

# La levedad de las políticas magisteriales de los noventa

—  María Amelia Palacios Vallejo  
Tarea

No son muchas las ocasiones en que se escucha la voz del magisterio en los medios de comunicación. El último Día del Maestro, sin embargo, palabras recogidas en diversos puntos del país, pronunciadas por profesoras y profesores ansiosos por compartir esperanzas, frustraciones y reclamos, nos recordaron (o revelaron) que muchos se sienten maltratados ya no sólo por el Estado sino también por la sociedad: cada día se les exige más y se les reconoce menos. Una falta de reciprocidad, podría resumirse, que acarrea consecuencias poco positivas para el desempeño profesional de cada docente y, obviamente, para los aprendizajes de sus estudiantes. No es posible olvidar que, además de la preparación profesional, la moral y la motivación son fuerzas que favorecen o perturban los cambios culturales que buscamos.

Por eso, aunque no contamos aún con estudios que hayan recogido de manera sistemática el pensamiento del magisterio respecto al proceso de modernización educativa, vale la pena ensayar un breve balance de las políticas impulsadas por el Estado en el último decenio, sobre la base de material producido por instituciones interesadas en el tema (como el Instituto de Pedagogía Popular, el INIDEN, Foro Educativo, Grade y Tarea) y alguna información que ha sido posible obtener en el propio Ministerio de Educación.

De esto sí...

La promoción de un nuevo enfoque pedagógico centrado en los aprendizajes, como parte del empeño por transformar la práctica de los docentes en servicio, esfuerzo enmarcado a su vez en los cambios que el estado quiere impulsar en el sector educación, postergó las políticas magisteriales durante la década de los noventa frente a otro tipo de políticas educativas. El carác-

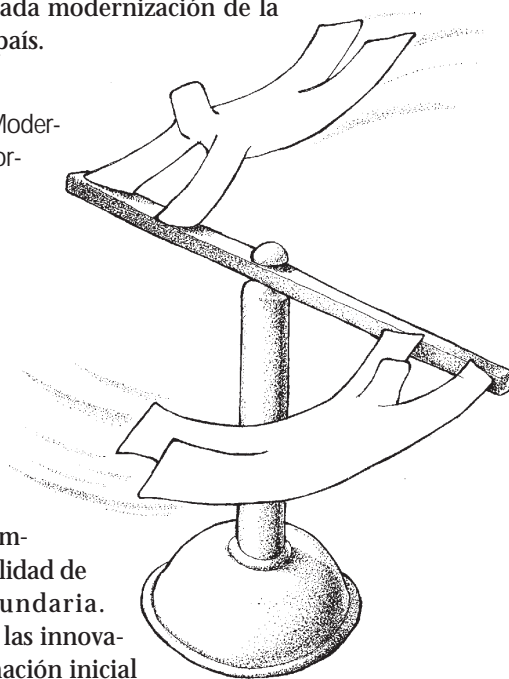
ter conflictivo del asunto, enfrentado a la profundidad de los cambios deseables, sirvió como argumento oficial para la postergación.

Es en este contexto que el ministerio impulsa la capacitación masiva de docentes en servicio, con el objetivo de lograr la legitimación y aplicación de las reformas curriculares en las escuelas primarias, los colegios secundarios y el bachillerato. Paralelamente, sin embargo, las remuneraciones docentes continúan en franco deterioro; y no mejoran las precarias condiciones en que se trabaja en la mayoría de las escuelas públicas del país. ¿Cómo viven esta situación ambivalente los maestros y las maestras, actores centrales de cualquier proceso de cambio educativo? Posiblemente sin mucha fe respecto a los resultados de los cambios impulsados, en tanto es difícil tener confianza en un proceso que carece de aquello que podría llamarse 'integralidad'.

Veamos a continuación el detalle de los proyectos promovidos por el Estado en el marco de la llamada modernización de la educación en el país.

