

**UNIVERSIDAD FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**FACULTAD DE EDUCACIÓN**

**PROGRAMA DE POS-GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN**

**PROGRAMA DE POS-GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN, CONOCIMIENTO E  
INCLUSIÓN SOCIAL**

**MAGALY DEL ROCÍO ROBALINO CAMPOS**

**Políticas Educativas y Valorización de la Profesión Docente**

**Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales  
Gubernamentales en Ecuador y Perú**

**1995-2010**

Belo Horizonte

Julio de 2015

**Magaly Del Rocio Robalino Campos**

**Políticas Educativas y Valorización de la Profesión Docente**

**Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales**

**Gubernamentales en Ecuador y Perú**

**1995-2010**

Programa de Pos-graduación en Educación, Conocimiento e Inclusión Social de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais como requisito parcial para la obtención del título de Doctora en Educación en el Programa Latino-Americano de Doctorado de Educación, Políticas Públicas en Educación y Profesión Docente.

**Área de Concentración:** Políticas Públicas de Educación: Formulación, Implementación y Evaluación.

**Orientadora:** Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte

Facultad de Educación/UFMG

2015

C198p Campos, Magaly Del Rocío Robalino, 1957-

T Políticas educativas y valorización de la  
profesión docente : una revisión de las políticas educativas  
nacionales gubernamentales en Ecuador y Perú 1995-2010  
/ Magaly del Rocío Robalino Campos. - Belo Horizonte,  
2015.

212 f., enc., il.

CDD- 370.71

**Catálogo da Fonte: Biblioteca da FaE/UFMG**

## **MAGALY DEL ROCÍO ROBALINO CAMPOS**

### **Políticas Educativas y Valorización de la Profesión Docente Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales Gubernamentales en Ecuador y Perú 1995-2010**

Tesis presentada a la Banca Examinadora del Programa de Pos-Graduación en Educación, Conocimiento e Inclusión Social de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais como requisito parcial para la obtención del título de Doctora en Educación en el Programa Latino-Americano de Doctorado de Educación, Políticas Públicas en Educación y Profesión Docente.

#### **Área de Concentración**

Políticas Públicas de Educación: Formulación, Implementación y Evaluación.

#### **Orientadora**

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira – FaE/UFMG

Fecha de Defensa de la Tesis: 10 de Julio de 2015

#### **Comisión Examinadora**

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira  
Universidad Federal de Minas Gerais (Orientadora)

Profa. Dra. Paula Pogr e  
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

Profa. Dra. Helena Costa Lopes De Freitas  
Universidad Estadual de Campinas

Profa. Dra. L via Maria Fraga Vieira  
Universidad Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Lucia Helena Alvarez Leite  
Universidad Federal de Minas Gerais

## AGRADECIMIENTOS

Al llegar casi al final de este proceso de estudios del Doctorado Latinoamericano traigo las palabras del gran escritor João Guimarães Rosa para decir que la belleza no está en la salida ni en la llegada, la belleza está en la travesía. Porque incluso la salida, que en este caso fue la decisión de estudiar el Doctorado, la elección del objeto de estudio, y el inicio de la investigación, han sido parte de un trayecto en permanente descubrimiento y construcción.

Una travesía que no sería posible si no fuera una construcción colectiva y acompañada por quienes han estado cerca, estimulando y contribuyendo para llegar a la Defensa que, sin duda, será un momento culminante y a la vez el inicio de una nueva travesía.

En primer lugar, agradecer a mi Orientadora, la Profa. Dalila Andrade Oliveira por su apoyo e impulso permanente. La idea de hacer el Doctorado y de estudiar las políticas docentes empezó a germinar en medio de nuestras largas conversaciones sobre trabajo y profesión docente. Valoro en alto grado su conocimiento, experiencia, amistad y solidaridad que fueron tan importantes para avanzar y culminar este proceso.

Agradezco con especial afecto a la Profa. Adriana Cancelli Duarte, quien fue la primera Coordinadora del Doctorado Latinoamericano, por su calidad humana y profesionalismo. Gracias también a las Profesoras María de Fátima Cardoso Gomes e Inés Teixeira quienes tomaron la posta en la coordinación y apoyo a los estudiantes del Doctorado.

Una especial mención de agradecimiento para mis colegas y amigos de GESTRADO en Brasil, profesores y estudiantes, por su presencia y solidaridad permanentes. Ellos, junto con Ana Luiza Machado, William Gallager y Celia Nunes, han sido mi familia en Minas Gerais.

A mis hijos Daniel y Andrés, a Carlos mi compañero, a mis padres, hermanos y sobrinos, todos, compañeros amorosos e incondicionales en esta travesía.

A mi entrañable amigo, Ricardo Cuenca por su afecto y sus contribuciones y por estar siempre presente animándome a seguir adelante.

A los profesores Samira Zaidan y Antonio Flavio Barbosa Moreira integrantes de la Banca de Cualificación por sus valiosos comentarios a la versión preliminar que contribuyeron a definir el rumbo final.

Finalmente, a la Universidad Federal de Minas Gerais y en especial a la Facultad de Educación por haber asumido el desafío de participar en el Programa de Doctorado Latinoamericano y haberlo convertido en un espacio de integración internacional en el cual he tenido el privilegio de participar para aportar a los debates, investigaciones y producción de conocimiento sobre el trabajo y la profesión docente en el gran marco de las políticas públicas.

*De todo quedaron tres cosas  
La certeza que estaba siempre comenzando,  
la certeza que había que seguir  
y la certeza que sería interrumpido  
antes de terminar.  
Hacer de la interrupción un camino nuevo,  
hacer de la caída, un paso de danza,  
del miedo, una escalera,  
del sueño, un puente, de la búsqueda...un encuentro.*

*Fernando Pessoa*

## RESUMEN

Esta tesis analiza el recorrido de las estrategias y/o políticas docentes en América Latina con énfasis en Ecuador y Perú, desde 1995 al 2010; identifica las tendencias y enfoques predominantes en las políticas educativas nacionales gubernamentales que han tenido incidencia en la naturaleza y contenido de las estrategias y/o políticas referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación de los docentes.

Igualmente, estudia a profundidad los casos de Ecuador y Perú con el mismo alcance temporal, para analizar la manera cómo las tendencias mundiales y regionales se tradujeron en las reformas y proyectos educativos nacionales y en las estrategias y políticas docentes; al mismo tiempo que identifica la forma cómo ambos países regulan la profesión docente en sus marcos legales o normativos.

Finalmente, identifica las rupturas y permanencias que se expresan a lo largo de este periodo y aporta con ideas sobre los desafíos y oportunidades que tienen los temas docentes para convertirse en políticas docentes integrales, intersectoriales, participativas y de largo plazo.

La información se obtuvo de la revisión de literatura relevante en América Latina durante las décadas de los 90 y los 2000 sobre reformas educativas con énfasis en los aspectos relacionados con temas docentes. Del mismo modo, se realizó una revisión de los documentos de organismos internacionales y regionales que se convirtieron en referencias para la formulación de las políticas educativas y para la adopción de estrategias y/o políticas docentes. Asimismo se analizó los documentos sobre reformas y políticas educativas en los países, sus marcos legales y la documentación disponible sobre temas docentes.

La recolección, selección, organización e interpretación de la información fueron trabajadas a través del análisis documental teniendo en cuenta las categorías de tiempo, contexto, historicidad y especificidades culturales.

Palabras clave: profesión docente, trabajo docente, políticas educativas, políticas docentes



## RESUMO

Esta pesquisa analisa o trajeto das estratégias e/ou políticas docentes na América Latina com ênfase no Equador e no Peru, desde 1995 até 2010; identifica as tendências e enfoques predominantes nas políticas educacionais nacionais do governo que tem tido incidência na natureza e conteúdo das estratégias e/ou políticas relacionadas com as condições de trabalho, formação, carreira e avaliação dos docentes.

Assim, estuda a profundidade os casos do Equador e do Peru com o mesmo âmbito temporal, para analisar como as tendências mundiais e regionais traduziram-se em reformas e projetos educativos nacionais e nas estratégias e políticas docentes; ao mesmo tempo em que identifica a forma como ambos os países regulam a profissão docente nos seus marcos legais e normativos.

Enfim, identifica as rupturas e permanências expressadas ao longo deste período e aporta ideias sobre os desafios e oportunidades que as questões docentes encaram para se tornar em políticas docentes integrais, intersetoriais, participativas e de longo prazo.

A informação foi obtida a partir da revisão de literatura relevante na América Latina desde a década de 1990 até a década de 2000 ao respeito de reformas educativas com ênfase nos aspectos relacionados às questões docentes. Assim, realizou-se uma revisão dos documentos de organizações internacionais e regionais que viraram referentes para a formulação das políticas educativas e para a adoção de estratégias e/ou políticas docentes. Também foram analisados os documentos sobre as reformas e políticas educativas nos países, seus marcos legais e a documentação disponível sobre questões docentes.

A coleta, seleção, organização e interpretação da informação foram trabalhadas por meio de uma análise documental considerando as categorias de tempo, contexto, historicidade e especificidades culturais.

Palavras-chave: profissão docente, trabalho docente, políticas educativas, políticas docentes.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the route of the strategies and educational policies in Latin America, with emphasis in Ecuador and Peru, since 1995 to 2010. Identifies trends and prevalent approaches in governmental national educational policies that have had an impact on the nature and content of strategies and/or policies on working conditions, training, career and teachers assessment.

It also deeply studies the cases of Ecuador and Peru with the same time range, to analyze the way the global and regional trends resulted in reforms and national educational projects, as well as teaching strategies and policies while identifies the way both countries regulate the teaching profession in their legal frameworks.

Finally, this research identifies ruptures and continuities that are expressed throughout this period and provides ideas on the challenges and opportunities that teacher issues have, to become integral, intersectoral, participatory and long-term educational policies.

The information was obtained from relevant literature in Latin America during the 90's and 2000's decades, on educational reforms with emphasis on aspects related to teaching subjects. In the same way, a review of international and regional organizations' documents was done, which became references for the formulation of educational policies and for the adoption of teachers strategies and/or policies. Documents on educational policies and reforms in the countries, their legal frameworks and available documentation on educational issues were also discussed.

The information collection, selection, organization and interpretation were worked through documentary analysis taking into account categories of time, context, historicity and cultural specificities.

**Keywords:** teaching profession, teaching work, educational policies, teaching policies

## Lista de Tablas

### Capítulo 1

<b>Cuadro N° 1</b> .....	<b>31</b>
UNIDADES DE ANÁLISIS Y FUENTES PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	
<b>Cuadro N° 2</b> .....	<b>42</b>
Algunas orientaciones de política educativa en la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (EPT) 1990	
<b>Cuadro N° 3</b> .....	<b>43</b>
Algunas orientaciones de política educativa en las declaraciones de las reuniones de ministros de educación de América Latina	
<b>Cuadro N° 4</b> .....	<b>44</b>
Algunas orientaciones de política educativa en el documento CEPAL / UNESCO	
<b>Cuadro N° 5</b> .....	<b>45</b>
Algunas orientaciones de política educativa en documentos del Banco Mundial	
<b>Cuadro N° 6</b> .....	<b>46</b>
Algunas orientaciones de política educativa en documentos del Banco Interamericano de Desarrollo	
<b>Cuadro N° 7</b> .....	<b>47</b>
Referencias para políticas o estrategias docentes en la Declaración Mundial de Educación para Todos	
<b>Cuadro N° 8</b> .....	<b>48</b>
Reuniones de Ministros de Educación de América Latina (PROMEDLAC IV, 1991; V, 1993; VI, 1995).	
<b>Cuadro N° 9</b> .....	<b>49</b>
UNESCO / CEPAL	
<b>Cuadro N° 10</b> .....	<b>49</b>
BANCO MUNDIAL	
<b>Cuadro N° 11</b> .....	<b>49</b>
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	

**Cuadro N° 12.....51**  
Ejes y estrategias prioritarios en las orientaciones de política educacional en los noventa

**Cuadro N° 13.....53**  
Referencias sobre temas docentes en los documentos de orientación de política educativa en los 90

## **Capítulo 2**

**Cuadro N° 14.....85**  
El PEN y la docencia (CNE, 2006)

## Lista de Gráficos

### Capítulo 1

<b>Gráfico N° 1.....</b>	<b>73</b>
Organigrama del Programa MECEP	

### Capítulo 2

<b>Gráfico N° 2.....</b>	<b>142</b>
Comparativo de la evolución del salario básico docente en Ecuador	

## Listado de Acrónimos

- AMER.- Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural
- AprenDes.- Programa de Innovaciones en la Descentralización y escuelas activas. USAID/Ministerio de Educación de Perú
- BID.- Banco Interamericano de Desarrollo
- BM.- Banco Mundial
- CPM.- Carrera Pública Magisterial
- CEAACES.- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
- CEAAL.- Consejo de Educación de Adultos.
- CENAISE.- Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas
- CREI .- Centros Rurales de Educación e Investigación
- CEPAL.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CLADE.- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
- CODEM .- Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa
- CNE .- Consejo Nacional de Educación
- CONESUP.- Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
- CONEA.- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación
- COPARE.- Consejos Participativos Regionales
- CSE.- Contrato Social por la Educación
- CVR.- Comisión de la Verdad y Reconciliación
- DINAMEP .- Dirección de Mejoramiento Profesional
- DRE.- Direcciones Regionales de Educación
- EBE-PRODEC.- Educación Básica: Desarrollo, Eficiencia y Calidad
- EIBAMAZ.- Programa Sub-regional de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía de Bolivia, Ecuador y Perú
- EPT.- Educación para Todos

