013 se desarrolla un Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes, convocando al 2016 más de 4500 docentes de Educación Básica Regular (EBR), Educación Básica Alternativa (EBA) y Educación Técnico Productiva (ETP). Se han presentado a la fecha 3241 buenas prácticas, siendo premiadas 110 experiencias y 303 docentes. Cada ganador es galardonado en ceremonia de premiación pública con una resolución ministerial de felicitación, diploma, placa y medalla de reconocimiento. Y las buenas prácticas ganadoras se difunden a través de mini documentales y publicaciones (Minedu 2015d). Este concurso forma parte de un Sistema de Reconocimiento Docente, que desde el 2014 incluye la organización de un Encuentro Nacional en Lima, una Red de Docentes Innovadores, y becas de especialización en innovación y buenas prácticas a los docentes ganadores (Minedu 2016b: 71-72).

La otra cara de la moneda es la identificación de los malos desempeños. Aun cuando no se han realizado evaluaciones de desempeño (se han postergado hasta el año 2018), la ley de reforma magisterial considera procesos de capacitación para aquellos docentes que no logran resultados satisfactorios en dos consecutivas evaluaciones de desempeño docente. Estas capacitaciones serán intensivas durante nueve meses (aproximadamente) y serán sobre los temas evaluados, que a su vez están alineados con el marco del buen desempeño docente.

Proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados

La educación rural y la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) son quizás los espacios más difíciles y menos atendidos por el Estado peruano en materia educativa. La diversidad cultural y lingüística es usualmente percibida como problema antes que como un potencial de saberes y de desarrollo. Las medidas y el marco legal internacional a favor de la diversidad están todavía en una etapa de implementación inicial en nuestro país, entre un enfoque centralista tecnocrático y miradas regionales que apuestan

por una educación “propia” (Trapnell y Zavala 2011: 6). Estos aspectos son amplios, por lo que solo reseñamos lo avanzado en proveer un servicio de calidad a la diversidad, aunque ésta sea entendida por lo general como pobreza.

Con el objetivo de ampliar el acceso a la educación superior a la población juvenil talentosa y/o económicamente desfavorecida, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) ofrece becas y créditos desde el año 2012 para estudios dentro y fuera del país. Beca 18 es el programa emblemático y en cinco años ha logrado beneficiar a 52,236 jóvenes en situación de pobreza. También, la Beca Vocación de Maestro, que convoca a jóvenes talentosos, fue creada mediante Resolución Directoral N.º 198-2014-MINEDU/VGMI-OBED-PRONABEC y tuvo al 2016 dos convocatorias, beneficiando a 995 becarios de todas las regiones del país (Minedu 2016b: 57). Pretende ser un mecanismo para que las universidades participantes ajusten su oferta formativa, de acuerdo a las necesidades, exigencias, y retos de la enseñanza en las escuelas públicas (Minedu 2016b: 58).

Entre las becas de Inclusión Social, dirigidas a población en situación de pobreza, pobreza extrema, condiciones de vulnerabilidad o exclusión social, el programa contempla becas para EIB. También se puede destacar los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) como parte de una estrategia para que jóvenes de escasos recursos accedan a una educación de alta calidad, pero en este caso es debatible el hecho de que sus docentes no se encuentran dentro de la carrera magisterial; mientras que en el caso de las becas no hay una supervisión efectiva del impacto de la experiencia universitaria ciudadana en los becarios que proceden de contextos culturales diversos (Unesco y CNE 2017: 54 y 79).

En el concurso de nombramiento 2015, 81% de las plazas en las instituciones educativas rurales quedaron desiertas, aun cuando existen incentivos monetarios para trabajar en dichas zonas (Minedu 2016b: 33). Esto puede responder a la dificultad para resolver la prueba por una población que ha recibido una educación deficiente, “para pobres” (Oliart 2011), pero también a las dificultades en las que se imparte la educación rural, prefiriéndose optar a una plaza más cercana a la ciudad. Lo cierto es que hay un déficit de profesores en el campo, y especialmente de EIB, a la par que una sobreoferta del nivel primaria, como se indicó en la referencia a la oferta formativa.