El Plan Piloto de Modernización de la Formación Docente

La aplicación de este plan piloto se inició a mediados de 1996. Ha involucrado hasta ahora a setenta institutos superiores profesionales estatales y se aplica también en la especialidad de educación secundaria. Toma como base las innovaciones en la formación inicial



y continua impulsadas con anterioridad en ISP y universidades y sus puntos de interés fundamentales son la reforma de currículo, la organización de redes de ISP y el fortalecimiento institucional de estos institutos.

La reforma del currículo ensayada por este plan piloto busca que los docentes impulsen y faciliten la formación de estudiantes capaces de investigar, como estrategia para el desarrollo de habilidades intelectuales complejas; junto con ello, procura que cada docente promueva, desde los años iniciales, la permanente vinculación de sus estudiantes con la realidad educativa y cultural del lugar en que habitan, mediante prácticas en el aula, la escuela y la comunidad.

En cuanto a las redes de ISP, agrupadas por iniciativa propia, éstas han procurado reunirse para discutir sus avances y dificultades, y para organizar congresos regionales sobre formación docente.

Por último, el fortalecimiento institucional de veintidós IPS (desde 1997, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup>) ha incluido la capacitación de sus directores, el apoyo al diseño curricular, la capacitación de formadores, la entrega de material bibliográfico y módulos de cómputo y el apoyo a las redes regionales de ISP.

¿Con qué dificultades ha tropezado este Plan de Modernización de la Formación Docente<sup>2</sup>? En primer lugar, con la falta de una política continua de formación de los

formadores, es decir, de las personas responsables de llevar a la práctica la reforma en los institutos pedagógicos. A quince meses de inaugurado el plan piloto, una evaluación recomendaba el fortalecimiento de la formación continua de estas personas, para equilibrar su conocimiento de las materias y su manejo de las metodologías de enseñanza, las nuevas corrientes pedagógicas, la evaluación de los aprendizajes, la investigación pedagógica y la elaboración de proyectos educativos institucionales. Se echa de menos, también, una política de estímulo a la producción de materiales para la formación docente, relacionados con problemas concretos y contextos específicos, y promotores del análisis y la creatividad. Además de todo ello, el impacto de plan piloto se ha visto debilitado por los pocos recursos destinados a su aplicación.

El Plan Nacional de Capacitación Docente (Plancad)

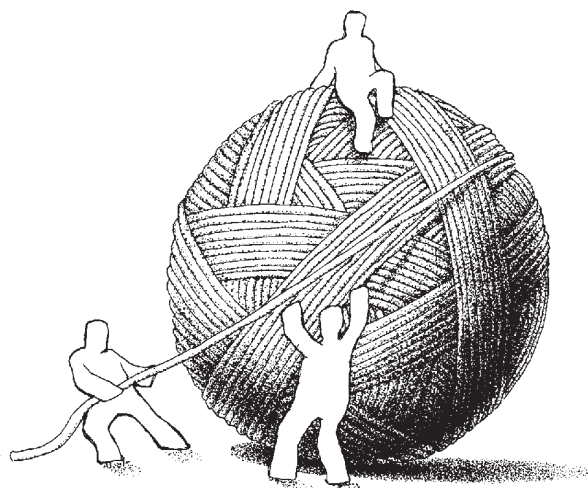
El Plancad nace ligado al Programa de Articulación Inicial-Primaria de principios de los años noventa. La "capacitación en cascada" promovida a entonces por el Ministerio de Educación, a partir de la preparación de capacitadores que a su vez capacitarían a los docentes de inicial y primaria, quedó suspendida al iniciarse en 1995 el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en el Perú, conocido como MECEP. Es en ese momento que se invita a instituciones de la sociedad civil a concursar para asumir en localidades específicas la organización de la capacitación docente (dos talleres y seguimiento en aula durante el año escolar).

