



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



Políticas de formación y desarrollo docente: Balance y temas críticos

*DARÍO UGARTE PAREJA
Jonathan Martínez*

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

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

(c) 2011
Academy for Educational Development
Proyecto USAID/PERU/SUMA
Av. Las Artes Norte 617, San Borja, Lima Peru

El proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

Autor: Darío Ugarte Pareja
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Diagramación: Susanna Agulló, Pólvora Comunicaciones
Fotografía: Proyecto USAID/PERU/SUMA

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08087

Tabla de contenido

Relación de siglas y acrónimos	5
Introducción	6
1. Hitos en el proceso de reforma de la formación y el desarrollo profesional de los docentes (1993-2009)	6
1.1 Marco legal y político sobre la docencia	9
1.2 Hitos de la formación docente en servicio	12
1.3 Hitos del desarrollo profesional docente: Estabilidad docente y carrera pública	18
2. Análisis de los temas críticos en formación docente y desarrollo profesional	21
2.1 La calidad de la formación inicial en los Institutos Superiores Pedagógicos	23
2.2 Acompañamiento pedagógico en la formación docente en servicio	28
2.3 Evaluación del desempeño docente	32
3. Bibliografía, recursos informáticos y normas consultadas	34

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

Relación de siglas y acrónimos

CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEACES	Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior No Universitaria
CPM	Carrera Pública Magisterial
EBR	Educación Básica Regular
IESP	Institutos y Escuelas Superiores Pedagógicos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LCPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
LGE	Ley General de Educación
MECEP	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
PEAR	Programa de Educación en Áreas Rurales
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PRONAFCAD	Programa Nacional de Fortalecimiento y Capacitación Permanente
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación Peruana

Presentación

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

Una de las primeras tareas del Proyecto SUMA consistió en revisar las políticas y el marco institucional que regulaban la formación inicial y en servicio de los docentes y su desarrollo profesional hasta fines de 2009, con el objetivo de identificar temas críticos que requerían de la acción urgente y concertada del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional. La revisión fue realizada en diálogo con funcionarios del Ministerio de Educación, representantes de gobiernos regionales e instituciones especializadas de la sociedad civil.

El informe que ponemos a su disposición, destaca las principales políticas diseñadas e implementadas por el Estado Peruano a lo largo de 16 años (1993-2009) con el objetivo de mejorar el desempeño docente. Se resaltan en este recorrido algunos de los criterios, lineamientos, metodologías y sistemas a través de los cuales sucesivos gobiernos nacionales intentaron trazar la ruta a seguir para la mejora de la formación y el desarrollo profesional de los docentes. Se alude, asimismo, a los efectos de algunas de las medidas de política, sus vacíos o contradicciones. El trayecto que realiza el autor muestra que si bien el marco institucional para el ejercicio de la docencia en el sistema educativo público ha sido reformado continuamente en el período analizado; los cambios realizados no han sido sistemáticos y son todavía insuficientes para lograr una mejora significativa en el desempeño docente. No sólo persisten áreas de política desatendidas, o criterios y metodologías que requieren de una revisión urgente, sino que no se ha logrado cohesionar a los actores involucrados en esta problemática alrededor de objetivos comunes.

El presente informe sirvió como insumo para el diálogo y la definición conjunta de áreas de colaboración de SUMA con el Ministerio de Educación y el CONEACES, órgano responsable de la acreditación de calidad de los Institutos y Escuelas Superiores Pedagógicos. Esperamos sea útil también para apoyar el esfuerzo negociador y concertador del Estado y la sociedad civil en el proceso de perfeccionar y fortalecer el marco normativo de la docencia. SUMA continuará realizando un seguimiento de estas políticas y actualizará periódicamente esta revisión inicial.

El análisis de las políticas de formación y desarrollo docente fue realizado por Darío Ugarte Pareja, con la asistencia de Jonathan Martínez. Darío Ugarte se formó como docente de educación secundaria en la Pontificia Universidad Católica del Perú, cursó un Diplomado en Sistematización de Experiencias Educativas en el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, y estudios de Maestría en Género, Sexualidad y Políticas Públicas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue coordinador de Planificación Regional y Participación Ciudadana del Proyecto USAID/Aprende y posteriormente Especialista en Calidad de la Enseñanza en el Proyecto USAID/PERU/SUMA. Es autor de materiales educativos y libros en gestión educativa descentralizada, educación en democracia y resolución de conflictos en la escuela. Actualmente se desempeña como consultor de UNICEF.

Jonathan Martínez es Bachiller en Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e investigador del Grupo de Estudios Políticos de la misma universidad.

Introducción

Este documento realiza un balance de las políticas educativas en formación y desarrollo profesional docente generadas entre los años 2003 y 2009. Realizar un balance no es un acto solitario. Requiere del diálogo como oportunidad de encuentro con otras perspectivas, visiones y percepciones, y de la seguridad de que el devenir emerge de las posibilidades del entendimiento y del acuerdo. El Perú de este siglo se ubica en este desafío, y la educación —en especial la docencia— no está al margen. Ambas se sustentan en una base común: la capacidad y necesidad de construir vínculos.

Si el diálogo es un vehículo para la toma de decisiones —y la política se apoya en ello—, forma parte de una historia de opciones cuyos logros y fracasos se conocen, de modo que constituye un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van modificándose a la luz de nuevas circunstancias y consideraciones.¹

Desde esta perspectiva, el presente balance pretende ser un instrumento para un proceso de diálogo político. En la primera parte se presentan los contextos y cambios en el marco normativo y político de la formación y desarrollo docente desde 1993 hasta fines del 2009. Y es que entender las decisiones sobre la política es posible si se incorpora una perspectiva histórica para comprender desde el presente las decisiones del pasado y así gestar los acuerdos y las acciones del futuro.

El derrotero de las políticas en formación docente y desarrollo profesional así lo demuestra: desde inicios de la década de 1990 el Estado ha dado muestras de una permanente aspiración por transformar el ejercicio de la docencia. Sin embargo, la ruta del diseño e implementación de políticas educativas en este campo se ha caracterizado por dar respuestas a situaciones específicas o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente. Y aunque ha habido apenas esfuerzos

iniciales que están en proceso o por madurar, ello puede constituir:

[...] oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia.²

Se realizaron diagnósticos, programas, estudios, propuestas; se diseñaron e implementaron políticas. El camino no ha sido lineal, simple ni estático, y sí, más bien, sinuoso, complejo y dinámico, porque la realidad política, social y económica así lo signó. Una expresión de ello es el tránsito del régimen de Fujimori al Gobierno de Transición de Paniagua y al Gobierno de Toledo. Ante el deterioro de la institucionalidad y de la democracia, se abrieron las puertas a la generación de políticas sustentadas en la participación, el diálogo y el consenso. Así lo demuestra el Acuerdo Nacional, que da cuenta de la capacidad de llegar a decisiones comunes desde los distintos sujetos de la política nacional. Otro ejemplo es el inicio del proceso de descentralización, que colocó a la diversidad como un actor central en el escenario nacional: los gobiernos regionales comienzan a experimentar el ejercicio de la autonomía desde un aparato público que aún está en proceso de transición. En Educación, la Consulta Nacional tuvo como correlato la nueva Ley General de Educación (LGE), de clara inspiración y aspiración participativas; y, desde el Consejo Nacional de Educación (CNE), un proceso teñido de legitimidad social tuvo como resultado un instrumento de transformación de la realidad educativa en el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Finalmente, y ya en el actual Gobierno, las decisiones de política sobre la docencia se ubican bajo el lema “El Perú Avanza”, centrándose en los logros alcanzados en alfabetización, infraestructura, descentralización educativa (a través de la transferencia de funciones a las municipalidades distritales), en la racionalización de la oferta de Institutos Superiores Pedagógicos (IESP) y en la capacitación docente. Cabe mencionar que el año 2007 fue prolífico en eventos significativos: se inició el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente, se realizó la evaluación censal a los maestros y maestras, se decidió elevar la exigencia para el

ingreso de los estudiantes a los institutos de formación docente, se aprobó el Proyecto Educativo Nacional (PEN) como política de Estado y se promulgó la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM).

En el marco recién descrito, este documento se impone el desafío de identificar aquellas situaciones de la realidad que requieren una respuesta desde el Estado en la perspectiva de modificar, precisar o definir políticas para mejorar la formación docente y el desarrollo profesional. Se ha utilizado como herramienta de análisis los temas críticos, entendiéndolos como asuntos públicos que emergen de la realidad y que se espera que se modifiquen porque afectan al bien común. La definición de estos temas críticos ha surgido del diálogo con el Ministerio de Educación (MINEDU) desde sus campos de interés y se ha alimentado de las visiones de otros actores no gubernamentales.

Se asumen como críticos porque su resolución es urgente o necesaria, y porque no atenderlos acarrearía mayores dificultades o estancamientos en el futuro. El análisis de estos temas críticos se hace desde el marco normativo y de políticas, señalando sus avances, vacíos y posibles contradicciones. Los temas son tres:

1. La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial, y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.
2. Insuficiente concertación en el diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y en la definición de estrategias para su sostenibilidad.
3. Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MINEDU, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Desde una perspectiva de diálogo, este documento es una versión inconclusa, por lo que está abierto a incorporar la visión de los actores involucrados. Esperamos que su lectura provoque las preguntas, sugerencias y comentarios necesarios para construir una política magisterial de largo alcance que tanto requieren los maestros y maestras de nuestro país.

¹ LINDBLOM, Charles. La hechura de las políticas. México: Grupo Editorial Porrúa, 1992.

² RIVERO HERRERA, José. Educación, docencia y clase política. Lima: Ayuda en Acción/TAREA, 2007, p. 175.

I. Hitos en el proceso de reforma de la formación y el desarrollo profesional de los docentes (1993-2009)

Desde hace más de dos décadas, en el Perú y América Latina se demanda que la educación sea asumida como política de Estado, de modo que su tratamiento vaya más allá de los cambios de gobierno. Esta vinculación entre educación y política es cada vez más estrecha y necesaria, y es ahí donde se ubica su vigencia y validez. El desafío consiste en asegurar su continuidad afirmando el rol gestor del Estado en el diseño e implementación de las políticas y la participación de la sociedad civil como un sector que contribuye a la ampliación del funcionamiento de la democracia.

Aunque la literatura sobre la definición de políticas públicas contiene distintas interpretaciones, todas tienen en común que son acciones y medidas dirigidas por el Estado en distintas áreas de su competencia, con la finalidad de atender los intereses y derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Estas acciones y medidas surgen de un “proceso decisional” que busca aproximarse a la conquista de objetivos deseados para dar respuesta a problemas públicos. Y una política es pública al generarse en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Otras acepciones de política pública incluyen a la participación como un mecanismo de práctica democrática y de mejora de la gestión pública. Esta opción por la participación otorga legitimidad al propio diseño de las políticas y a las instituciones que las generan, pues representa el conjunto de intereses de la ciudadanía y produce como resultado una decisión conjunta traducida en política.

1.1 Marco legal y político sobre la docencia

ACUERDO NACIONAL

La importancia del Foro del Acuerdo Nacional radica en el compromiso de un colectivo de actores que representan distintas fuerzas políticas y sociales para

construir una visión compartida del cambio que se requiere en el Perú para los próximos 20 años. Esta mirada de futuro se traduce en políticas públicas; su horizonte temporal refleja la convicción y demanda por asegurar una transición democrática, y su proceso de construcción se nutre de —y refuerza— la legitimidad del sistema político a partir de una cultura de transparencia, diálogo y consenso.

En el Acuerdo se proponen cuatro objetivos: consolidar la democracia y el Estado de derecho, lograr la equidad y la justicia social, fomentar la competitividad de nuestro país en el mercado global, y promover la eficiencia, transparencia y descentralización del Estado. De ellos se desprenden 31 políticas, siendo la décimo segunda la que se refiere al sector Educación. En Educación el compromiso se expresa en:

- Garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres.
- Afianzar los valores democráticos y preparar a los ciudadanos y las ciudadanas para su incorporación activa a la vida social.
- Reconocer la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples.
- Poner énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.

De esta política se desprenden a su vez 13 acciones; de ellas, las siguientes conciernen al papel de la docencia:

- c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello.
- f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad.
- g) Creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (28044)

A partir del 2001, cuando se restauró la democracia, el Perú inició un proceso de revisión del contenido, planteamiento e implementación de las políticas educativas. Uno de tales procesos es la formulación de la Ley General de Educación (28044), que expresa una concepción doctrinariamente participativa tanto en el rol que le asigna a la escuela como en los procesos internos para promover aprendizajes y garantizar una gestión educativa descentralizada. Este espíritu de la LGE se proyecta hacia la búsqueda de la universalización, la calidad y la equidad de la educación, y propone la participación activa de la sociedad en el sistema educativo y en la formulación de políticas.

Respecto del tema de la docencia, en el artículo 13.º del capítulo III se identifica como uno de los factores de la calidad tanto la formación inicial y permanente, que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas, como la carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentiva el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.

Al distinguir el papel y las responsabilidades de los miembros de la comunidad educativa, la LGE define el rol del docente como un “agente fundamental del proceso educativo y [que] tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano” (artículo 52.º). Se exige al maestro idoneidad profesional, solvencia moral, salud física y mental, de modo que no ponga en riesgo la integridad del estudiante.