- ESPOL.- Escuela Politécnica del Litoral
- FCME.- Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano
- GTZ.- Cooperación Técnica Alemana
- IEP.- Instituto de Estudios Peruanos
- IESALC.- Instituto de Educación Superior de la UNESCO para América Latina y el Caribe
- IIPE.- Instituto de Investigación y Planificación de las Políticas Educativas de la UNESCO.
- INEC.- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- ISP.- Institutos Superiores Pedagógicos
- ISPEDIB. - Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües
- LLECE.- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la UNESCO
- LOEI.- Ley Orgánica de Educación Intercultural
- LOES.- Ley Orgánica de Educación Superior
- MECEP.- Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
- MINEDU.- Ministerio de Educación de Perú
- MINEDUC Ministerio de Educación del Ecuador
- NEP Nuevo Enfoque Pedagógico
- OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ONG.- Organizaciones No Gubernamentales
- OREALC.- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
- PEN.- Proyecto Educativo Nacional en Perú
- PLANCAD.- Plan Nacional de Capacitación Docente
- PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPE.- Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe
- TICs.- Tecnologías de Información y Comunicación
- PROEIB-ANDES.- Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe
- PROEDUCA GTZ.- Programa de Educación Básica de la Cooperación Alemana al Desarrollo

- PRONAFCAP.- Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
- PROMEET.- Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica
- PROMECEB.- Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica
- PROMEDLAC.- Reuniones de los Ministros de Educación para el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe
- PEN.- Proyecto Educativo Nacional
- PER.- Proyectos Educativos Regionales
- PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- SENPLADES.- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del EcuadorA
- SIPROFE.- Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo
- SINEACE.- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
- SUTEP.- Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú
- UAES.- Unidades de Apoyo Educativo
- UNE.- Unión Nacional de Educadores
- UNAE.- Universidad Nacional de Educación
- UNESCO.- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNICEF.- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
- USAID.- Agencia de Cooperación de los Estados Unidos



## Lista de Contenido

<b>Índice de Tablas.....</b>	<b>11</b>
<b>Índice de Gráficos.....</b>	<b>13</b>
<b>Listado de Acrónimos.....</b>	<b>14</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>20</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>24</b>
1.1. Objetivos	
1.1.1. Objetivo General	
1.1.2. Objetivos Específicos	
1.2. Preguntas de Investigación	
1.3. Abordaje Teórico y Metodológico	
1.4. Estructura de la Tesis	
<b>2. Capítulo 1.....</b>	<b>33</b>
<b>Reformas, Políticas Educativas y Profesión Docente en América Latina Finales del siglo XX, comienzos del siglo XXI</b>	
2.1. Reformas y Políticas Educativas: delimitación conceptual y alcances	
2.2. Una Aproximación General a las Reformas Educativas de los 90	
2.3. Ejes y Énfasis de las Reformas Educativas y la Profesión Docente en los 90	
2.4. Las Recomendaciones y Estrategias Predominantes en los 90	
2.5. Ejes y Énfasis de las Políticas Educativas y la Profesión Docente en los 2000	
<b>3. Capítulo 2.....</b>	<b>66</b>
<b>La Prioridad de los Temas Docentes en Perú: un escenario de reconocimientos, tensiones y desencuentros</b>	
3.1. Algunos Datos Sociales y Educativos del Perú Reciente	
3.2. La Educación Peruana en los 90: hitos y procesos	
3.2.1. Educación para la modernización y la globalización	

- 3.2.2. Perú en la década de los 90: enfoques y estrategias para mejorar la educación y la docencia
- 3.2.3. PLANCAD: uno de los emblemas de la reforma de los 90 en Perú
- 3.2.4. Los Institutos Superiores Pedagógicos: el territorio de las propuestas de cambio en la formación inicial
- 3.2.5. Otras miradas y propuestas en la década de los 90 en Perú: la revalorización de la profesión docente.
- 3.3. Década del 2000: retorno a la democracia, esperanzas y dudas sobre la educación
  - 3.3.1. Instrumentos de políticas: expresiones de consensos
  - 3.3.2. Consejo Nacional de Educación (CNE), Proyecto Educativo Nacional (PEN) y revalorización de la profesión docente: avances y dificultades
  - 3.3.3. Descentralización: docentes a la sombra
  - 3.3.4. El regreso de la educación para la competitividad y el énfasis en estrategias docentes
  - 3.3.5. El Marco del Buen Desempeño Docente: avances en la política, límites en la estrategia al cierre de la década.
- 3.4. Revalorización de la Profesión Docente: avances, estancamientos, retrocesos y participación de las organizaciones de docentes
- 3.5. Hallazgos y Conclusiones Preliminares

#### **4. Capítulo 3.....106**

##### **Las Políticas y Estrategias Docentes en Ecuador: ausencias, reconocimientos y temas pendientes**

- 4.1. Algunos Datos Sociales y Educativos del Ecuador Reciente
- 4.2. Hitos y Proyectos Educativos de los 90 y Primera Mitad de los 2000: los enfoques de las políticas educativas y las estrategias docentes en disputa
  - 4.2.1. PROMEET Y AMER: la pertinencia cultural, los docentes y la transición hacia la educación para la productividad
  - 4.2.2. Los grandes proyectos con créditos de la banca: capacitación, control e incentivos para los docentes
  - 4.2.3. La Educación Intercultural Bilingüe: el reconocimiento docente en un escenario de cambios de enfoque
- 4.3. Los Hitos de la Participación Social y la Valorización de la Docencia
  - 4.3.1. Las Tres Consultas Nacionales: el tema docente ingresa en las agendas de política educativa
  - 4.3.2. La Ley de Escalafón y Carrera Docente y la Constitución de 1998 en el camino: referencias útiles para el desarrollo docente
  - 4.3.3. El Tema Docente en las Agendas Ciudadanas: la contribución del Contrato Social por la Educación del Ecuador
  - 4.3.4. El Plan Decenal de Educación: el tema docente en el nivel de política pública

4.4.	La Política Docente en el Gobierno de la Revolución Ciudadana: avances, desafíos y tensiones de un proyecto político nacional	
4.4.1.	El Marco Legal Progresista y las Estrategias Docentes	
4.4.2.	Medidas y Estrategias para Mejorar a los Docentes	
4.4.3.	Escalafón, Nueva Carrera Educativa y Remuneraciones: avances en medio de las tensiones	
4.4.4.	Formación, Desarrollo Profesional y Acompañamiento: la necesidad de articulación	
4.4.5.	La Evaluación en Camino de Instalación	
4.5.	Hallazgos y Conclusiones Preliminares	
<b>5.</b>	<b>Capítulo 4.....159</b>	
	<b>Las Oportunidades y Desafíos de las Políticas Docentes: entre rupturas y permanencias con referencia en la literatura y las experiencias de Ecuador y Perú</b>	
5.1.	¿Qué Significa Hablar de Políticas Docentes Hoy?	
5.1.1.	Políticas o Estrategias Docentes en los 90: la distancia entre el discurso y la acción	
5.1.2.	La Década de los 2000: el resurgimiento de las nociones de protagonismo, participación y valorización docente	
5.2.	Ecuador y Perú: contribuciones, temas comunes y aspectos diferenciados	
5.3.	Rupturas, Continuidades, Desafíos y Oportunidades para las Políticas Docentes	
<b>6.</b>	<b>A Manera de Cierre.....191</b>	
	<b>Las Políticas Docentes: un compromiso ético con el derecho humano a la educación</b>	
	<b>Referencias Bibliográficas.....195</b>	

## Presentación

El tema de esta investigación surge de la convergencia de varios momentos de mi vida profesional. En primer lugar, de mi vinculación a uno de los centros de investigación educativa y social en Ecuador<sup>1</sup> que tomó como tema central el trabajo y la formación docente y generó programas de investigación y capacitación que involucraron a las instituciones formadoras y a las organizaciones de docentes en el país. Este espacio, en su momento, fue un lugar de articulación de las expectativas de superación profesional de los propios docentes y el desarrollo de investigaciones asociadas al trabajo docente, en las cuales participé como coordinadora o como parte del equipo de investigación.

Un segundo momento de atención por el protagonismo docente en los cambios educativos, se asocia a mi vinculación con el Ministerio de Educación del Ecuador como Directora Nacional de Formación Docente, en un periodo de transición entre una reforma curricular a otra. La experiencia de diseñar un programa nacional de capacitación curricular para emprender una reforma, me permitió experimentar, por una parte, el compromiso de la mayoría de docentes con las transformaciones para mejorar la educación y, por otro lado, las enormes limitaciones de pretender un cambio profundo en educación sólo a través de capacitación a los docentes, por fuera de procesos mayores vinculados al mejoramiento de las condiciones de trabajo, a la atención a su desarrollo en todas las dimensiones de la vida profesional, y, a la formulación de políticas que tengan la capacidad de dar continuidad a los procesos educativos en tiempos de permanentes cambios políticos.

---

1 CENAISE, Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas fue creado en Ecuador en 1988 con el propósito de desarrollar programas de investigación y capacitación de los educadores de la educación desde un enfoque de desarrollo de capacidades para la participación en los cambios educativos. La revista "Tiempo de Educar" y las Jornadas Pedagógicas Internacionales fueron durante casi 15 años vehículos para animar el debate y la reflexión en torno a temas docentes.

Un tercer momento fundamental que me animó a emprender esta investigación se asocia al trabajo desarrollado desde la UNESCO en la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, en la cual estuve a cargo del Área de temas docentes; y tuve la oportunidad de sistematizar la información producida por reportes mundiales, regionales e internacionales y, proponer la necesidad de colocar en la agenda educativa una mirada del tema docente desde una perspectiva de políticas integrales, participativas, de largo plazo e intersectoriales. Este aspecto se incluyó en los documentos e investigaciones asociados al tema, producidos o promovidos por la OREALC, desde el año 2004<sup>2</sup>.

Esta línea de trabajo en la OREALC/UNESCO generó la oportunidad de convocar a un equipo de investigadores y expertos en temas docentes en América Latina para diseñar un Programa Regional de Políticas Docentes que incluyó varias estrategias orientadas a: 1) incorporar la investigación sobre temas docentes en los centros y líneas de investigación de universidades de América Latina; 2) producir investigación propia en temas relevantes que aporten al debate sobre protagonismo docente; y, 3) desarrollar un Curso Regional en Políticas Docentes para quienes intervienen en su formulación en diferentes instancias como: ministerios de educación, salud, trabajo, vivienda, sindicatos, parlamentos, medios de comunicación, etc.<sup>3</sup>

El Programa produjo conocimiento acerca de: formación docente inicial y en servicio, evaluación, carrera, condiciones de trabajo y salud, impacto de las TICs (tecnologías de información y comunicación) en el trabajo docente, entre otros campos. De igual modo, organizó el Curso Regional de Políticas Docentes en 4 países: Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Asimismo, promovió seminarios con investigadores, directores y docentes de programas de posgrado en educación y ciencias sociales; y,

---

<sup>2</sup> Ver publicaciones como: Revista PRELAC No. 1: **Protagonismo Docente en el cambio educativo**. Santiago de Chile, Ediciones UNESCO, 2005; **Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos**. Santiago de Chile, Ediciones UNESCO, 2007; ROBALINO, M., VALDÉS, H., CUENCA, R., RIZO, H. **Documento de trabajo sobre Desempeño Docente** elaborado para el Programa Regional de Políticas Docente. Santiago de Chile. Chile, 2007; ROBALINO, M., RIVERA, J., POGRE, P., CUENCA, R. **Programa Regional de Políticas Docentes: una propuesta de conocimiento y acción**. Documento elaborado para la OREALC/UNESCO. Santiago de Chile. Chile, 2007, entre otras más.

<sup>3</sup>Un equipo conformado por investigadores y académicos con reconocida trayectoria en el campo de las políticas sociales y educativas apoyó el diseño y la implementación del Programa Regional de Políticas Docentes que se llevó adelante la OREALC desde el año 2005 al 2008. Participaron en este equipo, profesionales como: Jorge Rivera, Paula Pogré, Ricardo Cuenca, Inés Aguerro, Orlando Pulido, Martín Vegas, entre otros.

contribuyó a desarrollar iniciativas importantes en varios países desde un enfoque de protagonismo docentes y políticas docentes integrales e intersectoriales.

Este proceso fue absolutamente enriquecedor y una oportunidad para avanzar en reflexiones y publicación de artículos acerca del papel asignado a los docentes como ejecutores de reformas y currículos que se diseñan y deciden en los niveles superiores; como aplicadores de textos y materiales que llegan listos “desde arriba” y, al mismo tiempo, como responsables “casi únicos” de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Responsabilidades que se asignan a las escuelas y los docentes sin relación, necesariamente, con las condiciones de trabajo, la cultura escolar, las expectativas individuales y colectivas y los procesos particulares en cada territorio.

Finalmente, la decisión por investigar este tema se fortalece en la relación y participación en las redes KIPUS y ESTRADO. La primera fue creada con el apoyo de la UNESCO en el 2003 por una iniciativa de las universidades pedagógicas que convocó a instituciones públicas y privadas vinculadas a la formación docente para debatir la educación del profesorado en el marco mayor de las políticas docentes. La Red ESTRADO, por su lado, es uno de los espacios más importantes en América Latina y el Caribe de producción y circulación de conocimiento sobre trabajo docente.

De igual modo, el encuentro y los intercambios sostenidos con la Prof. Dalila Oliveira, mi actual Orientadora, su compromiso con los temas relacionados con la sociedad, la educación y el trabajo docente expresados en una amplia producción teórica, fueron un incentivo fundamental para valorar la importancia del tema, delimitarlo y emprender su estudio.

En estos diferentes momentos y procesos de mi vida profesional, en los que el diálogo con colegas y amigos que han sido parte de estas reflexiones fue fundamental; empezó a tomar forma la constatación de que, si bien en distintos foros se repite que la calidad de los sistemas educativos es proporcional a la calidad de sus docentes, la aproximación a los temas docentes pareciera estar marcada por las tradicionales maneras de entender el trabajo de los profesores, limitado al aula y sin participación en las discusiones y formulaciones de las políticas educativas y los procesos de cambio y transformación de la educación.