En la perspectiva de brindar un servicio de EIB de calidad, se ha desarrollado un Plan Nacional de EIB, que establece que las instituciones educativas deben contar con docentes que conozcan y hablen la lengua originaria además del castellano; dominen los enfoques y estrategias pedagógicas pertinentes; y apliquen un currículo,

“Se registra además que 55.000 docentes tuvieron un incremento salarial de 30% y la posibilidad de postular al concurso de cargos directivos. La reubicación permitió que mujeres y jóvenes asciendan en la escala, ya que antes de los concursos, la población mayor a 60 años y masculina estaba sobre-representada en las escalas más altas” (p.23)

propuesta pedagógica, materiales educativos y una gestión escolar pertinente y articulada a una red educativa. En aplicación del Plan Nacional de EIB se implementan cuatro formas de atención, abarcando el desarrollo cultural y lingüístico, la revitalización cultural y lingüística, la EIB en ámbitos urbanos y la atención integral a la infancia indígena de 0 a 3 años (Minedu 2016a: 22).

Para garantizar un servicio EIB de calidad, el Ministerio de Educación ha creado registros de instituciones educativas y docentes bilingües, diseñado e implementado la Propuesta Pedagógica EIB, elaborado y dotado materiales educativos en 22 lenguas originarias, creado una Comisión Nacional de EIB, formado y capacitado a docentes bilingües, desarrollado soporte pedagógico intercultural a escuelas ubicadas en redes y de acompañamiento pedagógico, e iniciado la normalización de alfabetos de lenguas originarias (Minedu 2016a: 22)

La Defensoría del Pueblo resalta que hay un déficit de alrededor de 17.900 docentes bilingües para las escuelas de EIB. También indica que 94% (42.439) de los docentes que enseñan a estudiantes indígenas no cuentan con formación en EIB, más de la mitad no pueden leer ni escribir en lengua indígena, y 20% no puede hablar fluidamente el castellano (Defensoría del Pueblo 2016: 8). En este escenario, para fines del 2016 se registraba como logros que 62% de docentes de instituciones educativas EIB contaban con competencias lingüísticas para el nivel inicial y primaria; el 30% implementaba un currículo pertinente y una propuesta pedagógica de EIB; y 74% de las instituciones educativas EIB recibía materiales educativos pertinentes de inicial y primaria en lengua originaria (Minedu 2016a: 23).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el Perú, las políticas docentes son un tema prioritario en la agenda pública. Esta posición ha sido alcanzada luego de un trabajo sostenido del Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la academia y las ONG en los últimos 15 años.

Desde el año 2001, el Ministerio de Educación renovó su preocupación por el fortalecimiento y revalorización de la docencia. Colocó el enfoque del desarrollo profesional de los docentes en el centro de las discusiones sobre las políticas docentes, emprendiendo de este modo un conjunto de proyectos que incluyó cambios en la formación docente inicial y en servicio, el desarrollo de estrategias de evaluación, acciones de bienestar profesional y una nueva carrera docente. No obstante, no es sino hasta el 2007 que se da inicio al enfoque meritocrático de la carrera de docente con la aprobación de la ley de carrera pública magisterial. Esta ley fue reformulada en el año 2012 y, junto con ello, se inició la llamada reforma docente.

En este contexto de las últimas reformas, se reconocen avances importantes en la implementación de las políticas docentes. En este amplio consenso destacan el uso del marco del buen desempeño docente como un instrumento orientador de políticas tanto de formación como de evaluación. Sobre el tema de formación se aprecia un avance importante en la elaboración de perfiles para los estudiantes y profesores de institutos; y la idoneidad técnica y los procesos transparentes han caracterizado las evaluaciones.

Destacan también como avances importantes la aprobación de la nueva ley de institutos de formación docente, que tiene con este nuevo marco legal mayores posibilidades de desarrollo y mejores vínculos con las universidades.

Finalmente, los esfuerzos por incrementos salariales en el marco de una ruta meritocrática son avances importantes en el fortalecimiento de la profesión docente.

Sin embargo, estos avances plantean a su vez retos que son presentados a modo de recomendaciones.