En el artículo 57.º la LGE motiva la formulación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, promulgada después, el 11 de julio del 2007. Allí se norman las relaciones entre el Estado y los profesores a su servicio en la Carrera Pública Magisterial. Tiene carácter nacional y gestión descentralizada, y debe promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes; generar condiciones para el ascenso a los diversos niveles de la Carrera Pública Magisterial, en igualdad de oportunidades; propiciar para el docente adecuadas condiciones de calidad de

vida y de trabajo; y determinar criterios y procesos de evaluación que garanticen el ingreso y permanencia de docentes a la carrera pública.

Sobre formación docente, se señala el rol del Estado en garantizar el funcionamiento de un Programa de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y su actualización en el servicio. Este Programa se articula con las instituciones de educación superior. Es obligación del Estado procurar los medios adecuados para asegurar la efectiva participación de los docentes (artículo 60.º).

EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

Es evidente que el PEN nace como una expresión concertada sobre el sentido y el papel de la educación en el desarrollo del país bajo la conducción del Consejo Nacional de Educación. Los procesos participativos, la convicción en pro del diálogo y la generación de consensos son mecanismos que contribuyeron a avizorar una oportunidad real de transformación educativa. Su gestación ha supuesto el entrelazamiento de cuatro procesos (participativo, técnico, político y comunicacional)³ para propiciar compromisos de acción concretos de los agentes educativos, la adecuación de las políticas gubernamentales, la dación de leyes clave demandadas por el PEN, la provisión de recursos fiscales suficientes para su implementación y la transformación de la organización actual del sector.

Respecto de los maestros, el PEN traza un objetivo estratégico orientado a fortalecer sus capacidades para un ejercicio profesional de la docencia. Arribar a este objetivo implica el desarrollo de un sistema integral de formación docente inicial y continua en función de los avances pedagógicos y científicos, de las prioridades educativas y de la diversa realidad del país. Junto a ello, el PEN propone el diseño y desarrollo de una carrera pública magisterial que contribuya de manera eficiente al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente.

³ RIVERO, *op. cit.*, 2007, p. 106.

Políticas de docencia	Acuerdo Nacional	Ley General de Educación (28044)	Proyecto Educativo Nacional al 2021
Formación docente	g) Creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes.	Artículo 14°. Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, que abarca todo el territorio nacional y responde con flexibilidad a las características y especificidades de cada región del país. El Sistema opera a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantiza su independencia.	Objetivo estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia. Resultado 1: Sistema integral de formación docente Mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y continua de los profesionales de la educación. a) Activar, en el marco del SINEACE, una institución de acreditación técnicamente solvente, administrativamente autónoma y descentralizada que acredite a las instituciones y programas de formación docente inicial y en servicio, basada en estándares de calidad de formación docente y gestión institucional, y en un sistema eficiente y transparente de evaluación. Los estándares considerarán la formación humanística, científica y tecnológica y competencias en las dimensiones cultural y productiva, congruentes con las necesidades de la globalización. Deben estar referidos también a profesionales no docentes que laboran en el sector.

Políticas de docencia	Acuerdo Nacional	Ley General de Educación (28044)	Proyecto Educativo Nacional al 2021
Formación docente	f) Mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad.	Artículo 60.º. Programa de Formación y Capacitación Permanente El Estado garantiza el funcionamiento de un Programa de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y su actualización en el servicio. Este Programa se articula con las instituciones de educación superior. Es obligación del Estado procurar los medios adecuados para asegurar la efectiva participación de los docentes.	Objetivo estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia. Resultado 1: Sistema integral de formación docente Sistema integral de formación docente inicial y continua acorde con los avances pedagógicos y científicos, las prioridades educativas y la realidad diversa y pluricultural del país; propicia equipos docentes que se desempeñan de manera ética y competente y son valorados por ella y sus estudiantes.
Desarrollo profesional	c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello;	Artículo 57.º. La carrera pública magisterial En las instituciones del Estado, el profesor se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente.	Objetivo estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia. Resultado 2: Carrera Pública Magisterial renovada Carrera Pública Magisterial renovada contribuye de manera eficiente al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente.

1.2 Hitos en las políticas de formación inicial del docente

Durante los primeros años de la década de 1990 se produjeron una serie de cambios normativos impulsados por el nuevo rol del Estado, inspirado por la concepción de la Constitución Política del Perú de 1993. A principios de esa década el MINEDU se propuso una profunda reforma de la formación y capacitación de los docentes, en correspondencia con los hallazgos del Diagnóstico General de la Educación peruana realizado en 1993⁴. El diagnóstico destacó la existencia de una enseñanza retórica y la masificación de la formación magisterial, la carencia de espacios para la práctica de los aprendizajes, un sistema de selección y evaluación que no aseguraba altos niveles de competencia profesional, una conceptualización reducida del currículo, perfiles profesionales tradicionales y heterogéneos y exigua demanda frente a la ingente oferta de capacitación docente.⁵

Una revisión de la política educativa de 1993 al 2009 arroja cuatro hitos que han producido cambios en la búsqueda de un nuevo orden de la política de formación inicial docente.

El primero de estos hitos es la dación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación (Decreto Legislativo 882)⁶. Si bien la Constitución asigna al Estado la obligación de garantizar la gratuidad de la enseñanza, este Decreto Legislativo establece que este esfuerzo sea complementado con una mayor participación del sector privado. De ahí que esta norma establezca las condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura. Sus normas se aplican a todas las instituciones educativas particulares en el territorio nacional, tales como centros y programas educativos particulares,

cualquiera que sea su nivel o modalidad, institutos y escuelas superiores particulares, universidades y escuelas de posgrado particulares, así como a todas las que estén comprendidas bajo el ámbito del sector Educación⁷. Antecedentes de esta norma se pueden encontrar en el Decreto Supremo 06-93-ED, que simplificó en gran medida las normas que rigen la creación de instituciones educativas correspondientes al nivel superior no universitario, así como el Decreto Supremo 05-94-ED, que aprueba continuar con la labor de flexibilización de los procedimientos relacionados con el funcionamiento de Institutos Superiores y Escuelas Superiores, con el fin de generar una mayor y mejor oferta de servicio educativo a los usuarios del sistema.

Este Decreto Legislativo generó una serie de consecuencias, entre ellas la creación de 19 universidades privadas y 7 universidades públicas. La gran interrogante que surge, entonces, es qué estaría ocurriendo con la calidad y pertinencia de la educación universitaria. Los IESP no escaparon de este crecimiento. El 60% de las instituciones que forman docentes en la educación superior no universitaria fueron creadas entre 1990 y 1995⁸. El número de estos institutos pasó de 17 a 127, es decir, se multiplicó por 7,5 como consecuencia de la flexibilización de la normatividad.⁹

Un segundo hito ocurrió en el gobierno de Alejandro Toledo, cuando, mediante el Decreto Supremo 023-2001-ED, se aprobó un nuevo Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados. En concordancia con los lineamientos de políticas educativas del sector Educación, este Decreto estableció como misión del MINEDU la revaloración de la carrera docente, desarrollando, entre otros, las políticas y condiciones que garanticen la calidad de su desempeño y mejoras en su calidad de vida. Se planteó como objetivo la optimización de la administración del proceso de formación docente mediante una organización flexible y descentralizada. Los IESP

debían mejorar la calidad del servicio educativo y plantear internamente los cambios necesarios en su organización, estructura, procedimiento y sistemas que los regulan.

Luego se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. La Ley 28740 creó el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria, CONEACES, como órgano operador encargado de definir los criterios, indicadores y estándares de medición para garantizar los niveles aceptables de calidad en las instituciones de educación superior no universitaria públicas y privadas, así como para alentar la aplicación de las medidas requeridas para su mejoramiento. Éste fue reglamentado mediante el Decreto Supremo 018-2007-ED. También es importante mencionar la Resolución Ministerial 0132-2007-ED, que aprueba los "Lineamientos para el proceso de evaluación de plazas" estrictamente necesarias en las instituciones de educación superior no universitaria públicas.

El tercer hito llega con la aprobación del Decreto Supremo 006-2007-ED, que modifica el artículo 18.º del Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, aprobado por Decreto Supremo 023-003-ED. Según esta disposición, es tarea del MINEDU, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, establecer las normas correspondientes para la selección de los postulantes en los procesos de admisión a las instituciones de formación docente a partir de año 2007. Asimismo, se fijó 14 como nota mínima aprobatoria para el ingreso a estas instituciones, lo que ha tenido una enorme incidencia al número de ingresantes a los institutos pedagógicos: de más de 22.000 en el 2006 se han reducido a 979 en el año 2009.

En su artículo 58º, referido a los requisitos para el ejercicio del profesorado, la LGE dice que en la Educación Básica es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. El Decreto Supremo 012-2007-ED, del 20 de abril, que dispuso medidas para organizar el servicio de nivelación académica con el fin de preparar a los estudiantes para el ingreso del año 2008 (se supone que con el mismo promedio mínimo de 14), autorizó la provisión de Educación Superior Tecnológico Productiva a los Institutos Pedagógicos sin prever qué tipo de equipos

y maquinarias debiera proporcionar el Estado para brindar este servicio con calidad.

El cuarto hito, del 2009, fue la aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (29394), que regula la creación y el funcionamiento de estas instituciones, públicas o privadas, conducidas por personas naturales o jurídicas, y que forman parte de la etapa de educación superior del sistema educativo nacional, de acuerdo con lo establecido en la LGE. Los institutos y escuelas públicas se crean por resolución suprema, refrendada por los ministros de Educación y de Economía y Finanzas, previa opinión favorable de la Dirección Regional de Educación correspondiente y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Los privados se crean por iniciativa de particulares, sean éstos personas naturales o jurídicas. En ambos casos se debe cumplir con los requisitos establecidos por la Ley.

⁴ Véase MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Construyendo una política de formación magisterial. Lima: MINEDU, 2006.

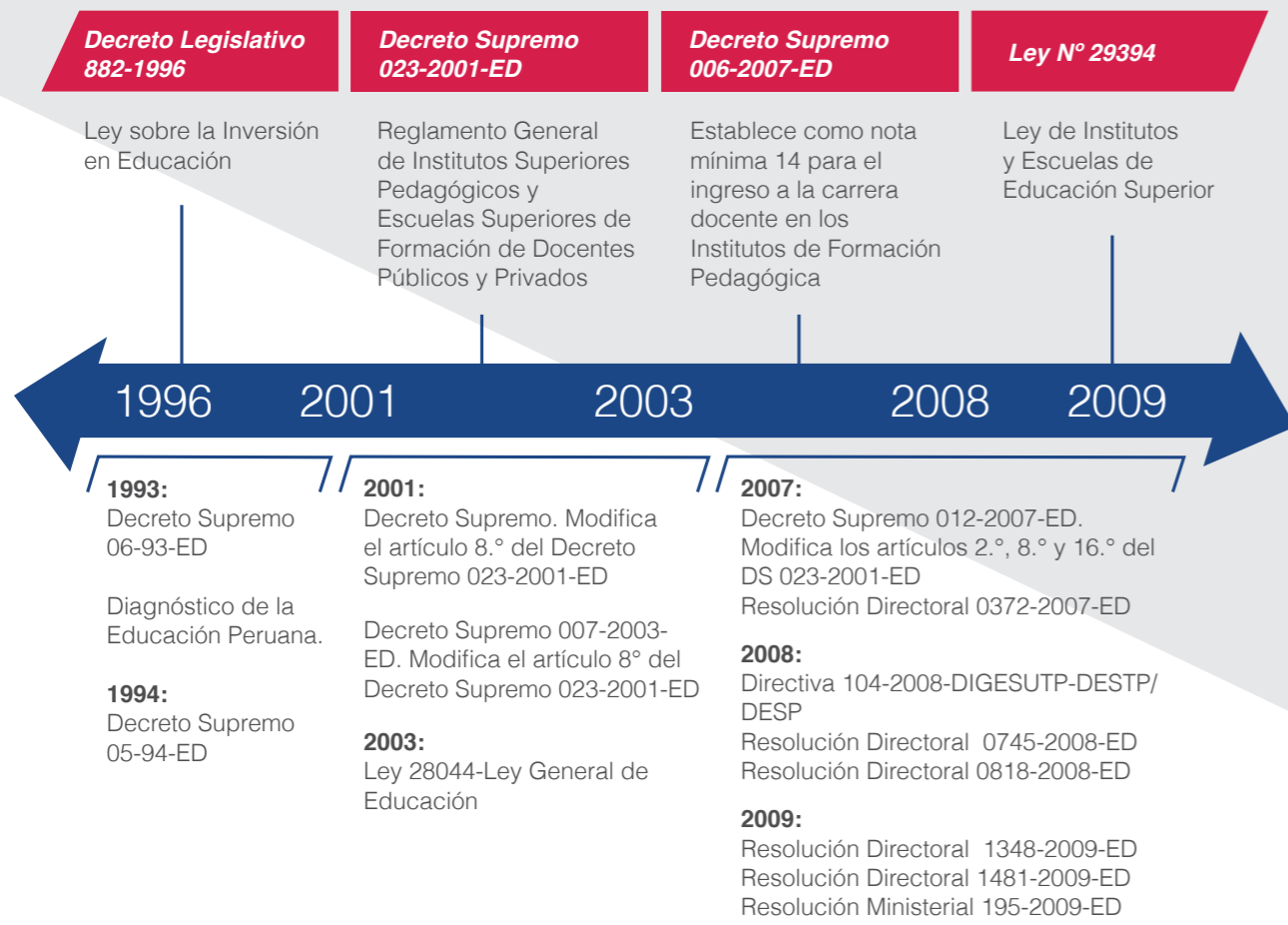
⁵ Ibid.

⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 9 de noviembre de 1996.

⁷ Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, artículo 1.º.

⁸ Según datos del consolidado de información estadística 1990-1995 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI)-OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA. "Informe iberoamericano sobre formación continua de docentes". Observatorio de la Educación Iberoamericana. 1999: OEI.



1.3 Hitos en las políticas de formación docente en servicio

Sobre la formación docente en servicio se puede indicar cinco hitos que han producido cambios y reforzado la continuidad de la política de formación docente.

El primero es el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), desarrollado como parte de la respuesta del Estado peruano al Diagnóstico general de la Educación.¹⁰ Este diagnóstico tuvo como objetivo “dibujar” el panorama general de la educación, para

que, a partir de los resultados obtenidos, se tomaran las decisiones pertinentes destinadas a solucionar los problemas educativos del momento. En 1994, como respuesta al diagnóstico, se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), mediante Decreto de Urgencia 94-94, y financiado por un préstamo del Banco Mundial.¹¹ Su objetivo consistía en mejorar la calidad de los procesos de enseñanza, modernizar la administración educativa y sustituir y rehabilitar la infraestructura educativa. Esto dio impulso a dos grandes proyectos promovidos por el MINEDU y liderados por el MECEP:

- Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).

- Programa de Modernización de la Formación Docente.

El PLANCAD se inició en 1995 con la denominada fase piloto, en la que se capacitó a docentes de nivel primario en 13 departamentos del país. A partir de 1996, en la fase de generalización, fueron atendidos docentes de los niveles inicial (1997) y secundaria (1998). Hasta el año 2000, el PLANCAD atendió a 209.556 docentes en todo el país.

El segundo hito fue la oficialización del Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú, que el MINEDU aprobó por Resolución Suprema 001-2007-ED¹² y le otorgó el carácter de política de Estado.

Un antecedente del PEN es la Consulta Nacional de Educación denominada “Puertas Abiertas”, realizada durante el Gobierno de Transición del presidente Valentín Paniagua y siendo ministro de Educación Marcial Rubio, su principal impulsor. Esta Consulta tuvo como principal virtud hacer patente la necesidad de un proyecto educativo con visión de país.

Después, en el Gobierno de Alejandro Toledo se dieron los primeros pasos para la formulación de políticas educativas desde este nuevo enfoque. Durante la gestión del ministro de Educación Nicolás Lynch, el CNE¹³ impulsó en todo el país la construcción del PEN. Simultáneamente, en el año 2003 se promulgó la nueva Ley General de Educación (28044), que dio fundamento legal a la misión y responsabilidades del CNE a través de los artículos 7°, 80° (b) y 81°¹⁴

Esta propuesta —Proyecto Educativo Nacional al 2021—, trabajada a lo largo de varios años por el Consejo Nacional de Educación, se resume en

seis grandes objetivos estratégicos que el sistema educativo peruano debe hacer realidad de aquí al 2021: (1) Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; (2) estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes y de calidad; (3) maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia; (4) una gestión descentralizada y democrática que logra resultados y se halla financiada con equidad; (5) una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional; y, (6) una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

El Proyecto Educativo Nacional es presentado como un plan de acción de inicio urgente pero de maduración en el mediano y largo plazo. Reclama, por tanto, voluntad política aquí y ahora, al mismo tiempo que permanencia y estabilidad institucional para que el esfuerzo de cambio se sostenga y dé frutos visibles a lo largo del tiempo.

El tercer hito lo podemos encontrar en la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento y Capacitación Permanente (PRONAFCAD) mediante Decreto Supremo 007-2007-ED, que tiene la responsabilidad de desarrollar las acciones conducentes a mejorar la formación en servicio de los profesores de las instituciones educativas públicas a escala nacional. Este Programa está bajo la responsabilidad de la Dirección de Educación Superior Pedagógica, dependiente de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional del Ministerio de Educación.

Casi de inmediato se aprobó el Decreto de Urgencia 002-2007, que reconoce la importancia de la capacitación de los docentes del magisterio nacional como una acción prioritaria en el marco de la política

¹² Publicado el 6 de enero del 2007.

¹³ El CNE es un organismo autónomo y consultivo del Ministerio de Educación que tiene como fin promover la cooperación y concertación entre la sociedad civil y el Estado en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana. Solo en noviembre de ese año los peruanos pudimos tener entre nuestras manos el PEN, documento indispensable para saber cuál es el estado actual de la educación peruana y cuáles los lineamientos de política necesarios para obtener la educación que queremos para el Perú.

¹⁴ Artículo 7°. El Proyecto Educativo Nacional es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país. Artículo 80°, inciso b: Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional, y conducir el proceso de planificación de la educación.

Artículo 81°. Finalidad y funcionamiento. El Consejo Nacional de Educación es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Maneja su presupuesto. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil. Opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana. Está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad.

¹⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Diagnóstico general de la Educación. Lima: MINEDU/Banco Mundial/PNUD/GTZ/UNESCO-OREALC, 1993.

¹¹ MECEP contó también con otros préstamos, como el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de hasta 100 millones de dólares, aprobado por el Decreto de Urgencia 102-96 y dirigido a la educación primaria y secundaria, así como a adecuar la educación técnica y la formación profesional pública a las necesidades del mercado laboral.

social de alcance nacional y del Acuerdo Nacional, y una actividad preferente en la implementación de la mejora de la calidad del gasto y la gestión por resultados dispuesta en la Ley 28927. Por tratarse de un decreto de urgencia, precisa que se tomen medidas que aseguren la ejecución de la capacitación de docentes, que se inicia con el proceso de evaluación censal, así como medidas económico-financieras de carácter extraordinario y urgente, con el objeto de que dicho gasto responda a la finalidad de su priorización.

En enero del 2007 se realizó la evaluación censal de los docentes. La Directiva 004-2007/DM/SPE4.1 dispuso que solo tenían derecho a esa evaluación los profesores de inicial, primaria y secundaria de Educación Básica Regular nombrados y los que contaban con contrato hasta el 31 de diciembre del 2006 en instituciones educativas del Estado. Asimismo, los que hubieran trabajado hasta diciembre del 2006 en las instituciones que tienen convenio con el Ministerio de Educación y cuyas plazas son pagadas por el sector Educación, y que fueron impedidos de dar la prueba de evaluación el lunes 8 de enero del 2007. En esta evaluación participaron 192.284 docentes que fueron capacitados por PRONAFCAD.¹⁵ La meta para ese año fue de 35.000 maestros, y para el 2008, de 75.000. Este mismo año se promulgó la Ley de Carrera Pública Magisterial (29062), donde se señala que los docentes serán capacitados si no aprueban en una primera y segunda oportunidad. Si después de la capacitación vuelven a desaprobado, serán retirados del magisterio.¹⁶

En este marco se aprueba también la Directiva 69-2007-DIGESUTP/DESP: "Orientaciones y normas para la ejecución, supervisión y evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente dirigido a docentes de Educación Básica Regular y Educación Intercultural y Bilingüe 2007", que oficializa las instituciones que podrán desarrollar las capacitaciones, con lo que se inició el PRONAFCAD el 27 abril del 2007. Durante su primera etapa comprendió

a 4.441 docentes de inicial, 20.374 profesores de primaria y 18.572 maestros de secundaria. Aplicó una atención diferenciada según nivel de logros y lengua materna, con una duración de 220 horas cronológicas y bajo la modalidad presencial y a distancia. Del total de las horas lectivas de capacitación, 160 tuvieron carácter presencial, 10 a distancia y 50 de monitoreo.¹⁷

El cuarto hito, Decreto Supremo 023-2007-ED, exceptúa de los alcances del artículo 122.º de la Ley del Profesorado a docentes de las instituciones educativas públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria, que, en el marco del PRONAFCAD, tiene como finalidad atender en forma continua a la totalidad de docentes de la Educación Básica, por lo que para el cumplimiento de sus metas anuales requiere que las instituciones capacitadoras cuenten con un gran número de profesionales calificados, con disponibilidad a tiempo completo, y que acrediten, entre otros requisitos, experiencia en docencia en universidades, en Instituciones Superiores de Formación Docente No Universitarias o en acciones de capacitación y formación en servicio como coordinador, capacitador o especialista. Por ello las instituciones capacitadoras necesitaban contratar los servicios remunerados de docentes nombrados que laboraban en instituciones educativas públicas de Educación Básica y Educación Superior, para que se desempeñaran a tiempo completo y dedicación exclusiva como coordinadores, capacitadores o especialistas. Con ese propósito, tales docentes debían solicitar la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares a que se refiere el literal "a" del artículo 17.º de la Ley 24029, Ley del Profesorado.¹⁸

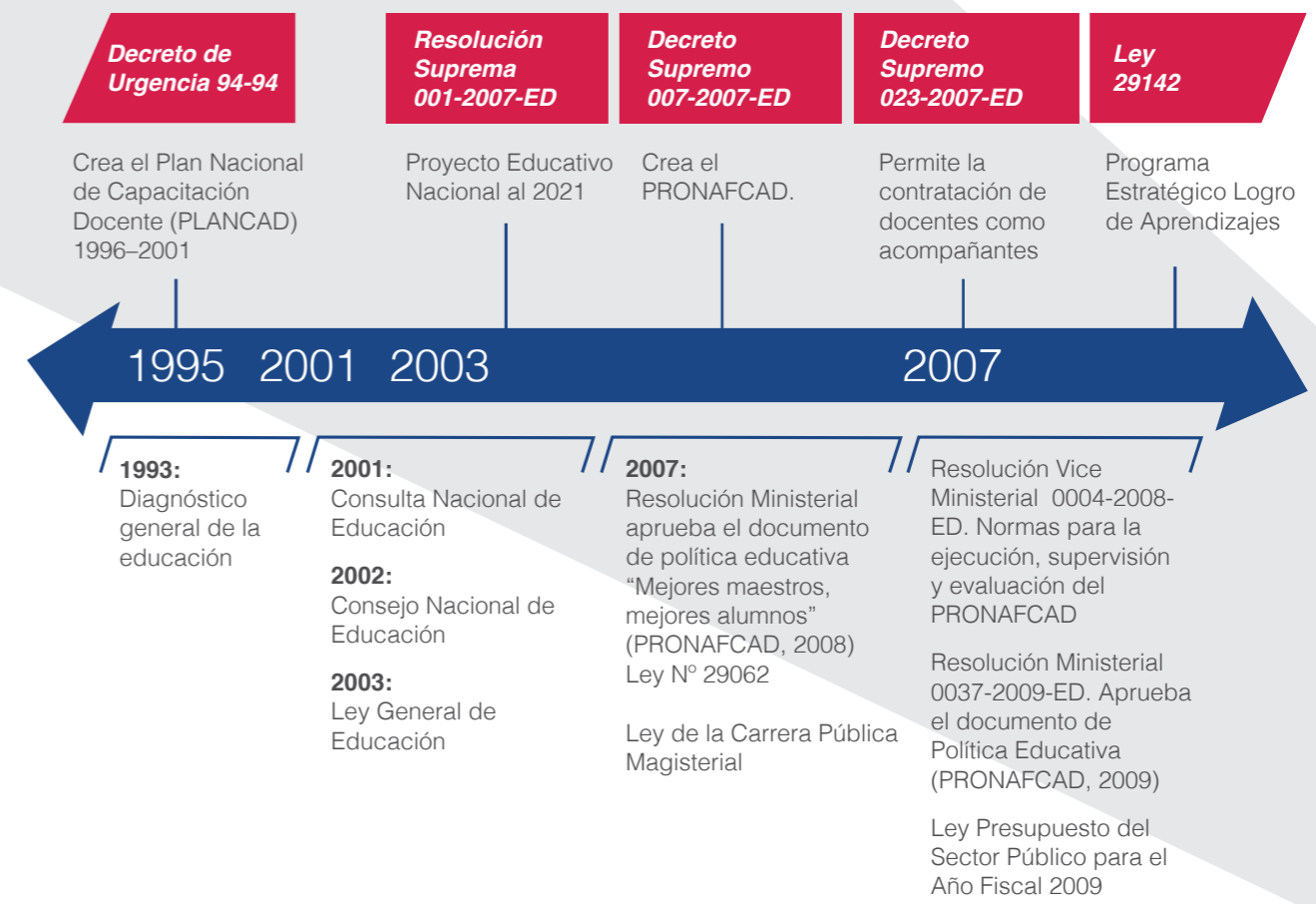
En el 2008 se siguió impulsando el PRONAFCAD, que, al margen de las críticas que se le han hecho, ha contribuido con el mejoramiento de la formación continua del docente, priorizando la capacitación en las áreas de Comunicación y Matemáticas. Se aprobó el documento de política educativa "Mejores

maestros, mejores alumnos", del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008, mediante Resolución Vice Ministerial 0004-2008-ED, para docentes de Educación Básica Regular y Educación Intercultural Bilingüe, y que serán desarrollados por las universidades públicas y privadas, así como por otras instituciones de educación superior comprendidas por la Directiva 028-2007-DIGESUTP/DESP: "Normas para la ejecución, supervisión y evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008". Esta Directiva fue modificada a través de la Resolución Ministerial 0067-2008-ED. La meta de atención para todo el año 2008 fue de 74.589 docentes.¹⁹

En el año 2009, continuando la política de formación docente en servicio, se aprobó el documento de política

educativa del PRONAFCAD: "Mejores maestros, mejores alumnos", dirigido a docentes de Educación Básica Regular y Educación Básica Especial, y que sería ejecutado con la participación de las universidades públicas y privadas, así como por otras instituciones de Educación Superior. La Resolución Directoral 0418-2009-ED aprobó las "Normas para la ejecución, supervisión y evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente-Programa Básico 2009".