En la base de esta investigación se encuentra la necesidad de comprender la relación que existe entre el reconocimiento de la centralidad del tema docente y el consenso actual de que las políticas y los cambios educativos pasan por el profesorado, por una parte y, por otra, la manera cómo se construyen e implementan acciones públicas para la valorización y el desarrollo de la profesión y cómo se expresa, efectivamente, la participación de los docentes en las transformaciones de la educación.

## 1. Introducción

Los proyectos educativos nacionales que empiezan a tomar cuerpo en la primera década del siglo XXI y que surgieron como contrapeso a las reformas instrumentales de finales de los 80 y 90 del siglo pasado, reconocen la importancia de los docentes en los cambios y, en ciertos casos, incluyen espacios de participación mediante estrategias de descentralización y autonomía pedagógica. Asimismo, eventualmente establecen mecanismos para contar con la presencia de las organizaciones de los trabajadores de la educación.

Sin embargo, es necesario, como se mencionó antes, explorar qué se entiende por protagonismo de los docentes; cuál es el espacio real que tienen las organizaciones docentes en las acciones de política educativa; y cómo se traduce esta valorización de la profesión en acciones y estrategias para transformar sus condiciones de trabajo y de vida. Esto, en coherencia con el nuevo valor que se asigna a la profesión docente en el desarrollo de los países.

En efecto, la investigación se propuso revisar si en los nuevos proyectos nacionales de educación en la década de los 2000, en Ecuador y Perú, cambió la perspectiva del “docente ejecutor”, limitado a actuar en el aula; que hace parte de un colectivo profesional homogéneo para el que se diseñan “intervenciones” iguales, independientemente de las especificidades individuales, de las escuelas, de las comunidades, de los territorios, etc.

El estudio revisa literatura relevante en América Latina asociada a la temática que se investiga y profundiza en los casos de Ecuador y Perú, países seleccionados porque tienen orígenes históricos, étnicos, culturales con aspectos comunes; y, al mismo tiempo porque han transitado por procesos económicos, políticos y educativos con sus propias especificidades y diferencias, en los cuales el tema docente ha sido incluido como uno de los aspectos fundamentales de sus agendas de política pública.

La investigación intenta también identificar en qué medida las políticas nacionales gubernamentales orientadas a la profesión docente tienen algún grado de correspondencia con políticas sociales que incorporen a los docentes como sujetos de



estrategias para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida; y paralelamente, por esta misma vía, impactar positivamente en los aprendizajes de los estudiantes. Se trata, entonces, de revisar en qué grado la atención a los docentes hace parte de una agenda educativa inter sectorial en la cual estarían implicados otros actores de la política como: parlamentos, ministerios de economía, de salud, de bienestar, medios de comunicación, entre otros.

Un gran esfuerzo en la comprensión ampliada y múltiple de la cuestión docente tiene que ver con la formulación de políticas intersectoriales que traduzcan un esfuerzo nacional para garantizar las condiciones necesarias para un ejercicio efectivo de la docencia en unas condiciones sociales radicalmente distintas y diversas a las que existían hasta hace pocos años (ROBALINO, 2005: 23).

En el campo de los temas docentes, haciendo una analogía con las palabras de Cogliola (2008) respecto de las reformas y post-reformas, los nuevos discursos fundamentados en postulados democráticos, libertarios y participativos pueden seguir encubriendo condiciones de continuidad y hasta profundización de las políticas y estrategias que han sido fuertemente cuestionadas; o, puede estar presente un carácter “híbrido”, como denominan algunos investigadores, a la convivencia al interior de las políticas y programas, de enfoques, contenidos y formas que pueden resultar hasta contradictorios (DUSSEL, 2002; GARCIA CANCLINI, 2008 ).

Estas propuestas adquieren un carácter híbrido, en que se mezclan orientaciones de naturaleza más económica, afinadas con principios y prácticas del nuevo gerencialismo, con orientaciones de naturaleza más progresista, coherentes con las teorías críticas, en las cuales la educación es vista como forma de emancipación social. (DAMASCENO y SANTOS, 2011: 167)

En este sentido, la noción de “híbrido”, en el presente trabajo, hace referencia a la construcción de propuestas que pueden combinar discursos y acciones alternativas y emergentes con acciones tradicionales de política. Incluso, puede desarrollarse una suerte de retórica para fundamentar políticas y estrategias que finalmente afirman características de anteriores modelos en medio de propósitos de transformación. En el campo de las políticas docentes, este aspecto es también explorado aquí.

El territorio de la profesión docente hoy enfrenta grandes desafíos y esta investigación pretende realizar algunas contribuciones para delinear con mayor precisión el nuevo campo de la profesión, y la naturaleza y alcance de las políticas docentes.

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo General**

Analizar las políticas educativas nacionales gubernamentales de valorización de la profesión docente referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación, en Ecuador y Perú desde 1995 a 2010; su relación con los marcos legales o normativos que regulan la profesión docente; y las rupturas y permanencias que se expresan a lo largo de este periodo.

### **1.1.2. Objetivos Específicos**

2. Revisar las comprensiones conceptuales sobre los temas docentes presentes en literatura relevante en América Latina durante el periodo del estudio.
3. Analizar los enfoques de las políticas educativas nacionales gubernamentales referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente en Ecuador y Perú en el marco de las reformas educativas y proyectos nacionales implementados de 1995 y 2010.
4. Establecer las relaciones entre las políticas nacionales gubernamentales sobre condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente en Ecuador y Perú y sus marcos legales o normativos referidos a profesión docente.
5. Identificar rupturas y permanencias en estas políticas en el periodo estudiado.
6. Sistematizar algunos aportes, límites, ausencias, lecciones aprendidas y desafíos pendientes para la valorización de la profesión docente a partir de la revisión bibliográfica y las experiencias de los países estudiados.

## **1.2. Preguntas de Investigación**

1. ¿Cómo la literatura relevante da cuenta del tema docente en América Latina en el contexto de los estudios sobre las reformas educativas, en particular, durante las décadas de los 90 y 2000?
2. ¿De qué modo el tema docente ha sido abordado en los documentos oficiales de los organismos internacionales que tienen incidencia en la educación de los países de América Latina?
3. ¿Cómo se expresan en el marco legal o normativo nacional de los países los temas docentes en tanto son un reflejo de la atención del Estado a la calidad, desarrollo y bienestar de sus profesores?
4. ¿Cuáles son los enfoques de las políticas nacionales gubernamentales referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente en los países estudiados desde 1995 al 2010?
5. ¿Qué relación existe entre el marco normativo y legal referido a la profesión docente y las políticas nacionales gubernamentales sobre condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente en los países y periodo analizado?
6. ¿Cuáles son las rupturas, permanencias, aportes, ausencias y límites, en las políticas para los docentes en el periodo y en los países estudiados?

## **1.3. Abordaje Teórico y Metodológico**

La elección metodológica es una tarea del investigador a partir de una reflexión sobre: la naturaleza del “objeto de estudio”, las interrogantes que se propone desentrañar y los objetivos que persigue con la realización del estudio más allá de cumplir el requisito de un programa de doctorado. Por este motivo, según Bordeau citado por Minteguiaga (2009), la problematización del fragmento de realidad que se propone investigar requiere una construcción teórica previa y deliberada que define el camino a seguir en el estudio. En este sentido, el punto de partida teórico orienta la

elección de los métodos, las técnicas y la construcción de los instrumentos de recolección de información.

Para esta investigación se decidió trabajar desde un abordaje metodológico de corte cualitativo considerando la naturaleza del objeto de estudio, el cual incluye los siguientes campos:

- El marco normativo, legal y educacional de los países que tienen que ver con la profesión y el trabajo docente;
- Las políticas nacionales gubernamentales referidas al mejoramiento de la calidad de los docentes en los países estudiados entre 1995 y 2010 referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente;
- Los enfoques que subyacen a la profesión docente en tales acciones públicas, así como en literatura relevante sobre ésta producida por organismos internacionales, centros de investigación y académicos.
- La relación entre el marco normativo de los países, y el enfoque y contenido de las políticas estudiadas.
- Las rupturas y permanencias en las concepciones sobre profesión docente en las políticas revisadas, no como procesos lineales sino como parte de procesos en constante movimiento.

La investigación se aproxima al objeto de estudio a través de:

- Análisis de documentos oficiales nacionales de Ecuador y Perú sobre el marco normativo, legal y educacional que aluden a la profesión y al trabajo docente (constituciones, leyes de educación, estatutos docentes, reglamentos, planes nacionales de educación, etc.).
- Análisis de los documentos oficiales de las políticas nacionales gubernamentales referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente. En este estudio se ha optado por recurrir a la técnica de análisis de contenido y se apoyará en los trabajos desarrollados por autores

como: Franco (2008), Sautú et. al. (2005), Piñuel (2004), Porta y Silva (2003), Andreú (2003).

El análisis de contenido se acompañará de sistematización y elaboración de conclusiones sobre los hallazgos.

Son perfectamente posibles y necesarios el conocimiento y la utilización del análisis de contenido, en cuanto procedimiento de investigación, en el ámbito de un abordaje metodológico crítico y epistemológicamente apoyado en una concepción de ciencia que reconoce el papel activo del sujeto en la producción de conocimiento. Eso no significa descartar los requisitos de calidad y de sistematización, sino que, al contrario, deben ser resguardados para garantizar la posibilidad de generalización de los datos interpretados mediante el análisis de contenido. (FRANCO, 2008: 10).

Se trata de organizar la información a partir del análisis de los documentos sin perder los contextos educativos de la época de producción de estos materiales.

El análisis de contenido se basa en la lectura (textual o visual) que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico... No obstante, lo característico del análisis de contenido y que lo distingue de otras técnicas de investigación sociológica, es que se trata de una técnica que combina intrínsecamente, y de ahí su complejidad, la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos. (ANDRÉU, 2003: 2).

Este abordaje metodológico reúne características para desentrañar el objeto de estudio. Es un abordaje objetivo, en la medida en que emplea procedimientos de análisis que pueden ser verificados a través de fuentes distintas; sistemático, en cuanto está sujeto a pautas metodológicas determinadas; cuali-cuantitativo, porque se aproxima al objeto de estudio como una unidad que da cuenta de la presencia-ausencia y la frecuencia de ciertas características del contenido. Es también representativo, en la medida en que selecciona y justifica el análisis de determinados materiales; y exhaustivo porque realiza una búsqueda a profundidad de la información relacionada con el objeto de estudio, en los documentos señalados (PORTA y SILVA, 2003).

Se ha tenido el cuidado de contextualizar el análisis de los documentos, declaraciones o acuerdos de los países a los momentos en que ocurren estos acontecimientos. El análisis de contenido debe evitar: sacar la palabra del contexto; la arbitrariedad subjetiva en la categorización, y otorgar primacía a lo cuantitativo sobre lo cualitativo en la interpretación de los resultados, según señala Bartolomé, M. (1981:251) citado por Porta y Silva (2003). En el análisis de contenido es fundamental la contextualización. Mientras más se conozca del entorno y del contexto, mejor se

puede definir las condicionantes de las decisiones de políticas y entender sus propósitos y sentidos.

En la misma línea y dado que la pesquisa explora dos países y uno de los objetivos es registrar aportes y lecciones que puedan ser aprovechados para el campo del conocimiento sobre la profesión y las políticas docentes; se consideran las categorías de tiempo, contexto, historicidad y especificidades culturales. Estas permiten ver las realidades diversas y heterogéneas de cada país, comprender las características propias de cada proceso nacional y, también, registrar experiencias y contribuciones que puedan apoyar a los procesos de fortalecimiento de la profesión docente, siempre teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio (GEORGEN, 1991; NOVOA, 1995; FRANCO, 2000; ZEMELMAN, 2003; KRAWCYZC, 2012).

Finalmente, es preciso anotar que en esta investigación el término “docentes” en determinados momentos se utiliza como un genérico que incluye a: docentes y directores de las instituciones educativas.

**Cuadro N° 1**  
**Unidades de análisis y fuentes para la recolección de información**

Unidades de análisis	Fuentes
Enfoques y comprensiones sobre la profesión docente. ¿Cómo se entiende el trabajo de los docentes? ¿Cuáles son sus campos de acción?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos de referencia de las reformas de los 90: declaraciones mundiales y regionales, recomendaciones de los organismos internacionales, etc.</li> <li>• Literatura relevante sobre temas docentes en América Latina entre 1990 y 2010.</li> <li>• Documentos oficiales nacionales de Ecuador y Perú que referidos a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente.</li> </ul>
Referencias y regulaciones sobre condiciones de trabajo de los docentes: remuneraciones, espacios de trabajo, salud docente <sup>4</sup> , otros:	
Referencias y regulaciones sobre formación docente inicial, en servicio, otras.	
Referencias y regulaciones sobre carrera docente: escalafón, estímulos profesionales, reconocimientos, etc.	
Referencias y regulaciones sobre evaluación docente.	
Referencias a la participación de los docentes en las políticas y transformaciones educativas.	

Elaboración propia a partir de los objetivos y preguntas de investigación

El cuadro está diseñado para orientar la búsqueda de información acotada a los campos de estudio de las políticas docentes. El propósito es obtener datos sobre los enfoques de profesión docente que se hallan en la base de los acuerdos internacionales y nacionales sobre la educación; la valoración de la docencia en relación al desarrollo de la educación; y las intervenciones de política anunciadas y/o

<sup>4</sup> La salud ocupacional ha tomado importancia como resultado de los últimos estudios sobre condiciones de trabajo. No se considera, estrictamente, un componente de las condiciones de trabajo, sin embargo puede ser una resultante esencial, razón por la cual se incluye como un aspecto a ser explorado.

implementadas por los países en relación a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente.