El seguimiento a la práctica de los docentes capacitados, en cada una de sus aulas, lleva a los capacitadores a contactarse con la realidad de las escuelas. Este es un mérito incuestionable de la estrategia asumida por el Plancad. Sin embargo, ¿en qué medida ha conseguido el Plancad promover el nuevo enfoque pedagógico que debería expresarse básicamente en un mayor uso de metodologías activas en el aula? Los resultados de este prolongado esfuerzo de capacitación docente no han sido evaluados en conjunto todavía y las conclusiones del monitoreo no son de dominio público.



*Se echa de menos, también,  
una política de estímulo a la  
producción de materiales  
para la formación docente,  
relacionados con problemas  
concretos y contextos  
específicos, y promotores del  
análisis y la creatividad.*





El Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Educación (Planccged)

Destinado sobre todo a capacitar al personal docente que dirige los centros educativos, el Planccged también se apoyó en la participación de instituciones de la sociedad civil previamente seleccionadas y contratadas por el Ministerio de Educación, calificadas como “entes ejecutores” de esta modalidad de la nueva estrategia de capacitación impulsada en el sector.

Este trabajo conjunto no ha significado, sin embargo, gran beneficio para el aparato estatal en sí. Los responsables del Ministerio no han capitalizado, por ejemplo, “un enfoque unívoco de lo que se entiende por una mejor gestión de los centros o de cómo evaluar los PDI elaborados”, de acuerdo a lo señalado por un Informe de evaluación a tres años de iniciado este plan de capacitación. Insiste el informe en que “los principales beneficiados son los entes ejecutores ya que han tenido la oportunidad de validar sus particulares propuestas de capacitación en gestión y sus capacitadores han ganado experiencia con directores de centros educativos. Ellos están en capacidad de ofrecer productos concretos (materiales, diseños instruccionales, recursos humanos, etc.)”.

La constante variación en los programas; la poca articulación entre la capacitación a distancia y la presencial, así como entre la destinada a directores y aquella dirigida al personal de los órganos intermedios y la Sede Central; la carencia de una base de datos sobre los participantes y su permanencia en el programa; y el descuido en el

cumplimiento de los requisitos exigidos a los “entes ejecutores” son deficiencias señaladas igualmente en el balance mencionado.

Los concursos de nombramiento

Las plazas docentes vacantes en el sistema público se han cubierto desde 1994 a través de concursos públicos de nombramiento. De entonces a la fecha, el Ministerio ha convocado a tres de estos concursos. Para obtener una de estas plazas, un docente debe contar con título profesional o certificación de técnico especializado y, además, aprobar con la nota mínima de 11 (sobre 20) una prueba objetiva de 130 preguntas, cuya validez y confiabilidad han sido sin embargo cuestionadas.<sup>3</sup>

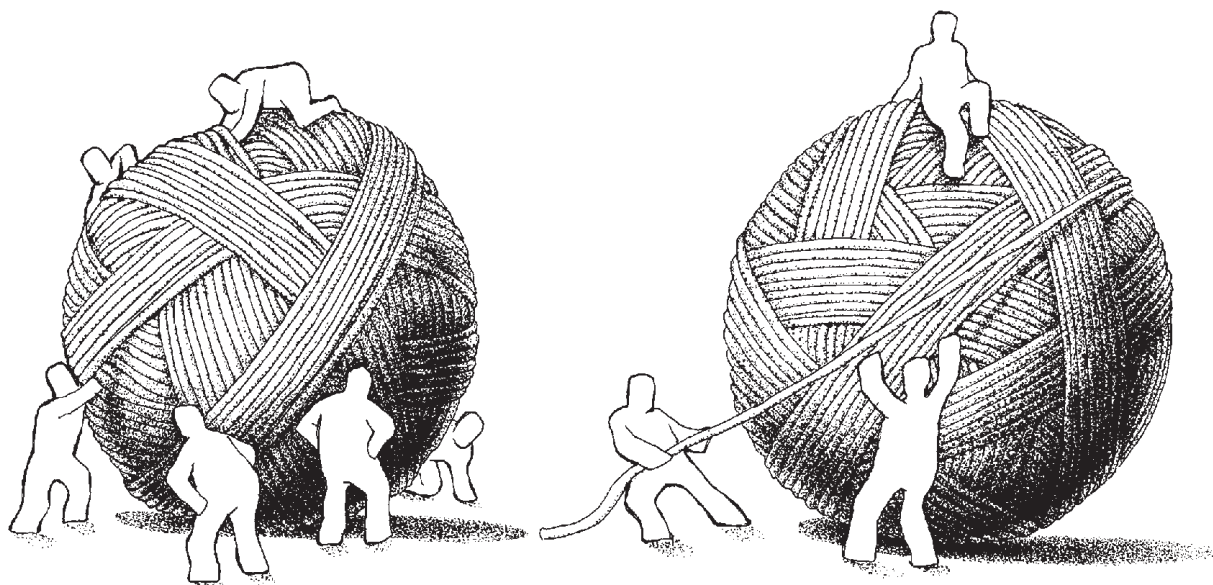
En 1993, el 48% del personal docente en ejercicio carecía de título o certificación. Este porcentaje se ha visto considerablemente reducido a 29% gracias a la primer exigencia de los concursos de nombramiento... lo cual, como es sabido, no significa necesariamente una mejora cualitativa en la enseñanza, que depende en mucho -y cada vez más- de la oportunidad y la calidad de la formación permanente que se ponga al alcance de cada docente.