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (Ley 29142) es el quinto hito. Incorpora bajo el enfoque de presupuesto por resultados el Programa Estratégico "Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR", a cargo del Ministerio de Educación. Tiene por finalidad contribuir a incrementar las oportunidades



¹⁵ En el capítulo VIII del referido Programa de Formación y Capacitación Permanente se dice que: "[...] tiene por finalidad organizar y desarrollar, a favor de los profesores en servicio, actividades de actualización, capacitación y especialización. Dichas actividades deben responder a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad o a la gestión de la Institución Educativa y a las necesidades reales de capacitación de los profesores" (artículo 39.º). Además, que "sus actividades son normadas por el Ministerio de Educación dentro de un Sistema de Formación Continua. Siendo organizadas y gestionadas por el Ministerio de Educación, por las otras instancias de gestión educativa descentralizadas o por las Instituciones Educativas, respetando la política nacional, regional y local de formación continua" (artículo 40.º). Y lo mismo para "los directores y subdirectores" (artículo 41.º).

¹⁶ Ley 29062, artículo 29.º.

¹⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-OFICINA DE PRENSA Y COMUNICACIONES. 15 de marzo del 2007.

¹⁸ Artículo 17.º. Los profesores del Estado tienen derecho a licencia, sin goce de remuneraciones, como profesores, en los casos siguientes. Literal a) Hasta por un año por motivos particulares dentro de un quinquenio.

¹⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-OFICINA DE PRENSA Y COMUNICACIONES. 4 de marzo del 2008.

de aprendizaje de los niños y niñas del país, aportando de esta manera a mejorar el nivel de desarrollo humano; y sus objetivos específicos son:

- Gestión educativa (administrativa, institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa.
- Docentes del primer y segundo grado con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en Comunicación Integral y Lógico Matemática.
- Niñas y niños cuentan con las competencias básicas en Comunicación Integral y pensamiento Lógico Matemático al concluir el segundo Ciclo.
- Infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de las actividades educativas de las escuelas primarias.

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 mantiene el Programa Estratégico Logros de Aprendizajes bajo el esquema de presupuesto por resultados.

1.4 Hitos en la política de desarrollo profesional docente: Estabilidad docente y carrera pública

Son cuatro los hitos que han marcado la política de desarrollo profesional del docente en el período considerado en este informe.

El primero fue la promulgación de la Ley del Profesorado (24029)²⁰ por el presidente Fernando Belaúnde Terry y reglamentada por el Decreto Supremo 31-85 ED. Según esta Ley, la carrera pública del profesorado está estructurada por niveles y áreas magisteriales, y podían acceder a ella quienes tuvieran título profesional en Educación y cumplieran el requisito de permanencia en el tiempo necesario por nivel.

Establece que los niveles magisteriales de la carrera pública del profesorado son ocho, y que el tiempo mínimo de permanencia en cada uno es el siguiente: dos años para los niveles I y II, tres años para el III y

el IV, cuatro para el V, VI y VII, e indefinido para el nivel VIII. Asimismo, organiza el ejercicio profesional en dos áreas:

- a) Docencia, que se cumple mediante la acción educativa en los centros y programas respectivos en relación directa o indirecta con el educando; y,
- b) Administración de la educación, que se cumple por las funciones de investigación, técnico-pedagógicas o administración, vinculadas con la educación.

En esta época se inicia el llamado “Quinquenio de la Educación peruana”. El arquitecto Fernando Belaúnde Terry privilegia la problemática educativa como parte de una concepción diferente de la reforma del sector. Una de sus prioridades fue la reestructuración del sistema educativo para que concordara con la Ley General de Educación 23384, promulgada el 22 de mayo de 1982, donde se consideran las necesidades del desarrollo integral del docente del país.

El segundo hito tuvo lugar a inicios de la década de 1990, en el primer gobierno del presidente Alan García, cuando modificó la Ley del Profesorado mediante la Ley 25212,²¹ reglamentada por Decreto Supremo 19-90 ED. Se realizaron diferentes modificaciones, siendo dos las más relevantes para el desarrollo profesional. La primera concierne a los niveles de la Carrera Pública Magisterial, que se reducen a cinco, y a la permanencia en cada uno de ellos por 5 años (artículo 30°). La segunda modificación determina que el ascenso del primer al segundo nivel de la carrera es automático al cumplir el tiempo mínimo de permanencia establecido para ese nivel. Los ascensos entre el segundo y el quinto nivel se realizan mediante evaluación, al haber cumplido el tiempo mínimo de permanencia real y efectivo establecido para cada nivel (artículo 43°).

El tercer hito es la dación de la Ley General de Educación (28044),²² que marca el desarrollo de una serie de cambios importantes para la educación peruana. El capítulo II, artículo 13°, señala con respecto a los factores que inciden para el logro de la calidad: “[una] Carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral”. En el artículo 5° define al profesor como:

[...] un agente fundamental del proceso educativo y [que] tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones

del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.

Según el artículo 57.º:

[...] el profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente.

Sin embargo, se encuentran antecedentes a este cambio de la política de desarrollo profesional. En el 2001, el Consejo Nacional de Educación, reincorporado en el 2002 a la estructura orgánica del sector Educación como órgano especializado del

Ministerio de Educación,²³ tuvo como uno de sus principales objetivos la articulación del Plan Educativo Nacional, aprobado antes, como ya se indicó, con el nombre de Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú. Uno de los objetivos estratégicos del PEN es tener maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia.

El cuarto hito —Decreto Supremo 025-2006-ED—²⁴ autoriza la evaluación censal a los docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, para construir la línea de base a partir de la cual se diseñen las próximas acciones de capacitación del magisterio nacional y

la evaluación censal del aprendizaje de los alumnos del segundo grado de primaria de Educación Básica Regular; evaluaciones que debían llevarse a cabo en diciembre del 2006.

La evaluación fue anunciada por el presidente Alan García por primera vez al Congreso de la República al inicio de su mandato, y reafirmada luego por el Viceministro de Gestión Institucional, quien afirmó que: “En el Perú nunca se han realizado evaluaciones dirigidas a mejorar los servicios de capacitación del docente. Las que se desarrollaron en 1996, 1998, 2001 y 2004 no fueron empleadas para diseñar políticas de mejoramiento de la calidad educativa”.²⁵ Las capacitaciones realizadas por el Ministerio de Educación desde 1995 no han logrado mejorar el aprendizaje de los alumnos en las aulas, a pesar de las diferentes estrategias aplicadas y de la inversión realizada, porque no se tuvo información acerca de los conocimientos de los profesores en sus respectivas especialidades, y se tomó como base legal el Decreto Supremo 006-2006-ED artículos 9.º y 19.º),²⁶ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

“La evaluación a los docentes anunciada por el ministro José Antonio Chang Escobedo, es para mejorar la educación en el país, la condición profesional y económica del maestro y no una medida punitiva o sancionadora”,²⁷ afirma también el viceministro de Gestión Institucional, Víctor Raúl Díaz Chávez. Se generan diferentes reacciones, algunas de las cuales dan poca credibilidad a la posibilidad de organizar y ejecutar en cuatro meses evaluaciones censales para alumnos y profesores. El principal opositor es el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación Peruana (SUTEP), pero también manifiestan preocupación instituciones como el Consejo Nacional de Educación y Foro Educativo, que señalan el apresuramiento con que se toman las decisiones y los escasos aportes de estas pruebas que el país ya conoce a través de

²⁰ Publicada el 15 de diciembre de 1984.

²¹ Publicada el 20 de mayo de 1990.

²² Publicado el 28 de julio del 2003.

²³ El Decreto Supremo 010-2002-ED modifica el Decreto Supremo 007-2002-ED, sobre las funciones del CNE: “a) Presentar al Ministro de Educación una propuesta de Plan de Desarrollo de la Educación Peruana; b) Promover la concertación de opiniones y propuestas de políticas de mediano y largo plazo entre diferentes sectores y actores políticos del país; c) Opinar sobre temas de trascendencia educativa, a solicitud del Ministerio de Educación o del Congreso de la República; d) Proponer las decisiones políticas y legislativas que impliquen la modificación del plan de educación; e) Realizar anualmente el seguimiento del plan para formular propuestas de actualización permanente; f) Establecer canales permanentes de información y diálogo con la población; g) Promover vínculos con los organismos de participación regional del Estado y de la sociedad civil; y, h) Pronunciarse de oficio sobre asuntos vinculados a la educación peruana”.

²⁴ Publicado el 9 de noviembre del 2006.

²⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-OFICINA DE PRENSA Y COMUNICACIONES. 26 de septiembre del 2006.

²⁶ Decreto Supremo 006-2006-ED, artículo 9.º del inciso “b”, que establece que el Ministerio de Educación “formula, aprueba, ejecuta y evalúa, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y se encarga de conducir el proceso de planificación de la educación”. Y el artículo 19.º, que establece que “la Secretaría de Planificación Estratégica es responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política, objetivos y estrategias del sector Educación; y dentro de sus funciones se encuentra la de proponer a la Alta Dirección la política, objetivos y estrategias sectoriales, en coordinación con los órganos y entidades del sector Educación”.

²⁷ Ministerio de Educación-Oficina de Prensa y Comunicaciones, 5 de octubre del 2006.

las evaluaciones nacionales del aprendizaje de los estudiantes.

El quinto hito es la promulgación de la Ley de la Carrera Pública Magisterial (29062),²⁸ que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera docente pública. Esta Ley crea un nuevo régimen docente y una nueva CPM desarrollada en los artículos del 1.º al 65.º, así como en 14 disposiciones complementarias, transitorias y finales. Solo la segunda, la cuarta, la quinta, la sexta y la decimosegunda se refieren a los docentes en la carrera pública del profesorado. En su artículo 3.º la Ley define al profesor como un profesional de la Educación, con título de profesor o licenciado en Educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Requiere de desarrollo integral y de una formación continua e intercultural. El artículo 7.º presenta la estructura de la CPM en cinco niveles (I, II, III, IV y V) y tres áreas de desempeño laboral (Gestión Pedagógica, Gestión Institucional e Investigación).

La acotación según la cual la Ley 29062 fue aprobada como ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial no es secundaria. Indica que conviven en la actualidad dos regímenes laborales, lo que generaría dualidad si no se logra esclarecer los límites entre ambas. Rivero advierte la necesidad de revisar algunos artículos de la Ley del Profesorado con el fin de evitar fricciones futuras; éstos son:²⁹

- La Ley del Profesorado continuará vigente en la medida en que los maestros no se incorporen a la nueva CPM.
- La posibilidad de cese de la actividad laboral docente es un conflicto presente en, ambos textos por lo señalado en el artículo 29º de la Ley de CPM. De acuerdo con la Ley del Profesorado (artículo 45º) y el Decreto Legislativo 276, la suspensión, el cese y la destitución de los servidores públicos no dependen de evaluaciones; la inhabilitación profesional solo puede ser impuesta por sentencia judicial que sancione un delito común (artículo 27º).
- En la Ley del Profesorado se considera un 30% de la remuneración total por preparación de clases (artículo 48º), mientras que la LCPM no fija ningún porcentaje por este concepto (artículo 52º).

- Por razones de enfermedad (degenerativa o incapacidad física) los docentes tienen derecho al goce íntegro de sus remuneraciones si han sido contraídas en servicio o con ocasión del mismo; la LCPM elimina este beneficio.

Sobre la base de la LCPM, se publica la Ley que Autoriza el Concurso Público para Nombramiento de Profesores (28649), que da al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales la facultad de llevar a cabo un proceso para nombrar maestros. El objetivo es cubrir plazas vacantes de profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva en estricto orden de mérito.