El valor asignado a los docentes se incluye entre las unidades de análisis en la medida que da cuenta de la prioridad o no, que la sociedad asigna al trabajo del profesorado. El análisis de los hallazgos se apoyará en las reflexiones desarrolladas por grupos de investigación, académicos y organizaciones docentes (SANTOS, 1991 y 2012; TENTI, 2006, 2008; OLIVEIRA, 2006, 2007, 2008; HYPÓLITO, 2012; entre otros).

#### 1.4. Estructura de la Tesis

La tesis está dividida en cuatro capítulos:

El **capítulo I** responde a las preguntas de investigación 1 y 2 y analiza las principales tendencias y ejes de las reformas educativas de finales de los 90 en América Latina, en el marco de las grandes reformas del Estado, con particular atención en los énfasis y comprensiones acerca de los temas docentes. Así como la emergencia de los proyectos educativos nacionales de comienzos del siglo XXI y sus implicaciones para el trabajo docente.

Los **capítulos II, III** responden a las preguntas de investigación 3 y 4 y analizan las políticas educativas nacionales gubernamentales referidas a condiciones de trabajo, formación, carrera y evaluación docente en Ecuador y Perú, respectivamente, desde finales de los 90 y durante los 2000.

Esto, con atención a sus relaciones con los marcos normativos nacionales sobre profesión docente, así como las rupturas y permanencias en este periodo de tiempo.

El **capítulo IV** responde a las preguntas de investigación 5 y 6, y aborda el análisis global, elabora las conclusiones generales y realiza algunas aproximaciones a los temas pendientes y recomendaciones en el campo de las políticas docentes.



## **2. Capítulo 1**

### **Reformas, Políticas Educativas y Profesión Docente en América Latina: Finales del siglo XX, comienzos del siglo XXI**

El presente capítulo aborda algunos aspectos relevantes en las reformas y proyectos educativos nacionales en América Latina durante la última década del siglo XX y primera del siglo XXI., los contextos en que surgen y las comprensiones sobre la profesión y el trabajo docente. Así como las políticas y/o acciones referidas a los docentes que se adoptan en el marco de esas reformas o proyectos nacionales. Se analiza de modo especial, algunos hitos y/o documentos que marcaron tendencias en la educación de los países en la región y definieron estrategias de atención a los docentes, algunas de las cuales aún están vigentes en la actualidad.

Los estudios sobre reformas y políticas educativas en América Latina se han acrecentado, particularmente en los últimos años, hasta el punto que han estructurado un campo de investigación de las ciencias sociales alrededor del cual se discuten, reflexionan y aportan abordajes propios o coherentes con el sentido de los estudios de acuerdo a lo que señala Muller (2001). En este campo destacan, entre muchos más, autores como Ball (2009); Barroso, (2006); Oliveira y Duarte (2011); Mainardes, Ferreira y Tello (2011); Tello, (2011); Silva (2012).

Este proceso académico guarda relación con el “movimiento” de reformas y políticas educativas que surgieron en América Latina; y que cobraron fuerza en la última década del siglo pasado asociadas a la implantación de modelos de desarrollo que basaron su orientación en el crecimiento económico, el libre mercado y la formación y cualificación del “capital humano” (BECKER, 1987; SCHULTZ, 1983). De igual modo, la investigación sobre reformas y políticas educativas se ha ampliado debido al surgimiento de un conjunto de proyectos nacionales que se configuraron en la primera década de este siglo como respuesta a las propuestas de la llamada etapa neoliberal, y

que han intentado marcar diferencias, incluso, evitando denominarse “reformas”, en algunos casos.

## 2.1. Reformas y Políticas Educativas: delimitación conceptual y alcances

El movimiento de reformas y formulación de políticas educativas en la última década del siglo pasado estuvo caracterizado por la emergencia de un sinnúmero de procesos de diferente alcance, naturaleza y contenido.

Reforma como metáfora de cambio es una de las palabras clave que caracterizan el discurso político sobre la educación y la escuela, principalmente a partir de finales de los años 1969, en diferentes países, independientemente del sistema político y económico practicado. (BARROSO, 2008:9)

Pese a la recurrencia en el uso de ambos términos: reforma educativa y políticas educativas, sus nociones pueden variar considerablemente dependiendo de quién los utiliza. “En una gran parte de los trabajos que toman a las reformas educativas como objeto de investigación, el concepto de reforma acaba por quedar implícito o, cuando es explicitado, tiende a revelar una gran diversidad de acepciones” (AFONSO, 1999: 79). Según el mismo autor, algunos investigadores, al referirse a reforma educativa consideran una variedad de iniciativas, desde cambios parciales en currículo, contenidos, administración escolar, evaluación, atención a niveles educativos específicos, etc. hasta transformaciones globales en el sistema educativo nacional (AFONSO, 1999).

De igual manera, Popkewitz (1998) anota la tendencia a usar los términos reforma y cambio como sinónimos y precisa las diferencias que existen entre ambos.

La palabra *reforma* se refiere a la movilización de los estamentos públicos y a las relaciones de poder que definen el espacio público”; sostiene la dificultad de llegar a una definición esencial...la mejor manera de entender la reforma es considerarla parte del proceso de regulación social...Mientras que “cambio” presenta un aspecto menos normativo y representa “un intento de comprensión de la forma de interactuar de la tradición y las transformaciones mediante los procesos de producción y reproducción sociales (POPKEWITZ, 1998: 13-14).

Barroso explicita una comprensión sobre el término “reforma” que se utiliza en este estudio.

A pesar de la polisemia del concepto y de la gran diversidad de medidas que se reivindican en esta designación, las reformas escolares que marcaron la segunda mitad del siglo XX puede ser descritas, en general, del siguiente modo: una decisión política intencional, planificada, tomada por una autoridad formal, destinada a cambiar de modo duradero la totalidad o una dimensión significativa del proceso educativo, en función de una determinada concepción de futuro. Las reformas aparecen casi siempre asociadas a la percepción de una crisis (interna y externa) del sistema educativo y se integran en procesos más amplios de transformación política, económica y social. (BARROSO, 2008: 9)

Por otro lado, el concepto de “política pública” (al que se alude de modo constante en esta investigación) visto desde una perspectiva sociológica y constructivista puede considerarse como “el producto de un proceso social que se desarrolla en un tiempo determinado, al interior de espacio que delimita el tipo o el nivel de los recursos a través de esquemas interpretativos de selección de valores que definen la naturaleza de los problemas políticos colocados y las orientaciones de acción” señala Durán citado por Barroso (2006). Esta perspectiva permite “pensar en un conjunto de lógicas procesuales que dan cuerpo a la acción pública y de lógicas institucionales gracias a las cuales los actores se definen en relación a lo político (comprendiendo aquí la construcción de su identidad y la afirmación de su legitimidad)” anota Barroso (2006: 11) citando a Anne Van Haecht (1998: 24).

En este sentido, las políticas públicas constituyen un nivel privilegiado de interpretación específica de la actividad política donde puede o no estar en juego la capacidad del Estado de imponer un orden político global, pero sí aquella de resolver problemas (MULLER, 2000).

Para el desarrollo de este estudio, se asume también la noción de “regulación de las políticas educacionales” desde la perspectiva que proponen autores como Oliveira (2005) y Barroso (2006), entre otros; y se entiende como “los modos cómo son producidas y aplicadas las reglas que orientan la acción de los actores, y los modos cómo esos mismos actores se apropian y las transforman” (BARROSO, 2006: 12).

## 2.2. Una Aproximación General a las Reformas Educativas de los 90

Autores que han estudiado estos campos del conocimiento coinciden en señalar a la década de los 90 como un periodo de consolidación de un grupo de reformas educativas en países latinoamericanos, que tuvieron en común su alineación con las reformas de los Estados nacionales para responder con eficiencia a los procesos de globalización e internacionalización de la economía, sin desconocer que las reformas en algunos países iniciaron en los 80. Por este motivo, más allá de estas variaciones, la década de los 90 representa una referencia importante que fue tomada en consideración para la delimitación de este estudio.

El nuevo escenario de política educativa que comienza a definirse en la década de 1980 se caracteriza por la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientada a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales. En las últimas décadas, los discursos y los lineamientos en diferentes lugares del mundo parecen haber tenido un conjunto de ejes comunes: la descentralización, el énfasis en incrementar los niveles de autonomía escolar, la “profesionalización” docente y los mecanismos de evaluación del rendimiento académico.

En esta dirección, Franco y Lanzaro (2006: 13) señalan que

En la década de 1980, los países de América Latina experimentaron el derrumbe del modelo de desarrollo precedente y tuvieron que llevar a cabo políticas de estabilización destinadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos que habían perdido, así como una serie de reformas estructurales. Estas acciones modificaron los roles del Estado, sobre todo su presencia en el campo económico, e incrementaron el protagonismo del mercado mediante procesos de privatización de empresas públicas, fomento de la competencia y búsquedas de una mayor capacidad exportadora que permitiera participar de mejor manera en una economía globalizada.

En efecto, las reformas y las políticas educativas implementadas en América Latina en las últimas décadas, de la mano de las reformas a los Estados nacionales trajeron como consecuencia un conjunto de cambios orientados. Sobre todo, a la universalización del acceso a la educación básica en términos de cobertura y a la formación para el mundo del trabajo, la productividad y la competitividad en términos de contenido. Estas mudanzas, de acuerdo con Carnoy (2004) causaron impactos,

transformaron y rediseñaron la esfera educativa principalmente por medio de reformas y post-reformas en los sistemas educacionales en América Latina, estrechamente vinculadas a los procesos de reestructuración de las economías nacionales que se levantaron sobre la crítica a los Estados de bienestar.

Ciertamente, anotan Díaz e Inclán (2001) la década de los noventa fue el espacio temporal durante el cual se iniciaron un conjunto de reformas educativas en el marco de un nuevo orden internacional que obligaba a modificar los contextos nacionales. Estos contextos estuvieron marcados por las crisis económicas y el apareamiento de una nueva relación entre política y economía, donde lo político quedaba subordinado a los intereses económicos. Mientras que en el nuevo escenario internacional emergieron teorías económicas vinculadas al mercado que anunciaban el fin del modelo de intervención estatal en la sociedad, la mundialización de las relaciones comerciales y el surgimiento de la “aldea global”. Esto se debió, principalmente, al impresionante desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, y a la implantación de un modelo educativo para la formación de los profesionales y trabajadores que requería el nuevo modelo económico.

Las reformas de los Estados nacionales incluyeron aspectos esenciales que luego fueron reflejados en las reformas educativas como la reformulación del papel del Estado en la provisión de bienes y servicios sociales; la sustitución del control centralizado en el Estado por la incorporación de la iniciativa privada e individual en la gestión pública, reservándose al Estado las funciones de coordinación y regulación. (KRAWCZYK Y VIEIRA, 2008: 15-16)

En casi todos los países de América Latina se iniciaron reformas educativas resultantes, en gran medida, de un proceso de inducción externa liderado por los organismos internacionales; principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que entregaron préstamos a los Estados nacionales de la región asociados a esas reformas. Al respecto, Gajardo (1999: 10) anota que “los bancos internacionales, en tanto fuente de financiamiento de los programas de reforma educativa en la mayoría de los países de ingresos medios y bajos, no estuvieron ausentes del diseño de políticas y de la determinación de prioridades y estrategias para la educación y su reforma”.

Las reformas educativas ocurridas en América Latina, de la mano de las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales del capitalismo contemporáneo, tuvieron la finalidad de adecuar la educación pública a los cambios de la lógica de regulación capitalista y de la expansión de la educación primaria y secundaria. (DUARTE, 2010)

Por ello, la implantación de una reforma educacional en toda la región con las características comunes que se han observado, en gran medida, fue resultado de condicionantes externas e internas para avanzar en la reestructuración del sector productivo y en cambios institucionales en los países, que modificaron el papel del Estado como garante del cumplimiento de los derechos de la población y modificaron las relaciones entre Estado y sociedad en el ámbito de un nuevo orden mundial.

Al respecto, Gajardo (1999: 7) reitera que las reformas educativas de los 90 obedecieron a la necesidad de los países de América Latina de alinearse con

el nuevo orden económico mundial sobre la base de un modelo basado en economías nacionales abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica. En materia política, la reinstalación de gobiernos democráticos ha obligado a redefinir las funciones del Estado dando paso a la aplicación de estilos descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales y a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos de desarrollo nacional.

Las recomendaciones internacionales, particularmente de los bancos, orientaron la reconfiguración de la relación Estado y sociedad en el campo de la educación por medio de políticas de descentralización en la gestión de la educación, programas dirigidos a los grupos vulnerables (políticas de discriminación positiva o “pro-pobre”), reducción del “gasto en educación”, incorporación de la lógica de gestión privada en la gestión pública, irrupción de los actores privados en todos los ámbitos, desde la formulación de políticas hasta la provisión de los servicios educativos (MINTEGUIAGA, 2014).

“Las reformas educativas a niveles nacionales y sub-nacionales son, a la vez, una respuesta y un medio a través del cual la globalización impacta en lo social” según Gorostiaga y Tello (2011:366). En los últimos años, tanto los países centrales como los periféricos han tendido a aceptar una “nueva ortodoxia” de políticas educativas (BALL, 1998) que apunta a reforzar las conexiones entre educación, empleo y el mejoramiento

de la economía nacional, reducir los presupuestos educativos, establecer controles centrales más directos sobre el currículo y la evaluación, y buscar mecanismos de elección y descentralización hacia las escuelas.

Las reformas educativas de los 90 trajeron al presente las teorías del capital humano que aparecieron varias décadas antes desarrolladas por autores como Becker, quien ya en 1964 planteó la necesidad de educar y formar a los trabajadores para mejorar su productividad.