El alto número de profesores en ejercicio sin título profesional en educación dio lugar, durante los años ochenta y principios de los noventa, a la multiplicación de programas de profesionalización docente avalados por el Ministerio. El cuestionamiento a la calidad de dichos programas, y la detección de casos de corrupción administrativa en algunos de ellos, aceleró en 1996 la decisión de no renovar las autorizaciones de funcionamiento. La demanda sigue en pie, sin embargo, y es necesario que se atienda.

<sup>1</sup> Rolando Andrade Talledo y Nery Escobar Batz, “Modernización de la formación docente inicial en el Perú”, en *Fórum Internacional de Formación Docente. Miradas desde su práctica formativa*. Ministerio de Educación y GTZ, Lima, 1999, pp. 33-44.

<sup>2</sup> Ver el texto “Modernización de la formación docente. Evaluación del proceso”. Ministerio de Educación, TAREA y GTZ, Lima, 1999.

<sup>3</sup> Para un análisis de estas pruebas ver el artículo de Manuel Paiba “Evaluación de profesores. La experiencia de los concursos públicos de nombramiento”, en la revista *Palabra de Maestro* N° 28, Lima, 1999.



De esto no...

El desarrollo de la profesión docente es un asunto que interesa sobre todo al magisterio; pero involucra sin duda, de uno u otro modo, a la sociedad entera. De ahí la responsabilidad que a cada gobierno corresponde en el impulso de políticas que promuevan este desarrollo, con el objetivo último de mejorar el desempeño de las maestras y los maestros y el aprendizaje de las personas a las que se les ha confiado educar.

En este sentido, es importante señalar con claridad qué se pudo hacer desde el gobierno en estos últimos diez años, para tenerlo en consideración cuando se observe el camino que queda por delante. A continuación, una breve reseña de sólo cuatro políticas que pudieron generarse en esta década.

Fortalecer el liderazgo del sector y promover la reflexión sobre la cuestión docente

El problema docente no ha sido un punto estratégico de la agenda del sector durante la última década. Esto ha impedido una planificación estratégica de mediano y largo plazo. No se conocen los objetivos nacionales en esta materia y tampoco se ha informado sobre los acuerdos internacionales suscritos en relación con el desarrollo del profesorado. Finalmente, las estrategias

y los logros del proceso de modernización han tenido una difusión mínima. Todo esto pone en evidencia que el sector no ha ejercido liderazgo alguno ni promovido una reflexión sostenida sobre el tema.