La Carrera Pública Magisterial como un derecho es materia constitucional:

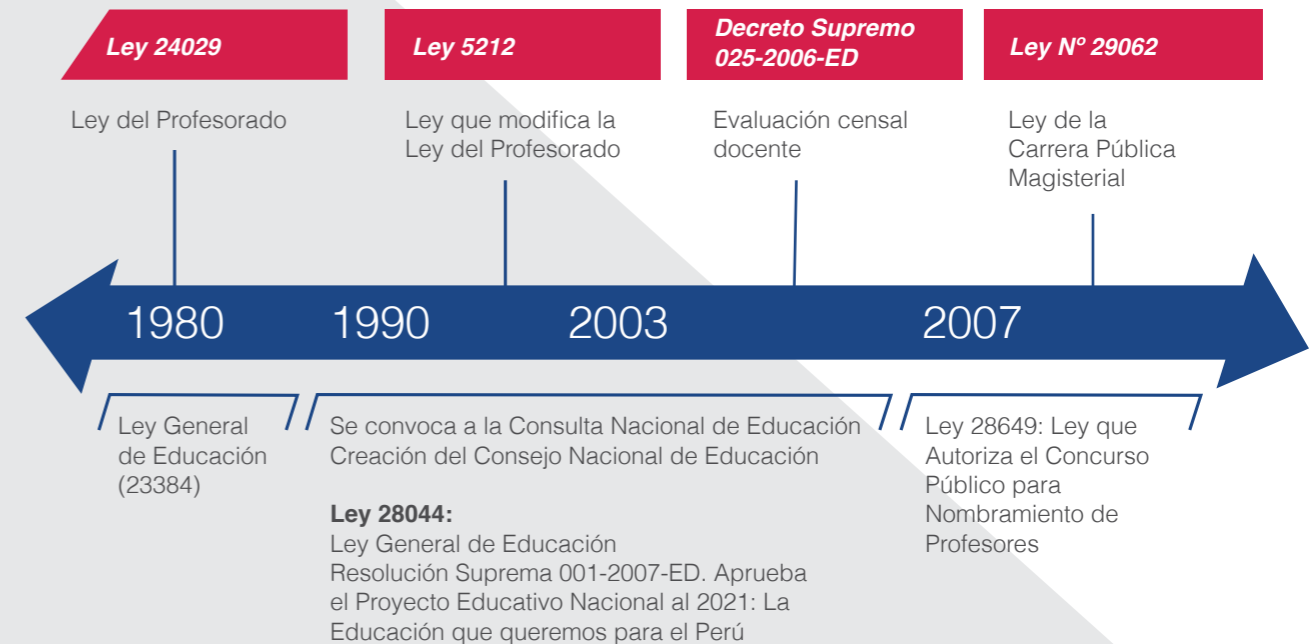
Constitución de 1920
“Artículo 54: El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley.”

Constitución de 1933
“Artículo 81: El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley.”

Constitución de 1979
“Artículo 41: El profesorado es carrera pública en las diversas ramas de la enseñanza oficial.”

Constitución de 1993
“Artículo 15: El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.”

Impulso de políticas de desarrollo profesional



II. Análisis de los temas críticos en formación docente y desarrollo profesional

Una premisa básica de las políticas educativas es que tienen efectos en el largo plazo; por ello en el diseño de las acciones y medidas que emprenda el Estado se requiere una sólida capacidad para prever las demandas y escenarios futuros. Si los cambios en Educación son de largo plazo y esto debe reflejarse en las políticas, la implementación de éstas se convierte en el vehículo por el cual se avanza hacia ese horizonte, dejando de lado medidas e intervenciones aisladas y específicas.

Otra característica de las políticas educativas es su carácter multidimensional. Si bien es importante dar respuestas a una problemática determinada, éstas alcanzan un efecto estratégico, significativo e integral si responden a las múltiples dimensiones que refleja una realidad compleja como la educativa.

Se ha observado en estas dos últimas décadas que la ruta del diseño e implementación de políticas de formación docente y desarrollo profesional está signada por respuestas a situaciones específicas o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente. Los esfuerzos que se han dado son iniciales, están en proceso o por madurar; sin embargo, esto puede constituirse en:

[...] oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia.³⁰

Identificar las situaciones que se espera modificar o mejorar en la formación docente y desarrollo profesional implica precisar los temas críticos, comprenderlos a profundidad para estar en capacidad de producir alternativas de solución u opciones de política efectivas, indispensables y articuladas.

²⁸ Publicada el 13 de julio del 2007.

²⁹ RIVERO, op. cit., 2007, p. 319.

³⁰ RIVERO, op. cit., 2007, p. 175.

Se entiende como temas críticos:

- Aquellas situaciones en las que dos o más actores tienen divergencias en la enunciación, interpretación o implementación de las políticas o normas de un determinado campo.
- Asunto público en el que se evidencia una discrepancia entre lo que se está dando en la realidad y lo que se espera o debiera ser o suceder.
- Es público porque representa aspiraciones, necesidades y demandas que atañen a la sociedad en su conjunto (bien común) de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Se expresa como una confrontación de intereses, concepciones, valores, prácticas.
- Tiene un carácter polifónico, porque la interpretación de lo que sucede y debiera cambiar en la realidad se

construye desde las voces, visiones y percepciones de los distintos actores involucrados.

A partir de este enfoque, aproximarse a la realidad de la formación docente y el desarrollo profesional supone definir los temas críticos con precisión, señalando sus dimensiones y enunciándolos de manera tal que recojan las distintas interpretaciones de los actores implicados.³¹

Como se ha señalado, este documento busca representar las preocupaciones, demandas y necesidades de quienes tienen un rol fundamental en las políticas educativas: el Ministerio de Educación, la sociedad civil y las organizaciones gremiales. Todos ellos han coincidido en identificar como temas críticos los siguientes:

Temas Críticos en la Formación y Desarrollo Profesional de los Docente

Áreas	Campo de interés	Tema crítico
Formación inicial del docente	Calidad de la formación inicial de los Institutos Superiores Pedagógicos.	La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.
Formación docente en servicio	Acompañamiento pedagógico en el aula.	Insuficiente concertación en el diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y en la definición de estrategias para su sostenibilidad.
Desarrollo profesional	Evaluación del desempeño docente.	Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MINEDU, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Aquí se analiza cada uno de ellos a partir de la revisión del marco normativo y de las políticas sobre formación docente y desarrollo profesional, identificando los posibles vacíos o contradicciones desde el estudio de cada una de sus dimensiones.

Cada tema crítico se sustentará con datos que ayuden a explicar su relevancia y explicando las razones por las cuales es necesario abordar este tema desde la política pública.

2.1 La calidad de la formación inicial en los Institutos Superiores Pedagógicos

En el contexto de las reformas para la formación docente de los años 90 del siglo pasado, una preocupación compartida e identificada por el Ministerio de Educación ha sido la calidad de la formación docente (inicial y en servicio); por ello, una de las conclusiones del Diagnóstico general de la Educación peruana, realizado en 1993, coloca como puntos relevantes la educación primaria y la profesionalización docente, planteados como objetivo de una reforma profunda de formación y capacitación docente.

Así, desde ese decenio se han diseñado e implementado distintas normas y acciones reflejadas en planteamientos, propuestas y experiencias. Una de ellas fue el Programa de Modernización de la Formación Docente, que incluyó cuatro componentes centrales: el currículo, la capacitación de los formadores, la dotación de material bibliográfico e informático y el fortalecimiento institucional. Posteriormente, el Gobierno del presidente Toledo publicó el Decreto Supremo 023-2001-ED, que reglamenta los objetivos, organización y funcionamiento de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente públicas y privadas.³²

El actual Gobierno ha emitido dos normas con la finalidad de contribuir a la mejora y fortalecimiento de la formación inicial del docente: el Decreto Supremo 006-2007-ED y la Resolución Directoral 0745-2008-ED.

El primero (DS 006-2007-ED) modifica el artículo 18.º del Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente públicas y privadas, aprobado mediante el Decreto Supremo 023-2001-ED. El texto modificatorio del artículo en mención señala:

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica,

establecerá las normas correspondientes para la selección de los postulantes en los procesos de admisión que se desarrollan en las Instituciones de Formación Docente, a partir del año 2007. Fijase en catorce (14) la nota mínima aprobatoria para el ingreso a las precitadas instituciones (cursivas del autor).

Como señala el Ministerio, esta medida es concordante con su misión como instancia de gestión de políticas educativas en formación docente,³³ y busca dar respuesta a dos preocupaciones fundamentales en la formación inicial de los docentes:

- La racionalización de la oferta de formación docente de acuerdo con el requerimiento del sistema educativo. Como se recordará, el Decreto Legislativo 882 alienta la inversión privada en educación en todos sus niveles y modalidades; y como se indica en el capítulo anterior, esto provocó el crecimiento desmesurado de la oferta en formación docente: en 1995, la relación entre IESP públicos y privados era de 1 a 3, y en el 2005, de 1 a 10.
- La calidad y pertinencia de la formación inicial y en servicio, con carácter integral y permanente. En la segunda mitad de la década de los noventa, y luego en el Gobierno de Transición y en el del presidente Toledo, se decidió atender de manera integral la situación de los IESP a través del currículo, los materiales, la capacitación de formadores y el fortalecimiento institucional.

Según declaraciones del ex ministro de Educación, José Antonio Chang, la decisión de asumir como nota mínima 14 para el ingreso a los institutos de formación docente se entiende como: “[...] un paso importante para que la educación peruana tenga mejores y buenos maestros, porque los que logren ingresar serán los que tienen condiciones y aptitudes académicas suficientes para ser formados en esta especialidad”.

Además, señala que se ubica dentro de las políticas de reforma y modernización de la formación magisterial y del proceso de descentralización promovido por el Gobierno del presidente Alan García, para garantizar: “[...] el establecimiento de condiciones que permitan elevar y uniformizar los criterios de exigencia a los postulantes, en concordancia con los fines de la educación peruana”. La relación es a mayor exigencia en la admisión, mayores posibilidades de contar con mejores docentes.

³¹ Se ha sostenido reuniones con los equipos de la Dirección de Educación Superior Pedagógica del MINEDU, representantes del CNE, de ONG y de regiones. Hubo en total 12 reuniones para recoger sus visiones respecto de los temas críticos.

³² El Reglamento se propone como objetivo optimizar la administración del proceso de formación docente mediante una organización flexible y descentralizada, que contribuya efectivamente a mejorar la calidad del servicio educativo. El espíritu de esta norma consiste en reglamentar lo relacionado con las Instituciones de Educación Superior No Universitaria presentes en la Ley General de Educación (23384) de 1982, la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación y sus Reglamentos, y la Ley 24029, que modifica la Ley del Profesorado.

³³ Revalorar la carrera docente, estimulando y facilitando la formación continua de los maestros y desarrollando las políticas y condiciones que garanticen la calidad de su desempeño y mejoren su calidad de vida.

Como resultado de esta medida, el número de ingresantes a los IESP ha disminuido de manera considerable, como se puede ver en el cuadro adjunto.

Número de ingresantes a los IESP 2006-2009

Año	N.º de IESP con postulantes	N.º de postulantes inscritos	N.º de postulantes evaluados	N.º de ingresantes
2006	320	37.563	37.471	22.569
2007	235	17.950	14.955	424
2008	167	6.812	5.321	305
2009	152	8.980	6.729	979

Fuente: Ministerio de Educación, 2009.

La diferencia entre postulantes evaluados y número de ingresantes entre el 2006 y el 2007 es notoria. En el 2006, del total de postulantes evaluados, el 60,23% logró ingresar a los Institutos Superiores Pedagógicos. Al aplicar la medida de la nota mínima 14 como aprobatoria de las dos fases de evaluación,³⁴ del total de postulantes evaluados en el 2007 solo el 2,84% logró ingresar; en el 2008 esa proporción fue 5,73%; y en el 2009, el 14,55%.

Sin duda, uno de los problemas de la formación inicial es la poca articulación y coherencia entre demanda y oferta. De ahí que la medida haya incidido en reducir esa brecha. La disminución del número de ingresantes ha generado un incremento de docentes excedentes en los IESP, el cierre de éstos o su conversión en institutos tecnológicos. Al ser una medida aplicada uniformemente a una realidad diversa, se ha dejado de lado la atención de necesidades particulares de oferta y demanda, entre ellas las de poblaciones andinas y amazónicas que requieren de IESP con la especialidad en EIB. Como no se admiten nuevos estudiantes por la nota 14, estos IESP están impedidos de formar a los docentes bilingües que las comunidades necesitan.

Según la Evaluación Censal del 2008 del Ministerio de Educación, entre el 2% y el 6% de los estudiantes de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria, y en las escuelas awajún y shipibo, entre el 2,2 % y el 3,1%, logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano. Es evidente que el desarrollo de estos

aprendizajes tiene que ver —entre otros aspectos— con el papel del docente. Según la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 46% de docentes de escuelas EIB no tienen formación en esa modalidad, y el 59% de los docentes de las comunidades indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta de la que se habla en la zona.³⁵

La otra medida tomada en la perspectiva de contribuir a mejorar la calidad de la formación inicial se expresa en la Resolución Directoral 0745-2008-ED; en ella se aprueban los Diseños Curriculares Experimentales para las carreras profesionales de Educación Inicial y Educación Primaria, para su aplicación por las Instituciones Superiores de Formación Docente, públicas y privadas, en la promoción 2009-2013.³⁶ Actualmente se encuentran en el proceso de validación e implementación con la participación de directores y docentes formadores de 30 IESP de 17 regiones del país.

Con la actual administración de Alan García, son ya cuatro los gobiernos que han desarrollado acciones que inciden en propiciar una mayor y más consistente formación inicial de los docentes. Pese a que se han ejecutado programas en el período 1995-2009, la continuidad de políticas integrales y efectivas sigue siendo un desafío.