En este punto, Aronson (2007: 10) anota que

En una atmósfera traspasada por el optimismo económico y tecnológico, la teoría del capital humano irrumpió vigorosamente, produciendo un cambio conceptual cuyos efectos se tradujeron en la ampliación de las expectativas depositadas en el sistema educativo. Junto al impulso de políticas destinadas a elevar las tasas de escolarización se propició la activa intervención del Estado a fin de asegurar el ingreso igualitario a la educación, lo mismo que el desarrollo de vocaciones profesionales diferenciales que aportaran al incremento de la productividad. Sus alcances económicos otorgaron a la teoría del capital humano un perfil centrado en la primacía de criterios de eficacia, lo que contribuyó a la modificación de los patrones del gasto público y de las pautas de justicia redistributiva de la oferta y del financiamiento. En consonancia con las expectativas de movilidad social ascendente, quedó bosquejado un escenario donde predominó crecientemente la demanda de formación.

Estas reformas educativas tuvieron efecto en las acciones dirigidas a los docentes en varios campos en especial la capacitación para mejorar su desempeño, el cual debía tener un reflejo en los resultados de las pruebas de aprendizaje de los estudiantes como se puede derivar de la investigación disponible.

### **2.3. Ejes y Énfasis de las Reformas Educativas y la Profesión Docente en los 90**

Investigadores que han realizado estudios sobre las reformas educativas o temas asociados a ellas, coinciden, básicamente, en la identificación de los ejes y campos que abordaron estos grandes procesos en los 90 (GAJARDO, 1999; RIVERO, 1999; AFONSO, 1999; OLIVEIRA, 2007, 2010; BARROSO, 2006; KRAWCZYK Y VIEIRA; 2008, GOROSTIAGA y TELLO, 2011; OLIART, 2011; MINTEGUIAGA, 2014; entre otros).

La mayoría de países incluyeron en sus reformas ejes o componentes como los siguientes: atención a la calidad relacionada con mejores resultados de aprendizaje, trabajo productivo y habilidades sociales; eficiencia asociada a mejor uso de recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras; y, equidad que implicó participación y atención prioritaria a los grupos excluidos (ÁLVAREZ, 1997). Krawczyk y Vieira (2008) destacan tres ejes de las reformas para el estudio realizado sobre este campo en América Latina, muy relacionados con los anteriores y los ubican como: la nueva organicidad del sistema educativo (entendido como relaciones de poder y gestión del sistema educativo y la unidad escolar), la lógica de descentralización y la reconfiguración de las relaciones institucionales en la escuela y con la comunidad.

Según Gajardo (1999: 7).

La década de los noventa se caracteriza por una importante cantidad de tiempo, talento y recursos dedicados a la tarea de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública, ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión educacional y abrir los sistemas de educación y de enseñanza a los requerimientos de la sociedad.

De este modo, los nuevos modelos económicos presionaban a los sistemas educativos a responder a sus demandas en coherencia con los propósitos de modernización, eficiencia, descentralización y participación de la iniciativa privada, lo cual dio lugar al diseño e implementación de reformas que muestran la enorme similitud entre ellas pese a las grandes diferencias de los países.

Los ejes o énfasis surgen, sobre todo, de los compromisos mundiales asumidos por los países, por ejemplo de la Conferencia de Educación para Todos (Jomtiem, 1990), de los acuerdos tomados en las reuniones de ministros de educación de la región, de los documentos de política producidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y de las recomendaciones de organismos de cooperación internacional como UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), UNICEF (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia), CEPAL, entre otros.

A continuación se revisan algunos documentos fundamentales que han sido considerados referencias para las reformas educativas en América Latina. La



información que se presenta a continuación se organiza en cuadros. Los primeros (del 1 al 5) contienen aspectos generales de las reformas relacionados con dos campos: 1) los ejes, énfasis y/o temas centrales; y, 2) las estrategias, medidas o recomendaciones. Los siguientes cuadros (del 6 al 10) muestran información específica sobre las estrategias o acciones dirigidas a los docentes a partir de la revisión de las mismas fuentes. Los cuadros están elaborados en base a la revisión de los documentos oficiales de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, de las reuniones regionales de ministros de educación, de los organismos internacionales, BM, BID, y trabajos producidos por autores como Gajardo (1999).

**Cuadro N° 2**  
**Algunas orientaciones de política educativa en la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (EPT) 1990<sup>5</sup>**

<b>Ejes/ énfasis/ temas centrales</b>	<b>Estrategias/ medidas/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reafirmación de la educación como derecho humano.</li> <li>• Educación condición indispensable aunque no suficiente para el progreso social y personal.</li> <li>• Centralidad de la educación para el desarrollo económico y social.</li> <li>• Apertura de las escuelas hacia la sociedad.</li> <li>• Participación de otros actores en la formulación de políticas educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje a ser alcanzadas a través de seis dimensiones o metas:</li> <li>• Atención a la primera infancia</li> <li>• Acceso universal y terminación de la educación primaria.</li> <li>• Mejoramiento de los resultados de aprendizaje.</li> <li>• Reducción de las tasas de analfabetismo a un 50%.</li> <li>• Ampliación de las capacidades básicas y formación en competencias para la vida.</li> <li>• Aumento de la adquisición por los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor.</li> </ul> <p>Se recomienda el impulso de reformas que pongan en el centro estas prioridades.</p>

Elaboración propia a partir de la revisión de la Declaración Mundial de Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Ediciones UNESCO, 1990.

<sup>5</sup> La Conferencia ocurrió en Jomtiem entre el 5 y 9 de marzo de 1990 y reunió a 1.500 participantes: representantes de 155 Estados, autoridades nacionales y especialistas de la educación y de otros sectores funcionarios y delegados de alrededor de 20 organismos intergubernamentales y de 150 organizaciones no gubernamentales.

**Cuadro Nº 3**  
**Recomendaciones de política educativa en reuniones de ministros de educación de América Latina, PROMEDLAC para el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe**  
(PROMEDLAC: IV, 1991; V, 1993; VI, 1995, VII, 2001)<sup>6</sup>

<b>Ejes/ énfasis/ temas centrales</b>	<b>Estrategias/ medidas/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso universal a la educación</li> <li>• Reducción del analfabetismo</li> <li>• Mejoramiento de la calidad de la educación.</li> <li>• Modernización de los sistemas educativos nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de consensos nacionales para la formulación de políticas educativas de Estado.</li> <li>• Mayor equidad discriminando positivamente a los alumnos en situaciones de pobreza o discapacidad.</li> <li>• Mejoramiento de la administración de la educación para avanzar en procesos efectivos de descentralización.</li> <li>• Atención a la formación, desarrollo y condiciones de trabajo de los docentes.</li> </ul>

Elaboración propia a partir de la revisión de los informes de las reuniones de ministros de educación de América Latina, PROMEDLAC IV, V, VI y VII.

<sup>6</sup>El Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) fue aprobado en la 21 Reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en 1980 y surgió del consenso de los países de la región para lograr, antes del 2000, los siguientes objetivos: a) Alcanzar la escolarización básica a los niños en edad escolar con una duración mínima de 8 a 10 años, b) Superar el analfabetismo, c) Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, a través de la realización de las reformas necesarias y del diseño de sistemas efectivos de medición de los aprendizajes. Los ministros monitorearon periódicamente el PPE a lo largo de las 9 reuniones realizadas desde 1981 hasta el 2001. Las 7 últimas de conocen como las reuniones PROMEDLAC

### Cuadro Nº 4

#### Recomendaciones de política educativa en el documento CEPAL / UNESCO

Ejes/ énfasis/ temas centrales	Estrategias/ medidas/recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conexión entre educación y desarrollo científico y tecnológico.</li> <li>• Acceso universal a los códigos de la modernidad.</li> <li>• Promoción de la creatividad en el acceso.</li> <li>• Gestión institucional responsable.</li> <li>• Profesionalización y protagonismo de los educadores.</li> <li>• Compromiso financiero de la sociedad con la educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar la visión atomizada de la educación.</li> <li>• Replantearse el rol de Estado abandonando el enfoque burocrático y centralizador.</li> <li>• Destinar mayores recursos a las mayores necesidades. Rol compensador y redistributivo del Estado.</li> <li>• Pasar del énfasis en la cobertura a la calidad, efectividad y resultados.</li> <li>• Revalorar la función social de los maestros y avanzar hacia el desarrollo una profesión docente prestigiosa donde el mérito cuente de manera fundamental.</li> <li>• Incorporar el conocimiento a la competitividad.</li> </ul>

Elaboración propia a partir de la revisión del documento Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Producido por CEPAL/UNESCO. Santiago de Chile, 1992.

### Cuadro Nº 5

#### Recomendaciones de política educativa en documentos del Banco Mundial

Ejes/ énfasis/ temas centrales	Estrategias/ medidas/recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de las estructuras nacionales para la inserción internacional de los países contando con recursos humanos más calificados, competitivos y dúctiles a las transformaciones y para la reconstrucción de democracias sólidas y estables</li> <li>• Logros de rendimiento comparables internacionalmente.</li> <li>• Fortalecimiento de la autonomía escolar y de las capacidades gerenciales a nivel de las escuelas.</li> <li>• Preparación de los profesores.</li> <li>• Mayor equidad: focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovar la inversión en el elemento humano.</li> <li>• Recurrir al análisis económico para determinar las prioridades educativas.</li> <li>• Establecer normas y medir el rendimiento mediante evaluaciones del aprendizaje,</li> <li>• Centrar la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar para la educación superior.</li> <li>• Velar porque todos tengan acceso a la educación básica y no se niegue el acceso a las instituciones de enseñanza a candidatos idóneos.</li> <li>• Subsidiar la demanda y ofrecer mayor participación al grupo familiar.</li> <li>• Facultar a las escuelas para una operación autónoma.</li> </ul>

Elaboración propia a partir de la revisión de Gajardo (1999).

**Cuadro N ° 6**  
**Recomendaciones de política educativa en documentos del Banco Interamericano de Desarrollo**

<b>Ejes/ énfasis/ temas centrales</b>	<b>Estrategias/ medidas/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma a los sistemas educativos para adecuarlos a los desafíos impuestos por la globalización.</li> <li>• Formación de una fuerza de trabajo con sólidos conocimientos matemáticos y científicos y una capacidad para comunicarse velozmente.</li> <li>• Prioridad en educación básica, primaria y secundaria,</li> <li>• Nuevos mecanismos de financiamiento para la educación.</li> <li>• Cuidado de la infancia, educación pre-escolar y programas para adolescentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor autonomía administrativa para las escuelas.</li> <li>• Énfasis en el rendimiento de los maestros y en su responsabilidad por los resultados.</li> <li>• Nuevo papel para el centro del sistema (regulación, suministro de información, ejecución de políticas, coordinación de pruebas de rendimiento).</li> <li>• Diseño de nuevos mecanismos para la competencia entre escuelas públicas y privadas apoyadas por un sistema de información para las comunidades y las familias sobre el rendimiento y las finanzas en los establecimientos.</li> </ul>

Elaboración propia a partir de la revisión de Gajardo (1999).

Los cuadros 2, 3, 4 5 y 6 presentan algunas de las más relevantes orientaciones o recomendaciones de política, en el contexto del presente estudio, las cuales tuvieron un importante impacto en las reformas educativas en la región y explican las estrategias o acciones referidas a la profesión y el trabajo docente.

Con atención en la manera cómo se abordan los temas docentes se construyó el siguiente cuadro, tomando como referencia las mismas fuentes de los cuadros anteriores.

**Cuadro N° 7**  
**Referencias para políticas o estrategias docentes en la Declaración Mundial de Educación para Todos**

La Declaración EPT, propone atención a cuatro medidas concretas generales para conseguir los objetivos, entre ellas:

- Mejora de capacitación de los administradores públicos y el establecimiento de incentivos para retener a hombres y mujeres calificados en el servicio público<sup>7</sup>.
- Atención a la formación de los educadores permitiéndoles beneficiarse simultáneamente de los programas de capacitación en ejercicio y de otros incentivos relacionados con la consecución de resultados.
- Reconocimiento al destacado papel profesional de los educadores y del resto del personal de educación y a sus contribuciones en la educación.
  - Adopción de medidas para garantizar el respeto de sus derechos sindicales y de sus libertades profesionales, para mejorar sus condiciones de trabajo y su situación social, principalmente en relación con su contratación, su capacitación antes y durante el servicio, su remuneración y sus posibilidades de carrera, así como para que el personal docente pueda realizar plenamente sus aspiraciones y cumplir cabalmente con sus obligaciones sociales y sus responsabilidades éticas.
- Respeto a las libertades sindicales de los docentes.

Elaboración propia a partir de la revisión de la Declaración Mundial de Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Ediciones UNESCO, 1990.

<sup>7</sup> Las cuatro medidas que se enuncian son: (i) la iniciación de actividades a nivel nacional y subnacional para renovar el compromiso amplio y público con el objetivo de la educación para todos; (ii) la reducción de la ineficacia del sector público y de las prácticas abusivas en el sector privado; (iii) la mejor capacitación de los administradores públicos y el establecimiento de incentivos para retener a hombres y mujeres calificados en el servicio público; y (iv) la adopción de medidas para fomentar la participación en la concepción de las políticas.

### Cuadro Nº 8

#### **Recomendaciones para el desempeño docente de las reuniones de ministros de educación de América Latina (PROMEDLAC IV, 1991; V, 1993; VI, 1995 y VII, 2001)**

Las reuniones de los ministros de educación para el PPE de la región señalaron varias medidas de política para mejorar el desempeño de los docentes:

- Mejoramiento la formación en servicio para beneficiar a los alumnos que fracasan en el primer grado
- Mejoramiento de la admisión y la formación inicial de los maestros así como la selección para ser nombrados como tales.
- Mejoramiento de la remuneración de los maestros y dignificar la profesión docente.
- Vinculación de la valorización profesional de los docentes al desempeño laboral.
- Transformación del papel de los docentes desde el lugar de meros ejecutores a un lugar de liderazgo y compromiso.
- Participación mayor y más técnica de las organizaciones docentes.
- Fomento del protagonismo técnico-pedagógico de los docentes mediante estrategias integrales para la formación y el perfeccionamiento.
- Mejora de las condiciones de vida del profesorado.
- Adopción de acciones integrales para la formación de los docentes.
- Capacitación del personal principal como los planificadores, los administradores, los profesores de institutos de formación, los investigadores, etc.