El funcionamiento esporádico de los organismos responsables de la formación docente es también una muestra de la poca prioridad otorgada a este ámbito de la responsabilidad sectorial: la Dirección de Formación Magisterial desapareció en 1992 y se restableció a fines de 1995 bajo el nombre de Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Mientras tanto, es decir durante tres años, no hubo un ente dedicado a regular la organización y el funcionamiento de las instituciones de formación docente.

Procurar el crecimiento orgánico y la acreditación de la calidad de la oferta de formación docente

En los años setenta el país sufría una marcada carencia de maestros. En los noventa, una política de estímulo a la inversión privada en educación dio lugar a una sobreoferta de docentes. Un informe del IPP publicado en el diario El Comercio (6 de julio del 2000) afirma que cada año se gradúan cerca de diez mil docentes... de los cuales el sistema acoge únicamente a poco más de tres mil. ¿Cuántos docentes titula-

dos se encuentran desocupados en el país? El mismo informe calcula que no menos de 80 mil.

Entre 1986 y 1996, y sobre todo en el último quinquenio, hubo un crecimiento desmesurado de la oferta privada de formación magisterial: 27% de promedio anual entre 1986 y 1991 y 44% entre 1991 y 1996 (Palacios y Paiba, 1997). Aunque se afirma que esta tendencia no subsiste y más bien se camina hacia la baja, no hay evidencias de esto. Cabe subrayar, además, que lamentablemente no hay, hasta el momento, una política paralela de control y acreditación de la calidad de los servicios ofrecidos por esos centros de formación docente. La exigencia académica suele brillar por su ausencia y, de acuerdo con testimonios de algunas personas involucradas, las preocupaciones institucionales tienden más bien a ser del tipo "pago de pensión por adelantado".

Acordar un programa de incremento de las remuneraciones magisteriales en el marco de una carrera pública rediseñada

En la década que es asunto de este artículo, la capacidad adquisitiva de las remuneraciones docentes decreció en 53%. Se trata, pues, del decenio que más ha empobrecido al magisterio del país. El salario promedio actual de un docente fluctúa entre 646 y 608 soles. Esto es, al cambio de agosto del 2000, menos de 200 dólares al mes. Las remuneraciones básicas del sector están congeladas desde 1991, así como los beneficios, las bonificaciones y los ascensos que deberían corresponder a la carrera magisterial. Las políticas de recorte del gasto público aplicadas ese año así lo han sentenciado.

Así pues, poca trascendencia ha tenido la Ley del Profesorado, dictada en 1984, para la vida profesional y familiar de los docentes, sean éstos nombrados o contratados. Como sucede con tantas otras en el país, muchos mandatos de esa ley no se cumplen, y la desprotección y la frustración siguen siendo cosa de todos los días para los maestros y las maestras del Perú.



*El problema docente no ha sido un punto estratégico de la agenda del sector durante la última década. Esto ha impedido una planificación estratégica de mediano y largo plazo. No se conocen los objetivos nacionales en esta materia...*



Dialogar y consultar los cambios con las organizaciones representativas del magisterio

Una característica constante en la mayoría de los procesos de reforma impulsados en América Latina es el diálogo y la consulta con los diversos agentes de la educación. En el Perú, mientras tanto, el Ministerio se niega de manera sistemática a convocar al sindicato magisterial. Además de ello, están detenidos los procesos de descentralización de decisiones en todo el sistema educativo y la autonomía de los centros educativos sigue siendo limitada.

La educación peruana reclama desde antaño políticas de Estado integrales que promuevan el desarrollo docente. Esto pasa necesariamente por mejorar las condiciones del trabajo magisterial en el sector público, impulsar el compromiso y la acción docente con la calidad y la equidad educativas y extender la posibilidad de seguir aprendiendo, sean cuales fueren las circunstancias en que le corresponda educar a cada maestro y maestra que ejerce en el Perú. Y a pesar de que se haya dicho muchas veces, habrá que repetirlo: aunque la tarea no es fácil, es urgente e imprescindible que el Estado la asuma plenamente y la resuelva, en consonancia y diálogo con todos los sectores involucrados.