- **El Marco del Buen Desempeño Docente debe ampliar su área de influencia y orientar, de este modo, todas las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación vinculadas a políticas docentes.** Por ejemplo, las políticas de bienestar docente, tales como los reconocimientos públicos a las buenas prácticas, deben hacer el esfuerzo de diseñarse e implementarse de acuerdo a los estándares de buenos desempeños consignados en el marco. Esto permitiría no sólo potenciar el valor de los desempeños del marco, sino que promovería la integralidad de las políticas docentes.
- **La implementación de la nueva ley de institutos requiere de más y mejores estrategias de difusión, con la finalidad de generar más legitimidad entre los actores educativos.** Particularmente, las coordinaciones con las universidades son un punto importante de difusión debido a las nuevas equivalencias de grados y títulos. Los institutos tienen ahora el reto de constituirse, efectivamente, en instituciones de educación superior a través de la flexibilización de su gestión, del currículo y de sus vínculos con otras instituciones. Sin duda, en este proceso el liderazgo del Ministerio de Educación requiere fortalecerse y ser más activo.
- **El acompañamiento en el aula como estrategia de formación en servicio parece ser el camino más directo en la mejora de las prácticas docentes.** Sin embargo, requieren reorganizar aspectos vinculados a los contenidos, así como la gestión misma de la implementación. Esta estrategia debería ser el centro de la política de formación continua. Esto permitiría transitar cada vez más hacia asesorías más directas en las propias escuelas, abandonando de este modo los talleres masivos de capacitación “en cascada”.
- **Las evaluaciones docentes deben continuar con los altos estándares técnicos y la transparencia mostrados.** No obstante, se debe incidir aún más en una comunicación más efectiva en asuntos prácticos de la evaluación. Por ejemplo, el

Ministerio de Educación debe mostrar la ruta clara en la elaboración de las grillas de evaluación, con relación al legitimado marco del buen desempeño.

- **La apuesta meriocrática de la carrera docente no puede desarrollarse a cabalidad si no se cuenta con un plan para reducir el número de docentes contratados temporalmente.** Esto supone desafíos particulares. De un lado, hacer los esfuerzos por elevar los salarios docentes, pero, por otro lado, el Ministerio de Educación debe hacer el esfuerzo de analizar a profundidad la relación oferta de docentes (en todos los niveles y especialidades) y la demanda expresada en la matrícula escolar. Por ejemplo, la oferta de docentes en primaria parece superar la demanda (expresada en la matrícula neta), pero en algunas especialidades de la secundaria y en EIB, esta oferta es insuficiente. Sin duda, se requiere un mejor proceso de racionalización del sistema, en cuanto a identificación de plazas, reorganización de escuelas, etc.
- **La atracción y retención de estudiantes para la docencia requiere de estrategias más intensivas.** Aun cuando hay esfuerzos como becas y promesas de mejores salarios, la valorización de la carrera docente requiere de campañas de promoción. El enfoque meritocrático tiene también el riesgo de perder postulantes debido a los altos niveles de exigencia para el ingreso a la vida laboral de los docentes.