Elaboración propia a partir de la revisión de los informes de las reuniones de ministros de educación de América Latina, PROMEDLAC IV, V, VI y VII.



### **Cuadro N° 9**

#### **Recomendaciones de UNESCO / CEPAL para el desempeño de los docentes**

- Profesionalización y protagonismo de los educadores.
- Revalorización de la función social de los maestros y avanzar hacia el desarrollo una profesión docente prestigiosa donde el mérito cuente de manera fundamental.

Elaboración propia a partir de la revisión del documento Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad producido por CEPAL/UNESCO. Santiago de Chile, 1992.

### **Cuadro N° 10**

#### **Recomendaciones del Banco Mundial para el desempeño de los docentes**

- Adopción de medidas para contar con profesores más calificados, motivados y abiertos a las corrientes de la educación contemporánea.

Elaboración propia a partir de la revisión de Gajardo (1999) y de documentos de políticas del BM (1995, 1999, 2000)

### **Cuadro N° 11**

#### **Recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo para el desempeño de los docentes**

- Capacitación de profesores, especialmente, en servicio.
- Mecanismos de evaluación del rendimiento de los docentes.
- Programas de incentivos para maestros.

Elaboración propia a partir de la revisión de Gajardo (1999) y de documentos de políticas del BID (1998, 1999)

A partir de las recomendaciones que se muestran en los cuadros N° 8, N° 9, N° 10 y N° 11, las reformas de los países, con matices o diferencias abordaron campos similares. Gajardo (1999) identifica cuatro grandes ejes de política, uno de ellos directamente relacionado con el tema de los docentes: 1) gestión, 2) calidad y equidad, 3) perfeccionamiento docente, y 4) financiamiento. Gajardo organiza estos ejes en el

cuadro que se coloca a continuación, el cual resulta relevante para este estudio porque da cuenta del alcance y la naturaleza de las estrategias y programas que se desarrollaron asociados a las reformas educativas nacionales y permite observar las tendencias en relación a las “intervenciones” implementadas para los docentes.

**Cuadro N° 12****Ejes y estrategias prioritarios en las orientaciones de política educacional en los noventa**

<b>Ejes de política</b>	<b>Estrategias y Programas</b>
<b>Gestión</b>	Descentralización administrativa y pedagógica
	Fortalecimiento de las capacidades de gestión
	Autonomía escolar y participación local.
	Mejoría de los sistemas de información y gestión
	Evaluación/medición de resultados/Rendición de cuentas ante la sociedad
	Participación de los padres, gobiernos y comunidades locales
<b>Equidad y calidad</b>	Focalización en escuelas más pobres de niveles básicos
	Discriminación positiva hacia grupos vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas)
	Reformas curriculares
	Provisión de textos y materiales de instrucción
	Extensión de jornada escolar/incremento de horas de clase
	Programa de mejoramiento e innovación pedagógica
	Programas de fortalecimiento institucional
<b>Perfeccionamiento docente</b>	Desarrollo profesional de los docentes
	Remuneración por desempeño
	Políticas de incentivos
<b>Financiamiento</b>	Subsidio a la demanda
	Financiamiento compartido
	Movilización de recursos del sector privado
	Redistribución/impuestos por educación
	Uso efectivo de recursos existentes (racionalización)

Tomado de Gajardo (1999: 13).

#### **2.4. Las Recomendaciones y Estrategias Predominantes en los 90**

La exploración de las perspectivas y acciones sobre los docentes en las declaraciones intergubernamentales y de ministros de educación y documentos de política de los organismos internacionales, que constituyeron referentes para las reformas educativas en los años 90 se realizó usando una matriz elaborada para el efecto.

El relevamiento de la información contenida en los documentos sigue las siguientes unidades de análisis: enfoques explícitos sobre la profesión docente; valoración del trabajo docente en general; formación inicial; formación continua; carrera profesional; remuneraciones; evaluación docente; condiciones de trabajo; lugar de los docentes en los sistemas educativos; papel de los docentes en las transformaciones educativas; salud docente; enfoques implícitos sobre la profesión docente; otros. A continuación la información organizada siguiendo la primera matriz para el análisis.

### Cuadro N° 13

#### Referencias sobre temas docentes en los documentos de orientación de política educativa en los 90<sup>8</sup>

	Unidad de análisis	Referencia en los documentos revisados
1	Enfoques explícitos sobre la profesión docente	No hay enfoques explícitos sobre la profesión docente. Se sobrentiende que el lugar de los docentes está en el aula. Sin embargo es interesante destacar que en la Declaración EPT y en las PROMEDLAC hay referencias relativas a la incorporación de los docentes y sus organizaciones en las discusiones sobre las políticas y las reformas.
2	Valoración del trabajo docente en general	Reconocimiento al valor del papel de los docentes y necesidad de prestigiar la profesión se encuentra en Declaración Mundial de EPT 1990 Documento CEPAL/UNESCO Documentos de las reuniones de ministros de educación.
3	Formación inicial	La formación inicial aparece mencionada de modo explícito y en forma reiterada en la Declaración Mundial EPT 1990 y en los documentos de las reuniones de los ministros de educación de la región.
4	Formación continua	Los programas de capacitación o formación continua aparecen como una acción necesaria en todos los documentos analizados y en algunos casos como la única recomendación/ acción orientada a los docentes.
5	Carrera Profesional	La carrera bajo temas como ingreso, selección, atracción a los mejores aparece en todos los documentos analizados.
6	Remuneraciones e incentivos	Las remuneraciones aparecen como un tema importante en la Declaración Mundial de EPT y, posteriormente, asociada a resultados y evaluaciones, se mencionan también en los documentos del Banco Mundial y del Banco Interamericano,

<sup>8</sup> Se refiere a los documentos revisados que sirvieron de base para la elaboración de los cuadros.

		al igual que la mención a la necesidad de definir estándares de desempeño.
7	Evaluación Docente y/o estándares de desempeño	La evaluación como medida para mejorar el desempeño docente aparece en las medidas prioritarias de los documentos de del Banco Interamericano y del Banco Mundial.
8	Condiciones de trabajo	El mejoramiento de las condiciones de trabajo y la situación social de los docentes aparece en la Declaración Mundial EPT 1990 y en las reuniones PROMEDLAC.
9	Lugar de los docentes en los sistemas educativos	Las menciones que aparecen en los documentos refieren de manera más específica a la responsabilidad de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes.
10	Papel de los docentes en las transformaciones educativas	La participación de los docentes en la formulación de políticas es mencionada en Declaración EPT 1990. Referencias explícitas a protagonismo de los docentes aparece en el documento UNESCO/CEPAL. Las recomendaciones de los ministros de educación en las reuniones de PROMEDLAC señalan explícitamente la necesidad de incorporar a las organizaciones docentes en los debates y acuerdos de política educativa.
11	Salud docente	No aparecen menciones en los documentos revisados.
13	Derechos sindicales	En la Declaración EPT 1990 aparece una mención explícita a la necesidad de asegurar los derechos sindicales de los docentes y sus libertades profesionales.

Elaboración propia a partir de documentos de política educativa revisados teniendo en cuenta las unidades de análisis definidas en el marco metodológico. .

A continuación algunos hallazgos preliminares a partir de la revisión de los documentos señalados, información que se complementará con el análisis a profundidad de los procesos nacionales en los países estudiados.

En los documentos revisados ya aparecen menciones a la necesidad de emprender acciones integrales para mejorar el desempeño docente, refiriéndose, en

particular, a la formación, como se puede ver en cuadro N° 8 de las recomendaciones de los ministros de educación en las reuniones PROMEDLAC.

Asimismo, tanto en la Declaración Mundial de EPT como en el documento UNESCO/CEPAL y en las declaraciones de las reuniones de Ministros, hay referencias constantes al protagonismo docente, la profesionalidad y la recuperación del prestigio y la dignificación de la profesión como lo muestran los cuadros N° 7, N° 8 y N° 9. Incluso la Declaración EPT levanta la necesidad de asegurar los derechos laborales y las libertades profesionales de los docentes (Ver cuadro N° 7). En estos mismos documentos se levantan temas centrales como la importancia de la participación de los docentes, el reconocimiento a la necesidad de remuneraciones dignas y adecuadas condiciones de trabajo.

Las remuneraciones aparecen como un tema importante en la Declaración Mundial de EPT junto con incentivos relacionados con la consecución de resultados; también se mencionan en las recomendaciones de las reuniones PROMEDLAC (ver cuadros N° 7 y N° 8). Posteriormente, en los documentos del BM y del BID asociada a resultados, incentivos, evaluaciones y estándares de desempeño como aparecen en los cuadros N° 10 y N° 11.

Los aspectos relacionados con carrera aparecen mencionados en todos los documentos aunque con diferente alcance: admisión, atracción a la carrera, reclutamiento, son temas que aparecen en las recomendaciones. Aspectos referidos a la carrera y a la evaluación docente aparecen, sobre todo, en las recomendaciones del BM y del BID.

La mención a la formación inicial, como el primer tramo de la educación de docentes aparece en la Declaración Mundial de EPT y en las declaraciones de los ministros. Hay una fuerte tendencia hacia la focalización de esfuerzos en capacitación o formación en servicio. En este punto y solo como referencia, resulta interesante mencionar que los países europeos, a diferencia de los latinoamericanos, pusieron especial atención a las reformas de la formación inicial y continua, mientras que otorgaron menor énfasis a los aspectos relacionados con salarios y promoción. (EURYDICE, 2003)

Atención a la preparación de otros profesionales que intervienen en el proceso educativo como: formadores de formadores, investigadores, planificadores y administradores aparece mencionada en el Declaración Mundial de EPT, la cual además se refiere en general a la necesidad de retener “hombres y mujeres calificados en el servicio público” en el sentido más amplio del sistema educativo y en las recomendaciones de las reuniones de ministros de educación PROMEDLAC..

Aspectos asociados a salud docente, acceso de los docentes a servicios sociales, y participación en la esfera de las políticas educativas no tienen una referencia significativa en los documentos.

El estudio en los países seleccionados mostrará con mayor detalle la forma cómo estas recomendaciones se tradujeron en las reformas educativas nacionales.

## **2.5. Ejes y Énfasis de las Políticas Educativas y la Profesión Docente en los 2000**

América Latina presenta un cuadro distinto al de las décadas precedentes. Ahora es mayor el reconocimiento de la importancia estratégica de la educación y el conocimiento para los desafíos del futuro. Hay claras expresiones de gobiernos que otorgan al cambio educativo una prioridad principal, y la mayoría de los países están revisando sus sistemas educativos...Una tesis central que diferencia los requerimientos del actual cambio educativo de los de la educación anterior, es que antes se trataba de formar personas con conocimientos que sirvieran para toda la vida y ahora se buscan mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente. Antes se dio demasiada importancia a lo que se enseñaba; hoy se trata de descubrir qué tipo de profesionales y de ciudadanos necesita una sociedad. (RIVERO, 1999: 199-200)

El inicio de la nueva década, como menciona Rivero, en cierta forma coincide con balances y evaluaciones de las reformas educativas, emprendidas en los países con distintos alcances y prioridades. Los que mostraron que los ansiados objetivos de igualdad y equidad educativa en términos de acceso, universalidad y calidad todavía estaban lejos de alcanzarse tal como lo expresaron los ministros de educación de América Latina y el Caribe reunidos en marzo de 2001 en Cochabamba, Bolivia como anotan varios autores, entre otros, Rivero (1999), Oliveira (2006, 2010), Gentili (2009).



A inicios del 2000 y, en parte, como resultado de los escasos logros alcanzados por las reformas en términos de calidad y equidad, emerge y se fortalece un discurso que enfatiza el enfoque de la educación como derecho humano y reivindica el valor de la educación más allá de la inserción de las personas en el mercado laboral. El enfoque de derechos coloca a la educación como factor indispensable para el ejercicio de otros derechos y, fundamentalmente, para la construcción de ciudadanía, para el desarrollo de capacidades dirigidas a la participación social y a la corresponsabilidad en la construcción de sociedades justas e inclusivas; y también para esta noción que Fernando Savater ha llamado “el cultivo de la humanidad”.

Declaraciones y compromisos mundiales, así como estudios y reflexiones emprendidos bajo un enfoque de la educación como derecho, aportaron de modo significativo a un debate que contribuyó a un profundo cuestionamiento a las reformas educativas “funcionales e instrumentales” y, en algunos casos, al cambio de orientación a los procesos de desarrollo y fortalecimiento de los sistemas educativos nacionales en los países.

Katarina Tomasevski (2001, 2004), Relatora Especial de Naciones Unidas por el Derecho a la Educación aportó de manera significativa, a través de sus informes, a la creación de indicadores de una educación de calidad con enfoque de derechos humanos. Múltiples han sido los esfuerzos y los aportes a nivel regional y nacional desde diferentes ámbitos. Por ejemplo, se destaca el trabajo desarrollado por las organizaciones de la sociedad civil para recolocar el enfoque de derechos humanos en las definiciones de calidad de la educación, tal es el caso de organizaciones como CEAAL, CLADE y los movimientos sociales en los diferentes países (CROSSO, 2011).

En general, hay un esfuerzo sostenido en los últimos años para re-plantear el problema de la calidad en varios países, por lo menos en el nivel de los principios de los proyectos educativos nacionales. Es posible observar una aproximación a una noción de calidad vinculada con la formación integral de los estudiantes para el ejercicio de la ciudadanía, con una educación orientada a la creación de nuevos parámetros de convivencia social -lo que a su vez supone discutir aquella que preconiza formas de relación egoístas, individualistas, injustas y desiguales- y, también con una enseñanza que posibilite un nuevo vínculo entre el ser humano y la naturaleza.