El Ministerio de Educación, ciertos actores de la sociedad civil, algunas investigaciones realizadas y las

propuestas desarrolladas reconocen la vigencia de la necesidad de perfilar el diseño y la implementación de políticas en formación inicial con alternativas efectivas e integrales, a lo que se ha denominado un tema pendiente y de urgente resolución:

La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia está poco garantizada por la formación inicial, y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.

Aproximarse a este aspecto central de la realidad en la calidad de la formación docente implica una comprensión profunda, crítica y reflexiva sobre las condiciones o factores que inciden en ella, para luego identificar alternativas que favorezcan su resolución. Esto supone, a su vez, una visión multidimensional de los aspectos que inciden en el abordaje de este tema crítico. Los aspectos identificados son los siguientes:

- *Formación de formadores:* La calidad profesional de los formadores de docentes es el factor central

para asegurar la buena formación del profesorado; sin embargo, el nivel profesional alcanzado por los primeros es insuficiente para brindar las garantías necesarias para este propósito.

- *Un currículo pertinente:* El diseño del currículo de formación inicial docente requiere de una estructura más consistente y coherente; en función de enfoques, procesos y estrategias pedagógicos, sólidamente fundamentados.
- *Desarticulación entre la oferta y la demanda:* El proceso de atracción, reclutamiento y retención de los mejores estudiantes hacia y en la formación inicial docente debe articular la oferta con la demanda real, de modo que se garantice contar con los docentes que son requeridos por el sistema educativo en sus diferentes niveles y por los distintos contextos institucionales y culturales.
- *Una formación docente que atiende la diversidad:* La necesidad de atender a la diversidad existente entre la población infantil por razones de etnia, discapacidad, procedencia u otras razones demanda ser respondida con enfoques y estrategias distintas desde la formación inicial docente.

El siguiente gráfico expresa la interrelación entre estas dimensiones alrededor del tema crítico.



Estas dimensiones, que inciden en una adecuada adquisición de las competencias de los profesionales que culminan su formación como docentes, serán analizadas desde el marco político y

normativo, señalando sus avances en el diseño y en la implementación e identificando los vacíos y contradicciones existentes.

³⁵ "Los pueblos indígenas y su derecho a una educación de calidad". Pronunciamento publicado en el diario Perú.21 el 30 de septiembre del 2009. Véase también: <http://www.ccla.org.pe/notiblog/?p=517>, 29 de agosto del 2009.

³⁶ Resolución Directoral 0745-2008-ED, artículos 1.º y 2.º.

MAYOR ARTICULACIÓN DE LA OFERTA CON LA DEMANDA REAL, GARANTIZANDO CONTAR CON LOS DOCENTES QUE SON REQUERIDOS POR EL SISTEMA EDUCATIVO

Se han tomado medidas para reducir la oferta de formación docente en el Perú; entre ellas:

- La suspensión de la creación de nuevos IESP hasta el 2011.
- El recorte de metas de ingreso al primer año de estudios en los institutos que no lograron una evaluación satisfactoria de su funcionamiento.
- La aplicación de la evaluación nacional para el ingreso a estudios en la carrera docente, que supone obtener un puntaje mínimo de 14 en una escala vigesimal.

Si se toma estas medidas en conjunto, se observa que se buscaba resolver un aspecto crítico que afectaba la formación de los futuros docentes del país: la existencia de una sobreoferta de instituciones formadoras de maestros y maestras. De esa manera, del 2004 al 2006 se han realizado tres procesos de autoevaluación institucional de los institutos de formación docente. Los resultados de la autoevaluación del 2004 indican que, de un total de 385, 78 lograron un calificativo entre óptimo y satisfactorio; bueno y satisfactorio, 237; no satisfactorio, 48; y no evaluado, 22. Y en el 2006, 18 fueron calificados óptimo y satisfactorio; muy bueno y satisfactorio, 100; bueno y satisfactorio, 204; no satisfactorio, 45; y no evaluados, 29 (de un total de 396).³⁷

El 2007 postularon a los Institutos Superiores Pedagógicos, Escuelas Superiores de Formación Artística e Institutos Superiores de Formación Docente 14.847 personas, de las cuales solo ingresaron 454; a diferencia de años anteriores, cuando se presentaron entre 25.000 y 30.000 postulantes y todos ingresaron. Este año se aplicó por primera vez en la historia del país una prueba única establecida por el Ministerio de Educación.

La medida de la nota 14, si bien ha influido directamente en la reducción de los postulantes a los institutos pedagógicos, no necesariamente ha tenido un mayor impacto en la mejora de la calidad, ni en el control de la sobreoferta. (Más aun cuando esta medida no se ha aplicado a las universidades, cuyo número

de ingresantes continúa elevándose y donde los postulantes ingresan sin esa condición; y, como se sabe, los maestros de los pedagógicos son un mercado para las universidades, sobre todo ahora, por la proliferación de las filiales.)³⁸ Al respecto, urge la revisión, en la perspectiva de su derogación, del Decreto Legislativo 882, que ha promovido y promueve aún la inversión privada en Educación: su vigencia se contradice con la necesidad de conciliar la oferta y la demanda para la formación de docentes.

Otro efecto de la aplicación del Decreto Supremo 006-2007-ED, más conocido como "Nota 14", es el cierre de los institutos porque la valla de la nota impuesta reduce los ingresantes y, por tanto, el número de estudiantes. En contextos culturales y lingüísticos diversos como la Amazonía y el Ande, esta situación restringe el derecho de los niños y las niñas a recibir una educación de acuerdo con su cultura y en su propia lengua. Se requiere atender esta situación particular identificando a aquellos institutos que han demostrado una mayor calidad en su desempeño y que están en riesgo de cerrarse por la nota 14, lo que implica una intervención del Estado para reducir estos riesgos o, en su defecto, tomar medidas urgentes para mantener estos institutos de calidad. Otra decisión imprescindible es la identificación de la demanda de formación de docentes bilingües que atiendan a niños en su propia lengua y afirmando su cultura.

EL DISEÑO DEL CURRÍCULO DE FORMACIÓN INICIAL DOCENTE REQUIERE DE UNA ESTRUCTURA CON UNA MAYOR CONSISTENCIA Y COHERENCIA

Promover la calidad de la formación inicial de los docentes no se reduce a resolver la tensión entre la oferta y demanda, frente a la cual se han tomado medidas aún insuficientes y parciales; se requiere, también, atender la calidad de la formación de las maestras y los maestros.

Durante las dos últimas décadas, las acciones y los programas emprendidos por el Estado para fortalecer la formación y el desarrollo profesional de los docentes han sido, las más de las veces, respuestas específicas y de corta duración, desvinculadas de propuestas de reforma sistémica de la formación

continua y el desarrollo profesional del docente, o desligadas de los problemas prácticos de la enseñanza en contextos tan diversos y difíciles como aquéllos en los que trabajan la mayoría de docentes en el país.

Lo que los profesores conocen y saben hacer es de vital importancia para ayudar a sus alumnos a aprender. La investigación ha demostrado que la formación y la experiencia de los docentes explican en una importante proporción (40% del total) las variaciones en el rendimiento de los estudiantes.

En este período de gobierno, el Ministerio de Educación ha iniciado el diseño, validación e implementación de Diseños Curriculares Experimentales para las carreras profesionales de Educación Inicial y Educación Primaria, aplicados por las Instituciones Superiores de Formación Docente, públicas y privadas, en la promoción 2009-2013. Han participado directores y docentes formadores de 30 IESP de 17 regiones del país.

Por otro lado, y según lo señalado por la Ley General de Educación, corresponde al Ministerio de Educación coordinar con los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje en los términos establecidos por la Ley, así como su difusión. El CONEACES, uno de los órganos operadores del SINEACE, ha diseñado y formulado los estándares y criterios de calidad de una institución responsable de la formación docente. Si bien toman como unidad de cambio a la institución, los estándares y criterios definidos buscan atender cómo la gestión institucional se organiza y funciona para favorecer una formación docente de calidad.

Surge como necesidad que se logre articular lo señalado en los currículos experimentales como perfil del egresado con los estándares y criterios de calidad de la institución formadora de maestros y maestras.

ATENDER LA DIVERSIDAD EXISTENTE (ETNIA, DISCAPACIDAD, PROCEDENCIA U OTRAS RAZONES) DEMANDA ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DISTINTAS DESDE LA FORMACIÓN INICIAL

Los nuevos Diseños Curriculares Experimentales para la formación inicial de los docentes se han validado recogiendo las visiones y prácticas de directores y docentes formadores de los IESP de 17 regiones del país. Evidentemente, ésta es una herramienta importante para organizar y orientar qué y cómo debe aprender un maestro para que sea capaz de enfrentar la complejidad de su contexto y del aula.

A lo largo de los últimos 14 años, las diferentes propuestas curriculares ensayadas para la formación inicial docente han sugerido distintas formas de integrar la teoría y la práctica, de articular con mayor claridad las demandas de una realidad educativa compleja como la del Perú con la formación inicial del docente; sin embargo, se han centrado básicamente en introducir la práctica preprofesional en el proceso formativo, como un curso más, aunque de naturaleza diferente.

Estas opciones reflejan una forma particular de entender el ejercicio que evidencia que la articulación entre la teoría y la práctica no ha sido enfocada adecuadamente y que, menos aun, ha sido resuelta. La práctica se desarrolla como un momento separado de los contenidos y las capacidades estimuladas en aquellos cursos considerados puramente teóricos. El Diseño Curricular Experimental para la formación de docentes en inicial y primaria tampoco brinda orientaciones para garantizar una sólida interacción entre el saber conceptual, el saber práctico y una realidad diversa. Se necesita pensar a fondo los procesos de articulación. No basta con asignar más o menos horas a la práctica o empezarla unos ciclos antes o después. Este problema se resuelve desde el enfoque de los cursos.

La realidad de las escuelas unidocentes y multigrado del nivel primario de la Educación Básica Regular, la atención a poblaciones indígenas con una Educación Bilingüe Intercultural como política de Estado, la exigencia de la Ley General de Educación respecto de una educación inclusiva, son algunos de los desafíos que debe enfrentar y asumir la formación inicial del docente.

³⁷ Un tema interesante es la situación de los no evaluados entre los años 2004 y 2006: hay instituciones de formación docente autorizadas que fueron reinscritas, pero que no funcionan y que no han pasado estos dos procesos de evaluación (exposición de Irene Blanco Pacheco. Equipo de Normas de la Dirección de Educación Superior Pedagógica-DESP del Ministerio de Educación).

³⁸ Conclusiones de la reflexión en grupo. De: "Aspectos positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los Institutos Superiores Pedagógicos (IESP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación-MINEDU". Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: "Hacia una Formación Docente de Calidad".

2.2 Acompañamiento pedagógico en la formación del docente en servicio

A inicios del 2007 el Proyecto Educativo Nacional fue reconocido como política de Estado por el actual Gobierno, a través de la Resolución Suprema 001-2007-ED. Se llegaba así a un primer momento propuesto por el CNE: contar con un proyecto nacional que respondiera a los desafíos actuales y delinee la ruta de transformación educativa que el país necesita.

El siguiente momento es el de la implementación de los 14 resultados y 49 políticas contenidas en el PEN. El desafío se ubica en varias dimensiones: lograr un desarrollo más concreto de las mismas, inspirar la definición de las políticas gubernamentales, incrementar el presupuesto, etcétera. El reto ya no reside en la visión compartida de cambio, sino en la acción conjunta orientada a resultados.

Así lo asume el CNE, y por ello opta por desarrollar una propuesta de acompañamiento pedagógico al elegir lo que considera una política con "efecto dominó". La política 8.2 plantea: "Establecer programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico con funciones permanentes de servicio a las Redes Escolares". Esto tiene un efecto dominó, porque su nivel de articulación e integralidad genera y moviliza otras políticas, de modo que produce sinergias para ir diseñando e implementando políticas desde una lógica de reforma educativa integral.

Al elegir desarrollar una propuesta de implementación de esta política surge una constatación: el acompañamiento pedagógico ya se venía dando desde la práctica.

Diversas experiencias ubicaban al acompañamiento como una estrategia medular para asistir un proceso de cambio educativo, algunas centradas en el ámbito institucional, otras en la articulación con la comunidad, y otras en el apoyo al docente en aula. Todas, de alguna manera, parten del supuesto de que un proceso de cambio no solo requiere de una visión lo suficientemente movilizadora o de sujetos comprometidos en transformar la realidad, sino que precisa también de un agente externo que los acompañe. Para la elaboración de la propuesta el CNE ha recogido aquéllas que han mostrado evidencias concretas sobre cómo operaban y qué resultados obtuvieron.³⁹

En el campo pedagógico, el acompañamiento, asesoría, monitoreo, facilitación, etcétera son los diversos nombres de un proceso de interaprendizaje sustentando en el diálogo y el intercambio entre el docente de aula y el "agente externo" o docente acompañante. Desde los programas y experiencias impulsados por el sector público, éstas son las propuestas:

- El Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) lo incluye, y luego, en la Propuesta Pedagógica para Escuelas Multigrado, se logra un mayor desarrollo, recogiendo la experiencia del PEAR.
- El PRONAFCAD incorpora, como una acción complementaria, la capacitación, monitoreo y asesoría; en su definición operativa señala que es monitoreo porque se recoge información significativa respecto del desempeño docente, y asesoría porque se produce un intercambio y diálogo para fortalecer las capacidades personales, sociales y pedagógicas del docente. Aunque se precisa la diferencia entre monitoreo y asesoría.
- El Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), diseñado en el marco del presupuesto por resultados liderado por el MEF. Tiene como objetivo incrementar los niveles de calidad y equidad de la educación en la población infantil, elevando el nivel en Comprensión Lectora y Pensamiento Lógico Matemático en alumnos de segundo grado de instituciones educativas públicas del nivel primario. El Programa está diseñado para que se puedan medir sus resultados al final del 2011.