Bibliografía

- Apaza, Katiuzka
2008 "La Derrama Magisterial y sus problemas de agencia". Tesis para obtener el Magíster en Derecho de la Empresa. Lima: PUCP.
- CVR-Comisión de la Verdad y Reconciliación
2003 *Informe final*. 9 tomos. Lima: CVR.
- CNE Consejo Nacional de Educación
2016 Encuesta Nacional a docentes de instituciones educativas estatales y no estatales. ENDO 2014. Una mirada a las características sociodemográficas, formación continua, condiciones de trabajo, desempeño docente y percepción de las políticas educativas de los docentes del Perú. Lima: CNE.
- Cuenca, Ricardo
2011 "Discursos y nociones sobre el desempeño docente. Diálogos con maestros". En *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: CNE y Fundación SM.
- 2012 ¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010-2011. Lima: Proyecto SUMA-USAID-PERÚ.
- 2015 *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile: Orealc-Unesco.
- 2017 *Moving toward Professional Development. The Teacher Reform in Peru (2012-2016)*. Lima: IEP.
- Cuenca, Ricardo y Sandra Carrillo
2017 *Una mirada a la profesión docente en el Perú: futuros docentes, docentes en servicio y formadores de docentes*. Lima: UNESCO.
- Defensoría del Pueblo
2016 *Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas*. Serie Informes Defensoriales: Informe N.º 174. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Díaz, Juan José y Hugo Ñopo
2016 "La carrera docente en el Perú". En Grade (eds.), *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*. Lima: Grade.
- Guerrero, Luis
2009 *Política docente. Balance del período. En La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Minedu-Ministerio de Educación
2012 "Marco de Buen Desempeño Docente". Resolución Ministerial N.º 0547-2012-ED.
- 2013a *Estudio sobre el uso del tiempo y otras variables de calidad educativa (Componente Primaria 2012)*. Documento de Investigación: Componente Descriptivo (Línea de Base) sobre Uso del Tiempo. Lima. Minedu.
- 2013b *Estudio sobre el uso del tiempo y otras variables de calidad educativa*. Documento de investigación 2: Componente Factores Asociados al uso del tiempo. Lima. Minedu.
- 2013c *Informe del estudio de línea de base sobre el uso del tiempo y otras variables de calidad educativa en IIEE públicas secundarias*. Lima. Minedu.
- 2014 *Marco de Buen Desempeño del Directivo. Directivos construyendo escuela*. Lima. Minedu.
- 2015a "Reglamento de Organización y Funciones". DS. N.º 001-2015-MINEDU.
- 2015b *Informe de Resultados Principales del Estudio Nacional sobre Uso del Tiempo y Otras Variables de Calidad Educativa (Componente Primaria, 2014)*. Lima. Minedu.
- 2015c *Compromisos de Gestión Escolar*. Lima. Minedu.
- 2015d *Buenas Prácticas Docentes*. Tomo 1: En el desarrollo de habilidades comunicativas. Tomo 2: En el desarrollo de competencias científicas y cuidado del medio ambiente, desarrollo corporal, conservación de la salud física y mental. Tomo 3: En el desarrollo del pensamiento lógico

- matemático, ciudadanía democrática, intercultural bilingüe y ciclo básico con atención a estudiantes con discapacidad. Lima. Minedu.
- 2016a *Memoria Sectorial 2011-2016. Informe para la transferencia de gestión.* Lima. Minedu.
- 2016b *El impulso de una carrera. Política de revaloración docente en el Perú.* Lima. Minedu.
- 2016c *Uso del tiempo en el aula. Instituciones educativas de nivel secundaria 2015. Síntesis de investigación N.º 001-2016.* Lima. Minedu.
- 2017 “Evaluación docente en el Perú. Política de revalorización docente”. Dirección de Evaluación Docente. Presentación de Giuliana Espinoza en ppt. Lima. Minedu.
- Oliart, Patricia
2011 *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú.* Lima: IEP y Tarea Educativa.
- Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación
2007 *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú.* Lima: Minedu y CNE.
- Ministerio de Educación y UNESCO
2002 *Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú. Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes.* Lima: Ministerio de Educación y Unesco/IEP.
- OECD
2005 *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.* París: OECD Publishing.
- Saavedra, Jaime
2004 “La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos”. En Arregui (ed.), *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades.* Lima: Grade.
- Sempé, Lucas y Patricia Andrade
2017 *Evaluación de uso de informes de la evaluación censal de estudiantes en la escuela.* Lima: FORGE-GRADE
- Sineace-Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
2015 *Estándares de Aprendizaje como Mapas de Progreso: Elaboración y Desafíos. El caso de Perú.* Lima: SINEACE.
- Thorp, Rosemary y Maritza Paredes
2011 *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano.* Lima: IEP.
- Trapnell, Lucy y Virginia Zavala
2013 *Dilemas educativos ante la diversidad, siglos XX-XXI.* Lima: Derrama Magisterial.
- Unesco y Consejo Nacional de Educación
2017 *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada.* Lima: Unesco Oficina de Lima y CNE.

Anexo

Matriz de desempeños del Marco del Buen Desempeño Docente

Dominio 1

Preparación para el aprendizaje de los estudiantes

Competencia 1	Desempeños
<p>Conoce y comprende las características de todos sus estudiantes y sus contextos, los contenidos disciplinares que enseña, los enfoques y procesos pedagógicos, con el propósito de promover capacidades de alto nivel y su formación integral.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demuestra conocimiento y comprensión de las características individuales, socioculturales y evolutivas de sus estudiantes y de sus necesidades especiales. 2. Demuestra conocimientos actualizados y comprensión de los conceptos fundamentales de las disciplinas comprendidas en el área curricular que enseña. 3. Demuestra conocimiento actualizado y comprensión de las teorías y prácticas pedagógicas y de la didáctica de la área que enseña.