En el caso ecuatoriano se habla de una educación para el “Buen Vivir” o Sumak Kawsay, aunque todavía no resulte del todo claro qué supone este novedoso concepto y cómo está ligado a la noción de calidad (MINTEGUIAGA, 2014). En Bolivia, el sistema educativo está enfocado a la construcción de una educación para el Vivir Bien, siguiendo los mandatos de la Constitución y la nueva Ley de Educación. En general, hay un escenario propicio para debatir los conceptos de calidad de la educación para develar su esencia y en este contexto construir propuestas alternativas desde el derecho y desde los actores en nuevas condiciones de participación.

En este contexto aparecen, también, nuevas valoraciones sobre el trabajo docente y un reconocimiento del papel central del profesorado como actor colectivo e individual en las transformaciones educativas. Más aun, emerge la noción de “valorización” o “revalorización” del trabajo docente, términos que empiezan a ingresar en las prioridades, estrategias o componentes de los proyectos educativos nacionales.

La centralidad del trabajo docente en los cambios educativos aparece con mayor fuerza a finales de los 90 e inicios de los 2000 muy cercana a las evaluaciones de las reformas (vistos su deficientes resultados) y en el marco de los nuevos proyectos y declaraciones promovidos por organismos internacionales como la UNESCO. Así, el Informe Delors (1996) señala que ninguna reforma de la educación ha tenido éxito sin el concurso del profesorado.

El Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) realizado en el 2001 por ministros, especialistas y técnicos, cuestionó el lugar secundario al que fueron relegados los docentes al afirmar

“El tema de los docentes sobresale como uno de los más críticos y un tema pendiente en todos los países de la región. Durante las dos décadas, los docentes han sido considerados más como un medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como protagonistas activos y fundamentales del cambio. Las reformas educativas se han centrado más en los cambios pedagógicos y de gestión que en los docentes” (UNESCO/OREALC, 2001: 76).

Asimismo, los ministros de educación de América Latina y el Caribe, en el 2002, colocaron “el fortalecimiento del protagonismo docente en los cambios educativos y en el aprendizaje de los estudiantes”, como uno de sus cinco focos estratégicos del nuevo Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002).

La OCDE, encargó varios estudios y en su conocido informe denominado “Teachers Matter: Attracting, Developing, Retaining Effective Teachers (2005) señala que existe bastante consenso en que los profesores son un aspecto clave en los esfuerzos para mejorar la educación y que la docencia es una de las variables relacionadas con el aprendizaje donde existen mayores posibilidades de producir cambios a través de las políticas educativas. Asimismo, en el 2007, la UNESCO presentó un informe a los ministros de educación de América Latina y el Caribe en el cual señaló que las políticas sobre docentes, explícitas o implícitas, no han sido suficientes para fortalecer las condiciones para el trabajo docente, asegurar su protagonismo en los cambios educativos y garantizar el aprendizaje de los estudiantes (UNESCO/OREALC, 2007).

Algunos aspectos de estos documentos mencionados, se destacan en este estudio por la atención central que otorgan al tema docente y porque resultan útiles en el seguimiento al apareamiento y evolución de la noción de políticas docentes en este periodo.

“En abril del 2002, el Comité de Educación de la OCDE emprendió un estudio internacional sobre la política magisterial para ayudar a los países a compartir iniciativas innovadoras y exitosas e identificar opciones de política pública para atraer, formar y conservar a los docentes eficientes.” (OCDE, 2009: 3).

Este informe ha sido muy difundido en América latina y en algunos países es una importante referencia para el diseño de políticas para los docentes.

El informe señala la prioridad que tienen las políticas magisteriales en las agendas nacionales dado que los cambios económicos y políticos que experimentan los países están cargando sobre las escuelas y los docentes, exigencias cada vez más complejas.

Hoy en día, la sociedad espera que los establecimientos escolares trabajen con diferentes idiomas y estudiantes de distintas procedencias, que sean conscientes de las cuestiones culturales y de género, que promuevan la tolerancia y la cohesión social, y que respondan con eficacia a los alumnos desfavorecidos o con problemas de aprendizaje y de conducta, usen las nuevas tecnologías y se mantengan actualizados en las áreas de conocimiento de rápido desarrollo y en las nuevas formas de evaluar a los alumnos. Es necesario que los docentes sean capaces de preparar a los educandos para una sociedad y una economía en la cual se esperará de ellos autonomía en el

aprendizaje, capacidad y motivación para seguir aprendiendo durante toda la vida. OCDE (2009: 11)

El informe coloca algunas inquietudes comunes de los países en los cuales se desarrolló el estudio: las tendencias de largo plazo en la composición de la fuerza laboral docente, en particular por el hecho de que habrá menos docentes de talento; la imagen y estatus disminuidos de la docencia; el descenso de los sueldos docentes; menos varones. Igualmente, preocupación por la distribución inequitativa y escasez de docentes en zonas desfavorecidas; las altas tasas de desgaste de los docentes; los efectos de la pesada carga de trabajo, el estrés y las condiciones de trabajo deficientes en la satisfacción en el puesto y en la eficacia de la labor docente; así como los medios limitados para dar reconocimiento y recompensar el trabajo de los docentes.

Al mismo tiempo, la OCDE anota que “sin una acción estratégica de política se corre el riesgo de que la profesión docente se deteriore en el largo plazo” (OCDE, 2009: 13). Una afirmación a tener en cuenta más aún si se considera que se está refiriendo a la situación en países con indicadores de un desarrollo económico mayor que la mayoría de los países de América Latina.

Al referirse a las implicaciones de política el Informe coloca aspectos como los siguientes: 1) Volver atractiva la docencia a través de: mejorar su imagen y estatus; volver competitiva la retribución de los docentes; mejorar las condiciones de empleo. 2) Desarrollar conocimientos y habilidades en los docentes mediante: definición de perfiles docentes; desarrollo magisterial continuo: flexibilidad y adaptación de la educación docente. 3) Reclutar, seleccionar y contratar docentes. 4) Conservar a los docentes eficientes mediante: evaluación y recompensas, oportunidades para la carrera, mejora del liderazgo y el ambiente de trabajo, mejora de las condiciones de trabajo. 5) Desarrollar e implementar la política magisterial mediante: el involucramiento de los docentes en el desarrollo e implementación de políticas; mejora de la base de conocimientos para apoyar la política magisterial.

En relación al desarrollo profesional docente, el Informe enfatiza sobre todo en la atención a los docentes en servicio. Sobre formación inicial señala la necesidad de encontrar mecanismos flexibles con entradas múltiples a la enseñanza como estudios de posgrado después de una calificación inicial en otro campo de estudio, u

oportunidades para otro tipo de funcionarios no docentes para obtener calificaciones por su experiencia, para acceder a la docencia.

Hay aspectos que sobresalen en el informe como: la reiteración acerca de elevar la imagen de la profesión, el mejoramiento de las remuneraciones y de las condiciones de trabajo; la importancia de asumir el desarrollo profesional como un continuo flexible y adaptado a las necesidades de los docentes y de las escuelas; y el valor de promover la participación de los docentes en la formulación e implementación de las políticas educativas. No hay referencia a las instituciones formadoras de docentes y a la formación inicial como un tramo esencial para el desempeño, hay un fuerte énfasis en la consideración a los docentes como una de las mayores fuerzas laborales, y su tarea es enseñar. De igual modo, se otorgan un valor especial a las “recompensas” aun cuando el mismo Informe anota que “una conclusión contundente del proyecto apunta a que los docentes están muy motivados por los beneficios intrínsecos de la enseñanza – trabajar con niños y jóvenes y ayudarles a desarrollarse y aportar una contribución a la sociedad”. (OCDE, 2009: 17)

La UNESCO, por su parte, junto con señalar la situación compleja en la que trabajan los docentes refuerza la necesidad de acciones integradas en políticas de largo plazo.

En general, las políticas para docentes, se han traducido en acciones coyunturales, de corto plazo, aisladas entre sí y muchas veces urgidas por demandas corporativas. Dos son los caminos que se han elegido preferentemente: la recuperación de los niveles salariales y la implementación de programas masivos de capacitación para maestros en servicio (Calvo y Jarque, 2002). Estas medidas, importantes y necesarias, no han sido suficientes. Los viejos problemas persisten.

Los enfoques tradicionales en la formación y desarrollo de los docentes; las difíciles condiciones laborales en que trabaja la mayoría; los esquemas salariales planos y poco transparentes; la carrera profesional anclada en los años del ejercicio; el papel pasivo de los maestros y su débil compromiso con los resultados de su trabajo, son, entre otras, causas de los bajos resultados de aprendizaje, y de la insatisfacción, frustración y conflictividad que viven los docentes....En los últimos años se advierte con mayor claridad que, para lograr que los profesores cumplan con lo que se espera de ellos, se requiere algo más que incrementos salariales y capacitación. En este momento se requieren enfoques integrales, de largo plazo, y asociados a la formulación de políticas de Estado consensuadas mediante procesos de debate público. (UNESCO/OREALC, 2007: 50-51)

En efecto, hay nuevos discursos sobre los docentes en un tiempo de cambios educativos, varios de ellos asociados a gobiernos que se proponen avanzar hacia el afianzamiento de sistemas económicos que tengan en el centro al ser humano, como lo han anunciado varios países. Destacan, por lo menos los siguientes grandes temas: 1) el reconocimiento de las enormes dificultades que afrontan los profesores para el ejercicio de su trabajo; 2) la sobredemanda que existe a las escuelas para que cumplan tareas que, no siempre les compete; 3) la responsabilización a los docentes por resultados que no dependen sólo de su trabajo; 4) el riesgo de un deterioro progresivo de la profesión si no se asumen acciones estratégicas; y 5) la instalación de la noción de “políticas docentes” como una acción estratégica de Estado, de gran alcance, que se deben incluir en las agendas públicas de la educación.

Las políticas de valorización docente dan cuenta de la intención en los países de abordar el tema docente en una agenda de política pública, con una perspectiva más amplia y que contribuya a elevar el prestigio de la profesión. En este marco de comprensión ampliada, la noción de “valorización docente” o “revalorización” se refiere, por lo menos, a tres aspectos centrales: 1) reconocimiento de la complejidad del trabajo docente debido a las profundas modificaciones en el escenario social y educativo y a las nuevas demandas sobre la escuela y sobre el trabajo de maestras y maestros; 2) al reconocimiento de valor estratégico del trabajo para la formación de estudiantes cada vez más diversos, con distintos intereses y nuevos estilos y modos de aprender; y 3) al reconocimiento de que valorar el trabajo docente supone una atención particular en la agenda de política educativa de los países que atienda: la formación inicial y continua de los docentes, sus condiciones de trabajo y laborales; y la garantía de participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas.

Tras del surgimiento de esta intención política se encuentra la confluencia de varios factores, entre ellos, las evidencias que arrojan los estudios sobre el efecto fundamental del trabajo docente en los resultados de los sistemas educativos; y las acciones de las organizaciones docentes y sociales que están colocando estas nuevas perspectivas sobre el trabajo y la profesión docente.

Asimismo, se afianzan temas como participación de los docentes, presencia en la formulación e implementación de las políticas educativas. Igual, hay que anotar que en especial en el Informe OCDE, se marcan aspectos que pueden tener un profundo efecto en las condiciones de trabajo de los docentes como: la flexibilización del empleo; modalidades de inclusión para profesionales no docentes en su formación inicial que adquieren calificaciones en posgrados; mecanismos de recompensas monetarias por desempeño; gestión descentralizada del personal docente en las escuelas, entre otros.

Coincidiendo con este enfoque, un estudio realizado en México por la OCDE (2011) mencionó a la evaluación y al reconocimiento docente como condiciones fundamentales para mejorar el desempeño docente. En la presentación de este tema, en su sitio web, se menciona que la calidad de los resultados de los sistemas educativos no puede ser mayor que la calidad de sus docentes y por ello subraya la importancia de la evaluación y el reconocimiento de los docentes.

La OCDE (2011: 3) aconsejó a México “emprender las reformas necesarias mediante: i) el fortalecimiento de su sistema de evaluación centrado en los resultados del aprendizaje de los alumnos; ii) el fortalecimiento de sus políticas docentes tales como tomar las medidas necesarias para la evaluación docente; y iii) asegurar que todos los actores estén comprometidos y motivados para mejorar el desempeño.

En los 2000, claramente aparece con fuerza la noción de políticas docentes entendidas como grandes acciones emprendidas desde el Estado para atender el trabajo de los docentes con el propósito de mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Al mismo tiempo, el reconocimiento del valor fundamental del trabajo de los profesores, la necesidad de revalorizarlo y elevar el prestigio de la profesión, aparecen reiteradamente en los documentos de política nacionales e internacionales.

En simultáneo con estas nuevas comprensiones sobre la profesión docente y su centralidad en los cambios educativos, y con los avances que se encuentran en los documentos y discursos oficiales de varios países,

hay reflexiones, investigaciones y debates que muestran un escenario de profundas y constantes transformaciones, en el cual los docentes son interpelados por múltiples demandas, en algunos casos contradictorias, al tiempo que se discuten nuevas formas para regular la formación y el trabajo docente. (OLIVEIRA Y FELDFEBER, 2011: 9)

Diversos autores discuten reiteradamente la precarización del trabajo docente en medio de procesos de modernización de la educación, universalización del derecho y reconocimiento del protagonismo docente.