Desde los gobiernos regionales se ha impulsado la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en Educación con el propósito de mejorar el logro de aprendizajes de los estudiantes. En sus propuestas se ha incorporado el acompañamiento como una estrategia de formación docente en servicio.

Aunque existan experiencias diversas y con desarrollo desigual, es evidente que el conjunto de prácticas y de políticas y programas expresa un consenso respecto del acompañamiento pedagógico como una de las estrategias principales para promover el logro de aprendizajes. El desafío no está ahí: lo que emerge como demanda tanto desde los gobiernos regionales como desde el Ministerio de Educación es confluir en un diseño viable no solo en su concepción sino, y especialmente, que pueda ser implementado en el

marco institucional administrativo aún vigente, a lo que se agrega la necesidad de concertar estrategias de sostenibilidad que garanticen una práctica institucionalizada del mismo.

A partir del diálogo establecido con el Ministerio de Educación y con otros actores de la sociedad civil, así como de la revisión de la literatura, surge la necesidad de dar respuesta a lo que se ha identificado como tema crítico en el acompañamiento pedagógico.

Es insuficiente la concertación respecto del diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y de la definición de estrategias para su sostenibilidad.

Dar respuesta a esta lectura de la realidad sobre lo que se espera que suceda o quisiera que fuera exige una mirada comprensiva y profunda de las dimensiones en las cuales se expresa este tema crítico. Por ello se ha identificado estas dimensiones como aquéllas que permiten advertir con mayor precisión el tema crítico:

- Concepción y rol del acompañamiento: La imprecisión en la concepción y rol del acompañamiento pedagógico en la formación y el desarrollo profesional docente entre los actores que la promueven y desarrollan requiere niveles de concertación que permitan consensuar una noción compartida del acompañamiento y de su rol en el

desarrollo de capacidades del docente y en el logro de aprendizajes de los estudiantes.

- Gestión del acompañamiento pedagógico: La existencia de limitaciones administrativas, normativas y de competencias institucionales afecta una gestión eficiente del acompañamiento pedagógico. Se requiere identificar los impedimentos normativos y administrativos que entorpecen su desarrollo.
- Formación de los docentes acompañantes: Un actor central en el acompañamiento como una estrategia de interaprendizaje son los docentes acompañantes. En las diversas experiencias consideradas, su presencia y participación, asegurando un proceso de formación de capacidades, ha sido una condición ineludible para su desempeño; sin embargo, este aspecto aún no es prioritario en el diseño de los planes de formación docente.
- Estrategias de acompañamiento: La imprecisión de estrategias de acompañamiento efectivas que respondan a diferentes contextos es una demanda cada vez mayor, más aun cuando se desarrollan programas nacionales y propuestas regionales. La definición de protocolos que orienten su desarrollo es un imperativo.
- Manejo oportuno del presupuesto: La limitada capacidad de programación y ejecución presupuestal del sector para implementar la política de acompañamiento, que se evidencia con mayor nitidez a escala regional.

El gráfico que se presenta a continuación muestra el carácter multidimensional del tema crítico identificado en el acompañamiento pedagógico.



³⁹ PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO. "Para mejorar aprendizajes en las instituciones educativas en áreas rurales". Equipo técnico del CNE, 2007. Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial). Considera los aportes de las experiencias promovidas desde los proyectos Aprende (San Martín), Tarea (Cusco), PROMEB (Piura), Tarpurisunchis (Apurímac) y Centro Andino de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

IMPRECISIÓN EN LA CONCEPCIÓN Y ROL DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EN LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

Los distintos programas y acciones realizadas desde el MINEDU, como otras experiencias, señalan que el acompañamiento pedagógico es una de las estrategias centrales del proceso de desarrollo de capacidades del docente y del logro de aprendizajes de los estudiantes.

En el MINEDU se implementa el PRONAFCAD considerando horas de asesoría y monitoreo como estrategias de acompañamiento a los docentes que reciben la capacitación. Esta estrategia se desarrolla en las mismas instituciones educativas. Y desde el 2008 el MEF impulsa, junto con el MINEDU, el diseño del PELA, en el marco del presupuesto por resultados. En este Programa el acompañamiento es una estrategia medular, y su desarrollo y éxito dependen en gran medida de la capacidad de gestión de las instancias administrativas de cada región.

En el primero, la asesoría y monitoreo es consustancial y se desprende del proceso de formación en servicio que reciben los maestros en el PRONAFCAD, mientras que en el segundo el acompañamiento es concebido como una extensión de la formación en servicio pero atendiendo en el aula la complejidad que ésta le presenta al maestro.

LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS, NORMATIVAS Y DE COMPETENCIAS INSTITUCIONALES AFECTAN LA GESTIÓN EFICIENTE DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO

Los gobiernos regionales que están ejecutando proyectos de inversión pública en los que el acompañamiento pedagógico es una de las estrategias centrales se han visto frente a la necesidad de superar una realidad: la contratación o el destaque de docentes de aula como acompañantes pedagógicos. En ambos casos, existen barreras administrativas que urge superar.

Una pista interesante es el Decreto Supremo 023-2007-ED, que exceptúa de los alcances del artículo 122.º de la Ley del Profesorado a docentes de las instituciones educativas públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria, para que ejerzan

la labor de acompañantes pedagógicos en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente.

FORMACIÓN DE LOS DOCENTES ACOMPAÑANTES NO ES PRIORITARIA EN EL DISEÑO DE LOS PLANES DE FORMACIÓN DOCENTE

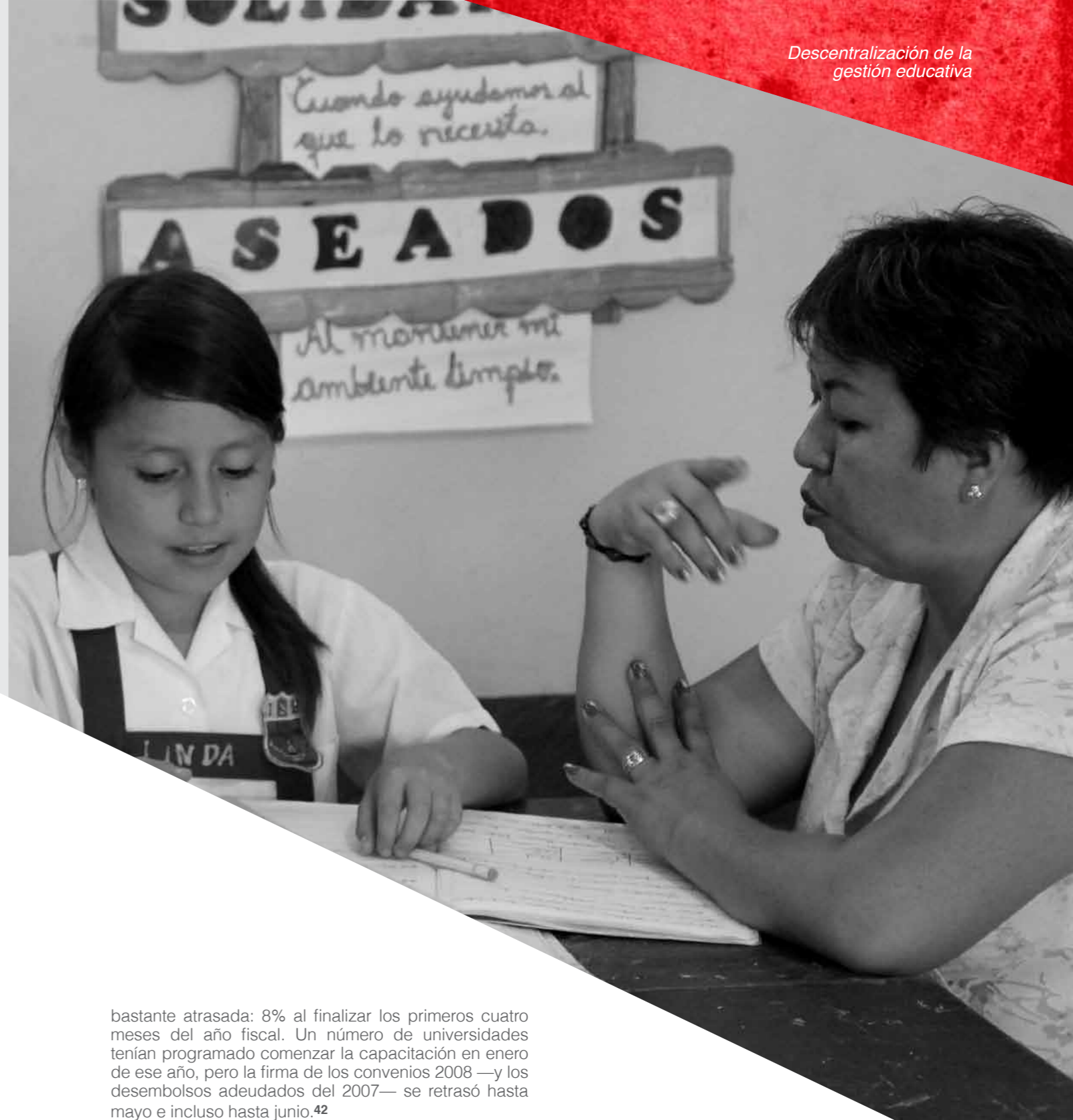
Desde esta perspectiva, el PRONAFCAD recoge los últimos resultados de las pruebas de Comprensión Lectora y Razonamiento Matemático aplicadas a los alumnos de EBR como punto de partida y justificación de su propuesta de capacitación docente. Los bajos niveles en ambas materias se atribuyen al problema de la débil formación docente. Sin embargo, no existe un análisis detallado de los problemas específicos que se busca atender con la oferta de formación docente continua.

IMPRECISIÓN DE ESTRATEGIAS ACOMPAÑAMIENTO EFECTIVAS QUE RESPONDAN A DIFERENTES CONTEXTOS

Aun cuando hay falencias en lo que concierne a las habilidades de los docentes que necesitan ser abordadas desde una visión común y nacional, las medidas se han organizado solo con criterio nacional generalizado, olvidando las particularidades o diferencias que implica recoger las propias cosmovisiones de la diversidad regional.⁴⁰ Un sistema de formación continua que se debe implementar a escala nacional ha de reconocer la diversidad de cada región y estar de acuerdo con cada Proyecto Educativo Regional.⁴¹

LIMITADA CAPACIDAD DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE ACOMPAÑAMIENTO

En materia de ejecución del presupuesto, solo se gastó el 66% de los recursos disponibles. Según el informe final de evaluación del PRONAFCAD, este bajo porcentaje se debió fundamentalmente a que los montos finalmente asignados no fueron conocidos sino hasta el segundo semestre del 2007, lo que no permitía programar cursos de las características exigidas por el Programa. Para el 2008, sin embargo, la ejecución viene



bastante atrasada: 8% al finalizar los primeros cuatro meses del año fiscal. Un número de universidades tenían programado comenzar la capacitación en enero de ese año, pero la firma de los convenios 2008 —y los desembolsos adeudados del 2007— se retrasó hasta mayo e incluso hasta junio.⁴²

⁴⁰ Conclusiones de la reflexión en grupos. "Aspectos positivos y negativos del Programa de Formación y Capacitación permanente 2007 y de las medidas de política de formación continua del MINEDU". Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: "Hacia una Formación Docente de Calidad".

⁴¹ Conclusiones de la reflexión en grupos. "Aspectos positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los Institutos Superiores Pedagógicos (IESP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación (MINEDU). Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: "Hacia una Formación Docente de Calidad".

⁴² Informe Final. Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente-Ministerio de Educación, p. 24.

2.3 Evaluación del desempeño docente

A partir del 2007 se han aplicado pruebas de evaluación a los maestros por distintas razones. La primera fue la evaluación censal, y los que participaban de ella tomarían parte de la capacitación hasta las otras evaluaciones para la incorporación a la nueva carrera pública, pasando por los concursos de contratos y nombramientos.

Según cifras oficiales, se cuenta con 298.110 profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva, 254.221 nombrados y 43.889 contratados. La evaluación censal del 2007 midió los conocimientos de 189.491 profesores, que representaban el 64% de los docentes entre nombrados y contratados. En marzo del 2008 se evaluó a 181.118 docentes con fines de nombramiento y contratación, aunque únicamente 151 lograron aprobar con la nota 14 o más.