Competencia 2	Desempeños
<p>Planifica la enseñanza de forma colegiada, lo que garantiza la coherencia entre los aprendizajes que quiere lograr en sus estudiantes, el proceso pedagógico, el uso de los recursos disponibles y la evaluación, en una programación curricular en permanente revisión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Elabora la programación curricular analizando con sus compañeros el plan más pertinente a la realidad de su aula, articulando de manera coherente los aprendizajes que se promueven, las características de los estudiantes y las estrategias y medios seleccionados. 5. Selecciona los contenidos de la enseñanza, en función de los aprendizajes fundamentales que el marco curricular nacional, la escuela y la comunidad buscan desarrollar en los estudiantes. 6. Diseña creativamente procesos pedagógicos capaces de despertar curiosidad, interés y compromisos en los estudiantes, para el logro de los aprendizajes previstos. 7. Contextualiza el diseño de la enseñanza sobre la base del reconocimiento de los intereses, nivel de desarrollo, estilos de aprendizaje e identidad cultural de sus estudiantes. 8. Crea, selecciona y organiza diversos recursos para los estudiantes como soporte para su aprendizaje. 9. Diseña la evaluación de manera sistemática, permanente, formativa y diferencial en concordancia con los aprendizajes esperados. 10. Diseña la secuencia y estructura de las sesiones de aprendizaje en coherencia con los logros esperados de aprendizaje y distribuye adecuadamente el tiempo.

Dominio 2

Enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes

Competencia 3	Desempeños
<p>Crea un clima propicio para el aprendizaje, la convivencia democrática y la vivencia de la diversidad en todas sus expresiones con miras a formar ciudadanos críticos e interculturales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 11. Construye de manera asertiva y empática relaciones interpersonales con y entre los estudiantes, basadas en el afecto, la justicia, la confianza, el respeto mutuo y la colaboración. 12. Orienta su práctica a conseguir logros en todos sus estudiantes y les comunica altas expectativas sobre sus posibilidades de aprendizaje. 13. Promueve un ambiente acogedor de la diversidad, en el que esta se exprese y sea valorada como fortaleza y oportunidad para el logro de aprendizajes. 14. Genera relaciones de respeto, cooperación y soporte de los estudiantes con necesidades educativas especiales. 15. Resuelve conflictos en diálogo con los estudiantes sobre la base de criterios éticos, normas concertadas de convivencia, códigos culturales y mecanismos pacíficos. 16. Organiza el aula y otros espacios de forma segura, accesible y adecuada para el trabajo pedagógico y el aprendizaje, atendiendo a la diversidad. 17. Reflexiona permanentemente con sus estudiantes, sobre experiencias vividas de discriminación y exclusión, y desarrolla actitudes y habilidades para enfrentarlas.
Competencia 4	Desempeños
<p>Conduce el proceso de enseñanza con dominio de los contenidos disciplinares y el uso de estrategias y recursos pertinentes para que todos los estudiantes aprendan de manera reflexiva y crítica lo que concierne a la solución de problemas relacionados con sus experiencias, intereses y contextos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 18. Controla permanentemente la ejecución de su programación, observando su nivel de impacto tanto en el interés de los estudiantes como en sus aprendizajes, introduciendo cambios oportunos con apertura y flexibilidad para adecuarse a situaciones imprevistas. 19. Propicia oportunidades para que los estudiantes utilicen los conocimientos en la solución de problemas reales con una actitud reflexiva y crítica. 20. Constata que todos los estudiantes comprenden los propósitos de la sesión de aprendizaje y las expectativas de desempeño y progreso. 21. Desarrolla, cuando corresponda, contenido teóricos y disciplinares de manera actualizada, rigurosa y comprensible para todos los estudiantes. 22. Desarrolla estrategias pedagógicas y actividades de aprendizaje que promuevan el pensamiento crítico y creativo en sus estudiantes y que los motiven a aprender. 23. Utiliza recursos y tecnologías diversas y accesibles así como el tiempo requerido en función al propósito de la sesión de aprendizaje. 24. Maneja diversas estrategias pedagógicas para atender de manera individualizada a los estudiantes con necesidades educativas especiales.
Competencia 5	Desempeños
<p>Evalúa permanentemente el aprendizaje de acuerdo a los objetivos institucionales previstos, para tomar decisiones y retroalimentar a sus estudiantes y a la comunidad educativa, teniendo en cuenta las diferencias individuales y los diversos contextos culturales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 25. Utiliza diversos métodos y técnicas que permiten evaluar de forma diferenciada los aprendizajes esperados, de acuerdo al estilo de aprendizaje de los estudiantes. 26. Elabora instrumentos válidos para evaluar el avance y logros en el aprendizaje individual y grupal de los estudiantes. 27. Sistematiza los resultados obtenidos en la evaluaciones para la toma de decisiones y la retroalimentación oportuna. 28. Evalúa los aprendizajes de todos los estudiantes en función de los criterios previamente establecidos, superando prácticas de abuso de poder. 29. Comparte oportunamente los resultados de la evaluación con los estudiantes, sus familias y autoridades educativas y comunales para generar compromisos sobre los logros de aprendizaje.

Dominio 3

Participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad

Competencia 6	Desempeños
Participa activamente con actitud democrática, crítica y colaborativa en la gestión de la escuela, contribuyendo a la construcción y mejora continua del Proyecto Educativo Institucional para que genere aprendizajes de calidad.	<p>30. Interactúa con su pares, colaborativamente y con iniciativa, para intercambiar experiencias, organizar el trabajo pedagógico, mejorar la enseñanza y construir de manera sostenible un clima democrático en la escuela.</p> <p>31. Participa en la gestión del proyecto educativo institucional, del currículo y de los planes de mejora continua involucrándose activamente en equipo de trabajo.</p> <p>32. Desarrollo individual y colectivamente proyectos de investigación, propuestas de innovación pedagógico y mejora de la calidad del servicio educativo de la escuela.</p>

Competencia 7	Desempeños
Establece relaciones de respeto, colaboración y corresponsabilidad con las familias, la comunidad y otras instituciones del Estado y la sociedad civil. Aprovecha sus saberes y recursos en los procesos educativos y da cuenta de los resultados.	<p>33. Fomenta respetuosamente el trabajo colaborativo con las familias en el aprendizaje de los estudiantes, reconociendo sus aportes.</p> <p>34. Integra críticamente en sus prácticas de enseñanza, los saberes culturales y los recursos de la comunidad y su entorno.</p> <p>35. Comparte con las familias de sus estudiantes, autoridades locales y de la comunidad, los retos de su trabajo pedagógico, y da cuenta de sus avances y resultados.</p>

Dominio 4

Desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente

Competencia 8	Desempeños
Reflexiona sobre su práctica y experiencia institucional y desarrolla procesos de aprendizaje continuo de modo individual y colectivo, para construir y afirmar su identidad y responsabilidad profesional.	<p>36. Reflexiona en comunidades de profesionales sobre su práctica pedagógica e institucional y el aprendizaje de todos sus estudiantes.</p> <p>37. Participa en experiencias significativas de desarrollo profesional, en concordancia con sus necesidades, las de los estudiantes y las de la escuela.</p> <p>38. Participa en la generación de políticas educativas de nivel local, regional y nacional, expresando una opinión informada y actualizada sobre ellas, en el marco de su trabajo profesional.</p>

Competencia 9	Desempeños
Ejerce su profesión desde una ética de respeto a los derechos fundamentales de las personas, demostrando honestidad, justicia, responsabilidad y compromiso con su función social.	<p>39. Actúa de acuerdo a los principios de la ética profesional docente y resuelve dilemas prácticos y normativos de la vida escolar sobre la base de ellos.</p> <p>40. Actúa y toma decisiones respetando los derechos humanos y el principio del bien superior del niño y el adolescente.</p>