La concepción, el diseño y los contenidos evalúan una parte de las cuatro características que la Ley de Carrera Pública Magisterial propone en sus artículos 24.º y 29.º para definir como bueno el desempeño de los docentes. En el artículo 24.º se mencionan como criterios los siguientes:

- Formación: Se refiere a los estudios de actualización, capacitación y perfeccionamiento del profesor, así como a los diplomados, posgrados u otros títulos profesionales de rango universitario, los que dan lugar a puntaje en las evaluaciones de ascenso.
- Idoneidad profesional: Se refiere a la acreditación de las competencias específicas requeridas para ejercer la función.
- Compromiso ético: Alude al comportamiento ético y moral del docente.
- Calidad de desempeño: Atañe a lo señalado en el artículo 29.º de la presente Ley, que precisa los siguientes factores:

- Logros obtenidos en función de su tarea pedagógica.
- Grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del profesor en función de la planificación curricular anual y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo institucional.
- Dominio del currículo, de los contenidos pedagógicos del área y nivel, de los aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación.
- Innovación pedagógica.
- Autoevaluación.

De éstos, es el tercero el que se ha evaluado en las pruebas a los docentes.

Los esfuerzos previos que el Ministerio de Educación ha desarrollado para acercarse a una definición de criterios de buena docencia y desempeños se dieron en experiencias piloto en el 2005, 2006 y 2007. En el 2005 se hicieron eventos macrorregionales y se trabajó el tema de los indicadores. Ha habido ocho encuentros con buena participación de los profesores del país, y con eso se ha elaborado una buena matriz de indicadores de desempeño. Con los dos pilotos posteriores (2006 y 2007) se logró construir un marco más consistente.

Al emitirse la LCPM 29062 se colocó en el centro de la evaluación el logro de los aprendizajes de los estudiantes, la participación de los padres de familia en los comités de evaluación, la ponderación de los factores de desempeño docente y la inclusión del compromiso ético de los docentes como uno de los criterios que debían ser evaluados.

La tarea de la evaluación del desempeño de los docentes es aún incipiente; se requieren acuerdos que posibiliten definir los desempeños en función de las características del rol que van a cumplir, para luego ser evaluado y capacitado. Por eso, en la evaluación de desempeños docentes se ha identificado como tema crítico el siguiente:

Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MINEDU, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Se reconoce que un elemento fundamental para avanzar en esta política es generar procesos de concertación en torno a los criterios de buena docencia y desempeños docentes, y que en esto debieran participar, junto con el Ministerio, los gobiernos regionales y la sociedad civil. Abordar es tema supone la atención a aquellas dimensiones que se desprenden de él, que son:

- Concepción sistémica de la evaluación: Limitada visión sistémica de la evaluación del desempeño docente e insuficiente articulación con la formación docente (inicial y en servicio) y con las condiciones de desarrollo profesional.
- Evaluación pertinente: Un diseño de la evaluación del desempeño docente poco sensible a los distintos contextos institucionales y culturales.
- Confianza en el sistema de evaluación: Poca confiabilidad en los procedimientos e instrumentos

de un sistema de evaluación de desempeños docentes.

- Definición de la evaluación del desempeño: La preeminencia de una insuficiente definición y

precisión de los propósitos de la evaluación del desempeño docente no contribuye a orientar los procesos de debate y reflexión sobre el papel de la evaluación, y mantiene una mirada sesgada de la evaluación.



LIMITADA VISIÓN SISTÉMICA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE E INSUFICIENTE ARTICULACIÓN CON LA FORMACIÓN DOCENTE (INICIAL Y EN SERVICIO) Y CON LAS CONDICIONES DE DESARROLLO PROFESIONAL

El marco normativo existente sobre procesos de evaluación docente responde a finalidades específicas. En la LCPM el énfasis está en la evaluación del desempeño docente; en la implementación del PRONAFCAD, a su vez, se ha partido de una línea base sobre las capacidades de los docentes en ejercicio (evaluación censal de los docentes); y en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (29394), el proceso de admisión se realizará por concurso público, teniendo en cuenta el equilibrio de la oferta y demanda regional y atendiendo a las particularidades regionales.

El marco normativo y de políticas revisado se ha dado en momentos distintos y en respuesta a necesidades particulares. Desde una perspectiva sistémica, tanto la formación como la evaluación docente requieren concebirse como procesos articulados y

complementarios que redunden en el desarrollo de la carrera y en una revaloración de la profesión docente.

INSUFICIENTE CONCERTACIÓN SOBRE CRITERIOS DE UNA BUENA DOCENCIA Y DESEMPEÑOS DOCENTES ENTRE EL MINEDU, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LA SOCIEDAD CIVIL

La promulgación de la LCPM es un paso importante en la dirección de favorecer procesos de fortalecimiento de la profesión docente. En ella se establecen, entre otras medidas, criterios de evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial: formación, idoneidad profesional, compromiso ético y calidad del desempeño. Sin embargo, las evaluaciones realizadas para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial han considerado hasta el momento solo uno de estos criterios, el de calidad del desempeño, y de él, apenas el dominio del currículo, los contenidos pedagógicos de área o nivel, los aspectos metodológicos y los procesos de evaluación. Es necesario ajustar y fortalecer el proceso de implementación de la Ley: promoviendo

comités de trabajo para su definición, realizando un seguimiento a los docentes que ingresaron a ella el año pasado, y organizando un equipo técnico para el tema o ítem anterior.⁴⁴

Otro avance en el marco legal es, sin duda, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Esta Ley regula el conjunto de organismos, normas y procedimientos destinados a definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación, que aseguren los niveles básicos de calidad que deben brindar las instituciones responsables de ello (artículo 2°). Uno de los organismos es el CONEACES, que ha definido los criterios y estándares de evaluación y acreditación de las instituciones de formación docente como un marco que permita garantizar la calidad educativa en el ámbito de la educación superior no universitaria pública y privada.

Como es posible observar, la relación entre ambas leyes es muy importante: mientras la LCPM coloca como centro de su atención el desarrollo de mecanismos, procedimientos y criterios para la evaluación del desempeño, el CONEACES despliega los criterios y estándares para elevar la calidad educativa de las instituciones de formación docente. La primera se centra en el docente como profesional, la segunda en la institución responsable de su formación.

Es evidente que los criterios que expresan un buen desempeño docente debieran ser un insumo importante para precisar los procedimientos e instrumentos para la formación y evaluación del desempeño; pero, a su vez, esta definición no se da de manera aislada y debiera converger con los criterios y estándares de la calidad de los institutos que forman al profesorado y de las instituciones donde presta el servicio educativo. Es necesario que el proceso de implementación de las políticas de desarrollo de la docencia logre articular tanto una perspectiva técnica clara y consistente como un proceso de legitimación social del proceso en marcha.

Bibliografía y recursos informáticos

AMES, Patricia (compiladora)

2006 *Las brechas invisibles: Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN-EQUIPO TÉCNICO

2007 "Programa de Acompañamiento Pedagógico para mejorar aprendizajes en las instituciones educativas de áreas rurales en áreas rurales". Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial).

LINDBLOM, Charles E.

1992 "La ciencia de salir del paso". En Luis F. Aguilar (editor): *La hechura de las políticas*. Antología de Políticas Públicas. México: Grupo Editorial Porrúa

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2006 *Construyendo una política de formación magisterial*. Lima: MINEDU.

1993 *Diagnóstico general de la Educación*. Lima: MINEDU/Banco Mundial/PNUD/GTZ/UNESCO-OREALC.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN-UNIDAD DE ESTADÍSTICA

1993 *Consolidado de información estadística 1990-1995 del diagnóstico general de la educación*. Lima: Ministerio de Educación/Banco Mundial/PNUD/GTZ/UNESCO-OREALC.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI). OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA

1999 Informe iberoamericano sobre formación continua de docentes. <http://www.oei.es/webdocente/index.html>

RIVERO HERRERA, José

2007 *Educación, docencia y clase política*. Lima: Ayuda en Acción/TAREA.

TAMAYO SÁENZ, Manuel

1997 Análisis de políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (compiladores). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Normas consultadas

Constitución Política del Perú de 1920.

Constitución Política del Perú de 1933.

Constitución Política del Perú de 1979.

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley General de Educación (23384). 22 de mayo de 1982.

Ley del Profesorado (24029). 15 de diciembre de 1984.

Ley que modifica la Ley del Profesorado mediante la Ley 25212. 20 de mayo de 1990.

Decreto Supremo 05-94-ED. 6 de mayo de 1994.

Decreto Legislativo 882. 9 de noviembre de 1996.

Decreto Supremo 023-2001-ED, 2001.

Decreto Supremo 023-2001-ED. 18 abril del 2001.

Decreto Supremo 007-2002-ED. 1 de marzo del 2002.

Decreto Supremo 010-2002-ED. 4 de agosto del 2002.

Ley General de Educación (28044). 28 de julio del 2003.

Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. 23 de mayo del 2006.

Decreto Supremo 025-2006-ED. 9 de noviembre del 2006.

Resolución Ministerial 0132-2007-ED. 28 de marzo del 2007.

Decreto Supremo 006-2007-ED 18 de enero del 2007. Resolución Suprema 001-2007-ED. Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú. 6 de enero del 2007.

Decreto Supremo 007-2007-ED. 3 de febrero del 2007.

Decreto de Urgencia 002-2007-ED. 21 de enero del 2007.

Directiva 69-2007-DINESUTP/DESP. 4 de septiembre del 2007.

Decreto Supremo 023-2007-ED. 13 de septiembre del 2007.

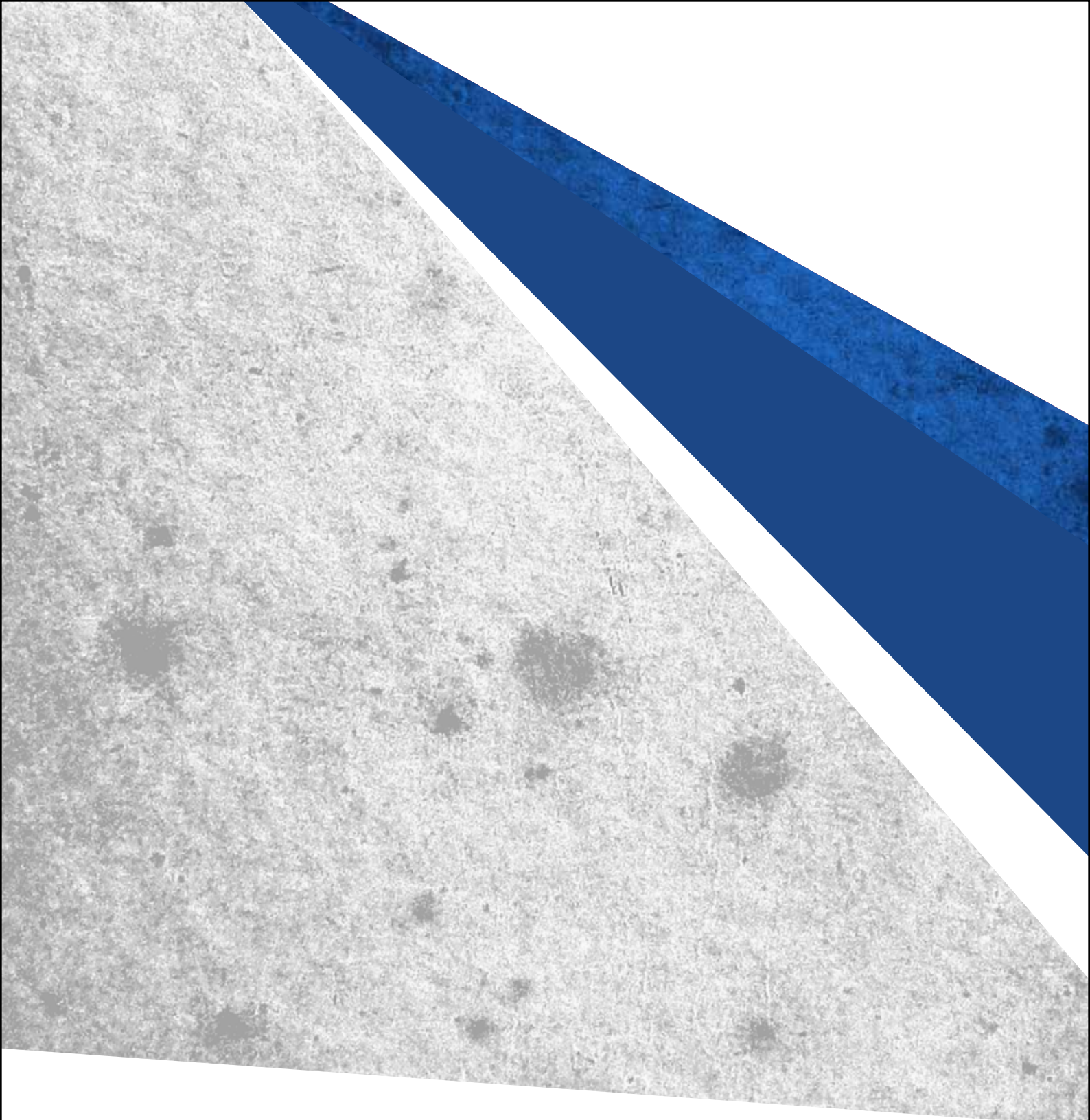
Ley de la Carrera Pública Magisterial (29062). 13 de julio del 2007.

Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (29142). 11 de diciembre del 2008.

Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (29394). 5 de agosto del 2009.

Resolución Directoral 0418-2009-ED. 9 de marzo del 2009.

⁴⁴ Dante Córdoba Blanco, ex ministro de Educación, 1995-1996.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PERU | SUMA