Notas

1. Proporción de la población de un grupo de edades determinado que ha completado un nivel educativo respecto a la población total de ese grupo de edades.
2. Por el cual Estado y sociedad procuran la evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes del profesorado en el marco de una carrera pública; y establece el derecho a una formación que respete la identidad y un buen trato del docente; y a la promoción, conducción y transferencia de la propiedad de instituciones educativas.
3. Expresado en la política décimo segunda del Acuerdo Nacional por la Educación (2001), Ley N.º 28044 Ley General de Educación (2003), Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004) y Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2007).
4. Los Mapas de Progreso fueron elaborados, difundidos y validados de forma progresiva y participativa, mediante la revisión de experiencias internacionales, asesorías, mesas técnicas y consultas en talleres regionales, foros nacionales y regionales, involucrando del 2010 al 2015 a miles de docentes e instituciones educativas de todo nivel (Sineace 2015: Anexos).
5. Mediante un proceso de investigación, diálogo y concertación liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) y Foro Educativo, que contó en su aspecto consultivo con la participación de múltiples actores e instituciones, congregando a docentes en talleres y diálogos regionales (Minedu 2012. Anexo 2). La sistematización de los diálogos regionales resaltó la necesidad de establecer un concepto de desarrollo docente que articule una reorientación del currículo formativo, que equilibre perfiles y desempeños, con una evaluación que relacione el discurso con la observación sistemática de lo considerado por los docentes como buenas y malas prácticas (Cuenca 2011: 50-51).
6. Cada una de las competencias docentes y sus desempeños se desarrollan en el Marco del Buen Desempeño Docente (Minedu 2012) y son de conocimiento público a través de la web del Minedu. Véase anexo II.
7. Investigaciones más puntuales resaltan que el ausentismo docente y estudiantil se acentúa en las zonas rurales, y que, en el caso de los docentes, el mayor ausentismo responde a huelgas o a las distancias para llegar a las instituciones educativas (Minedu 2013b: 13).
8. Según el reglamento de LRM, artículo 4, la formación docente es un proceso continuo (inicial y en servicio) para el desarrollo de las competencias profesionales establecidas en el Marco de Buen Desempeño Docente, atendiendo a los requerimientos complejos, diversos y cambiantes del sistema educativo peruano, y preparando al docente para mejorar la enseñanza y los logros de aprendizaje de los estudiantes, a través de 4 áreas de desempeño laboral que la LRM establece para la Carrera Pública.
9. Comunicación de Jessica María Soto Huayta, exdirectora de formación inicial docente del Minedu (27 de enero de 2017).
10. Compuesta por la Ley Universitaria 30220 de julio del 2014; la R.M. 514-2015-MINEDU y la Ley 30512 Ley de Institutos de octubre del 2016.
11. Las acreditaciones de los Institutos Superiores Pedagógicos fueron realizadas bajo un modelo de calidad anterior al licenciamiento, motivo por el cual debería revisarse.
12. Recientemente, SUNEDU informó que 14 universidades cumplen las Condiciones Básicas de Calidad y que, de 120, 60 tendrán que ir a un plan de adecuación. No especifica facultades o carreras de Educación. 23 de agosto de 2017. <<http://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-son-universidades-licencia-funcionamiento-noticia-452507>>.
13. Para fomentar la calidad en la educación universitaria pública, el Ministerio ha establecido Compromisos de Gestión para la Calidad de la Educación Universitaria. Además, el 2015 se aprobó el Catálogo Nacional de Carreras, para regular y estandarizar la formación profesional a los requerimientos del sector productivo (Minedu 2016a: 39).
14. Los bajos niveles se explican por la nota 14 del año 2007 como puntaje mínimo para el ingreso, las metas de admisión por especialidad, la moratoria de creación de institutos y universidades, la suspensión de carreras, la creación de universidades privadas con facultades de Educación, la falta de incentivos para estudiar la docencia y su desvalorización social, entre otros (Minedu 2016b: 37).
15. Los planes Estratégicos Sectoriales Multianuales 2012-2016 y 2016-2021, recogen en sus objetivos el posicionamiento de la Carrera Pública Magisterial y el incremento de las competencias docentes, enfocados en i) mecanismos de selección y evaluación que respondan a un sistema meritocrático y a estándares

- de desempeño claros, ii) estrategias de formación docente inicial y en servicio, y iii) estrategias para la atracción docente y la retribución al buen desempeño (Minedu 2016b: 43).
16. Los ingresantes ese año eran doce años más jóvenes que el docente promedio del magisterio, y 14% (1120 docentes) provenía del sector privado. Quienes ocuparon el tercio superior en el orden final de méritos en el Concurso de nombramiento (más de dos mil docentes) recibirían un bono de 18.000 soles (aprobado en el 2014) en tres armadas anuales de 6 mil soles durante los primeros tres años de servicio. El 72% eran mujeres con 34 años de edad en promedio (Minedu 2016b: 54).
 17. La reducción paulatina del salario docente se registra desde mediados de la década de los setenta, en que “inicia una caída de largo plazo en las remuneraciones reales, pues los incrementos otorgados por el gobierno pasaron a convertirse en compensaciones incompletas de los constantes incrementos en el nivel de precios. Esto refleja en gran medida que los fluctuantes recursos públicos destinados para la educación pública no crecieron en términos reales, mientras que, tanto la matrícula como el número de docentes sí lo hicieron y de manera sostenida” (Saavedra 2004: 188-189).
 18. El gobierno adelantará para noviembre de este año, como parte de un acuerdo producto de la reciente huelga, el pago de 2000 soles por 30 horas pedagógicas, como piso salarial en la primera escala.
 19. Decreto Supremo N.º 013-2016-MINEDU: Modifican el artículo 194 e incorporan el Capítulo XVI al Título Quinto y la Décima Octava Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.
 20. La noción de liderazgo pedagógico alude a la capacidad de movilizar a la comunidad educativa hacia fines pedagógicos, articulando el trabajo docente, un clima escolar acogedor y la participación de las familias y comunidad (Minedu 2014: 14).
 21. Véase, entre otros, los estudios sobre el magisterio y el sistema universitario en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003), así como Thorp y Paredes (2011), y Oliart (2011).
 22. En el primer gobierno del APRA (1985-1990) se llegó a nombrar 170 mil trabajadores sin estudios superiores. Cientos de profesores titulados fueron despedidos para copar el magisterio de militantes apristas. Véase <<http://diariouno.pe/2017/08/21/el-golpe-de-garcia-a-los-profesores/>>.
 23. Las evaluaciones de desempeño fueron postergadas hasta el año 2018.
 24. El artículo 23, “Permanencia en la Carrera Pública Magisterial” señala que la evaluación del desempeño docente es condición para la permanencia, es obligatoria y se realizaría máximo cada tres años. Quienes no aprueben serían capacitados en sus capacidades pedagógicas y podrían pasar a una evaluación extraordinaria. Al desaprobado, pasarían a otra capacitación, pero si desaprueban la siguiente evaluación extraordinaria serían retirados de la Carrera. Cada evaluación extraordinaria no puede ser mayor de 1 año. Los profesores retirados podrían pasar al Programa de Reconversión Laboral del Ministerio de Trabajo.
 25. Una especialista de la Dirección de Evaluación Docente informó por ejemplo que en junio iniciarían las evaluaciones que medirían el desempeño docente en aula, y que se llevarían de forma progresiva, pero advertía: “Si jalan en la primera prueba ordinaria y en las dos extraordinarias, lamentablemente, se les tendrá que retirar del Magisterio”. “Minedu despedirá a docentes que no aprueben evaluación” (*La Industria*, 17/06/2017) <<http://laindustria.pe/detallenoticias.php?codarticulo=8141>>.
 26. La vuelta del Conare: se reagrupan y alistan acciones (*La República*, 12/04/2017). <<http://larepublica.pe/impres/politica/864456-la-vuelta-del-conare-se-reagrupan-y-alistan-acciones>>.
 27. Véase: <<https://medium.com/@iiperu/la-verdad-de-la-huelga-de-profesores-2017-70f2a974d03d>>.
 28. Adicionalmente se envía mensajes a través de sus boletas de pago, con información mensual oportuna y relevante, buscando motivar conductas positivas y el aprovechamiento de la información brindada entre los docentes nombrados y contratados (Minedu 2016b: 78)

La preparación del presente informe fue posible gracias al apoyo del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF) del Banco Interamericano de Desarrollo, establecido con el aporte del Gobierno de la República Popular China. Sin embargo, los contenidos son responsabilidad absoluta del Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Peruanos.



Diálogo Interamericano

1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005

Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553

Correo electrónico: education@thedialogue.org

Web: thedialogue.org/education



INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Tel. (511) 332-6194

Fax (511) 332-6173

Correo-e: [<libreria@iep.org.pe>](mailto:libreria@iep.org.pe)

Web: [<www.iep.org.pe>](http://www.iep.org.pe)

ISBN: 978-9972-51-683-2