Uno de los principales efectos de la flexibilidad contenida en los procesos de reforma ha sido la precarización del trabajo. Los cambios ocurridos en las relaciones de trabajo y empleo han sido caracterizados en la actualidad, por la amenaza de un fenómeno considerado por algunos autores como precarización de las relaciones de trabajo...Es posible considerar cómo el trabajo, en general, y también el trabajo docente han sufrido una relativa precarización en los aspectos concernientes a las relaciones de empleo. (OLIVEIRA, 2006: 22-23)

Las políticas dirigidas a la universalización de la educación, que han representado un gran esfuerzo de los países, también han significado una mayor complejidad para el trabajo de los docentes. El incremento importante de la matrícula y la cobertura no se ha acompañado de estrategias dirigidas a la formación de docentes, creación o redistribución de puestos de trabajo y programas de acompañamiento a los docentes para afrontar efectivamente las condiciones de mayor diversidad y las nuevas demandas de las poblaciones escolares.

Por otra parte, un conjunto de regulaciones administrativas asociadas a procesos de "modernización" de la gestión ha implicado una intensificación sobre la demanda laboral con un efecto negativo en el trabajo docente debido. En varios países, directores y docentes deben dedicar una buena parte de su tiempo a llenar formularios, enviar reportes administrativos, responder a auditorías, etc., en desmedro del tiempo de trabajo real en la tarea educativa, y de la formación y participación en los procesos técnicos de la educación.

#### La intensificación que según Apple (1995)

Representa una de las formas por las cuales las garantías de trabajo de los (las) trabajadores (as) de la educación se degradan y se caracteriza por la demanda de nuevas atribuciones, por la falta de tiempo libre para las actividades más básicas de la vida humana (descanso, ocio) y por la sensación de cansancio crónico de los trabajadores intelectuales en función del exceso de trabajo.

La intensificación afecta el proceso de sociabilidad, el trabajo en equipo, la autoformación, conduce al aislamiento, y disminuye la participación de los docentes en



actividades asociadas a la formulación de las políticas educativas. Igualmente, Apple (1995) relaciona la intensificación con “la colonización administrativa y burocrática del tiempo de trabajo de los maestros con la sobrecarga de tareas y registro de contabilidad de la enseñanza y aprendizaje así como con el movimiento de proletarización de la categoría docente” citado en Duarte (2012: 148-149). A estas tareas hay que añadir las demandas de las evaluaciones a los estudiantes y a los docentes; la urgencia de realizar cursos de perfeccionamiento; la extensión del horario de trabajo sin planificación ni proyectos de apoyo a los docentes; etc. etc.

Es decir, se observa un resurgimiento del tema docente, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, como un aspecto importante en la agenda educativa, se los reconoce como actores fundamentales y sujetos centrales en la concepción de los cambios y, a la par, su trabajo y su lugar en la educación siguen afectados por las nuevas regulaciones en el mundo del trabajo, por las sobre exigencias laborales; por las altas expectativas de la sociedad sobre las escuelas y los docentes; y, por la vertiginosidad de los cambios en el escenario educativo, científico y tecnológico.

### 3. Capítulo 2

## **La Prioridad de los Temas Docentes en Perú: un escenario de reconocimientos, tensiones y desencuentros**

La educación es un proceso de emancipación, mediante el cual los sujetos y los pueblos dejan de ser meros sujetos para convertirse en agentes de su propio destino, gracias a su capacidad transformadora.

Jorge Capella<sup>9</sup>

Emprender un estudio sobre las políticas docentes en Perú que inicie su recorrido en 1995, es adentrarse en una historia precedente en la cual “la crisis económica y la violencia social fueron factores decisivos para la desatención de los asuntos educativos” (CUENCA, 2013: 4). Al mismo tiempo, es descubrir una historia de presencia protagónica de académicos, organizaciones sociales, intelectuales y maestros que han jugado un papel central en los últimos años para la construcción de propuestas educativas con enfoques de derechos, inclusión y participación social.

Por este motivo, a efectos de tener una visión más completa de la revisión de las políticas docentes en Perú, en este capítulo se presenta un breve contexto de la educación del país en los años recientes; se explora los procesos educativos de Perú en la década de los 90 y 2000 articulados a los modelos económicos y políticos de ese periodo, con énfasis en las políticas, estrategias o acciones dirigidas a los docentes. Se revisan documentos y estudios fundamentales de políticas educativas con énfasis en los temas docentes ubicando datos claves de los escenarios políticos; y finalmente, se presentan, de modo preliminar, algunos hallazgos y conclusiones.

---

<sup>9</sup> Jorge Capella, educador peruano, Profesor Emérito de la Pontificia Universidad Católica de Perú

### 3.1. Algunos Datos Sociales y Educativos del Perú Reciente

“La bonanza que hoy vive el país, expresada en indicadores económicos saludables, es importante aunque no suficiente para aliviar males ancestrales. Un círculo vicioso de pobreza afecta a 14 millones de peruanos, 5,6 millones de ellos en pobreza extrema, sin salud, sin educación y servicios básicos, sin empleo”. (RIVERO, 2007: 17)

La Encuesta Nacional de Hogares del 2005 aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática de Perú, INEI y citada por Rivero (2007: 33) indica que más de la mitad de la población peruana es pobre y casi un quinto se encuentra en condición de pobreza extrema, con enormes diferencias entre zonas urbanas y rurales. En el Perú, sigue el mismo autor, citando el informe de ONU-Perú 2004, la pobreza está asociada a grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Una familia del segmento el sector “A”<sup>10</sup> gana en promedio 3.320 dólares; una familia del segmento “D” tiene un ingreso promedio de 230 dólares al mes, y algunas familias del sector “E” a veces no superan los 60 dólares mensuales.

Refiriéndose a la educación, Rivero (2007: 30) señala que

Si bien la educación peruana inició la década de 1990 en una situación crítica influida por el colapso de la economía hacia finales del primer gobierno de Alan García, más preocupante aún es que iniciara el nuevo siglo en una situación agravada. Los considerables avances en materia de expansión de la matrícula y de la universalización de la educación primaria han sido insuficientes

La educación peruana lleva casi tres décadas de deterioro progresivo, señaló Rivero en el 2007. Los principales problemas son la baja calidad de la enseñanza y los magros resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes y los egresados.

La crisis peruana se expresa en la contradicción entre los grandes esfuerzos de la casi totalidad de las familias del país, que propugnan para sus hijos el acceso a una educación adecuada y la falta de correspondencia de esos esfuerzos con un sistema cuyo fin último no es el alumno (RIVERO, 2007: 30-31).

Según el INEI existen más de 7 millones de estudiantes y más de 429 mil docentes en educación básica regular.

<sup>10</sup> La clasificación de los estratos socioeconómicos considera al estrato A como el estrato alto superior y al E como el estrato de extrema pobreza.

El país, según el Informe de Monitoreo de las Metas EPT 2013-4 (UNESCO, 2014) ha realizado importantes progresos aun cuando tiene enormes desafíos asociados, en especial, el cierre de brechas de desigualdad e inequidad. Al 2011, Perú reportó una tasa bruta de escolarización en la enseñanza preescolar del 78% y una tasa neta ajustada de la escolarización en enseñanza primaria del 97%. El país reportó también que, en promedio, 6 de cada 100 estudiantes repitieron el año en primaria. La tasa de supervivencia en el último grado de primaria al 2010 fue del 82%. De acuerdo al Ministerio de Educación (2013) existen todavía 521,307 niños y adolescentes entre 6 y 17 años que no asisten al colegio.

La tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años y más) al 2011 fue del 90% en promedio, siendo un 95% en hombres y 85% en mujeres. La población adulta entre 25 y 34 años de edad tienen en promedio 11 años de escolaridad con una diferencia de 4 años entre la zona rural (7.8) y urbana (11.8).

De las 36,000 escuelas primarias del país, las dos terceras partes son unidocentes o multigrado (MINEDU, 2013), es decir, tienen un solo maestro por cada grado/sección. En el área rural, únicamente el 9% son polidocentes (aquellas escuelas que tienen un maestro para cada aula).

La jornada semanal de las escuelas está en alrededor de 24 horas cronológicas. La meta oficial de duración del año escolar es de 1000 horas pedagógicas en primaria y 1200 en secundaria, con horas pedagógicas de 45 minutos. Esto significa que los estudiantes deben acudir 5 horas cronológicas al día en primaria y 6 horas en secundaria. Este año 2015, el Ministerio inició en un grupo de colegios de Lima, el proyecto de jornada escolar completa de 45 horas que busca incrementar 10 horas pedagógicas semanales para la enseñanza de inglés, matemática, educación para el trabajo y educación física. Se intenta introducir esta modalidad, progresivamente, en otros colegios y regiones.

La oferta privada educativa sigue siendo alta y se relaciona, especialmente, con la percepción que la escuela privada es mejor que la pública. La matrícula privada corresponde al 34.6% en Lima (ciudad que concentra casi un tercio de la población de Perú) y al 43.6% en Arequipa, considerada como la segunda ciudad del país en cuanto

a población. En regiones de relativa pobreza como Huánuco representa el 9.1% (MINEDU, 2013).

Como dato interesante, la Encuesta de Escasez de Talento (MANPOWER, 2012) señaló que Perú, el 41% de empresarios encuestados indicaron tener dificultades para conseguir trabajadores capacitados. Esto debido a que los estudiantes no logran los aprendizajes esperados en Comunicación y Matemáticas u otras capacidades como el dinamismo, el saber negociar o trabajar bajo presión.

Respecto de los recursos asignados para educación, desde el 2002 el presupuesto en educación aumentó moderadamente. Al momento, se destina a educación alrededor del 3% del PIB (TOBAR, 2013), una inversión menor a lo que invierten países como Brasil y Ecuador.

### **3.2. La Educación Peruana en los 90: hitos y procesos**

En la década de los noventa, el Estado asume la conducción del país y enfrenta los problemas sociales, económicos y políticos instalando un régimen autoritario. Este liderazgo es también ejercido en el campo educativo, en donde impone una de las principales reformas de los últimos años. En alianza con los organismos multilaterales y en un contexto de preferencias por las políticas neoliberales, el Estado peruano de los noventa toma control de los discursos educativos y los recubre de un halo tecnocrático y modernizador. La sociedad civil alertada de esta situación se organiza y construye un discurso alternativo que releva la dimensión política y cultural de la educación, que años después serviría de base para la construcción de un proyecto educativo nacional de amplio consenso. (CUENCA, 2013: 4)

El gobierno de Alberto Fujimori asumió el poder en el 1992 y emprendió un conjunto de reformas coherentes con el discurso que recorría América Latina sobre la necesidad de modernizar los Estados y desarrollar competencias productivas para la inserción en la “era de globalización”. En esa línea de iniciaron las reformas educativas en la región con el propósito de alinear a los sistemas educativos a los “nuevos tiempos” (TEDESCO, 2000; OTTONE, 2000; GUERRERO, 2009; OLIVEIRA, 2010; GOROSTIAGA y TELLO, 2011).

### **3.2.1. Educación para la modernización y la globalización**

En Perú, la reforma se inició con la realización del Diagnóstico General de Educación cuyo informe final se publicó en Octubre de 1993. El Diagnóstico tuvo el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Banco Mundial y la UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC).

El Diagnóstico resaltó los siguientes seis aspectos: falta de un Programa Nacional de Educación; reducida inversión en el sector; burocracia rígida, exceso de normas y procedimientos superpuestos con predominio de la gestión administrativa y financiera sobre la pedagógica; falta de idoneidad en el currículo de la educación básica; falta de materiales educativos pertinentes; deterioro y falta de infraestructura y mobiliario escolar. (RIVERO, 2007: 37).

El Informe del Diagnóstico señaló que, aun cuando se reconocía que el país había alcanzado altos niveles de acceso al sistema escolar, la educación peruana se encontraba en crisis debido a los problemas económicos y políticos heredados de la década de los años ochenta, así como a cambios permanentes y desarticulados emprendidos sin un marco general que ordene el cambio educativo. Las principales razones de la crisis educativa peruana eran la falta de un programa nacional de educación, la poca inversión en el sector y la ineficiencia del aparato público responsable de poner en marcha el sistema educativo,

El Diagnóstico propuso un “programa de acción” que centró su objetivo principal en el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación. La base de esta propuesta de cambio educativo se centró en tres áreas: el mejoramiento de la calidad de los servicios, la reducción de la inequidades y el incremento de la eficiencia administrativa”. El Diagnóstico derivó en un ambicioso programa de transformación educativa que, aunque sin llamarse explícitamente reforma, modificó las estructuras de

la educación peruana e instaló un discurso alrededor de una noción particular de calidad educativa (CUENCA, 2013).

La respuesta a los hallazgos no fue una reforma educativa acorde con lo que demandaba el Diagnóstico.

Se asemejó más bien a las reformas ensayadas por agencias de cooperación financiera en otros países de la región, vía préstamos. En 1994 se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación peruana (MECEP)<sup>11</sup> en convenio con el Banco Mundial. A éste se unió otro del BID organizado en cuatro componentes: a) educación inicial; b) educación secundaria; c) educación para el trabajo; y, d) fortalecimiento institucional. Los montos invertidos por estos préstamos sirvieron para incrementar obligaciones financieras nacionales y no para transformar la educación...En suma, el aparato público de gestión educativa no logró consolidar una mirada sistémica de los problemas y desafíos, ni menos aún de las políticas educativas; confundió medios con fines y se satisfizo en el procurar respuestas aisladas a problemas específicos. No hubo, por lo demás, una preocupación por el *feed-back* ni por conocer el impacto final de estas políticas. Esta deficiencia la arrastramos hasta hoy (RIVERO, 2007: 38).

Dicho de otro modo, este proceso, según Cuenca (2013) sentó las bases para la puesta en marcha de una de las más importantes reformas educativas, en el entendido que muchas de sus principales postulados prevalecen hasta hoy aunque con formas diferentes y énfasis distintos.

### **3.2.2. Perú en la década de los 90: enfoques y estrategias para mejorar la educación y la docencia**

En 1994, como se señaló antes, el gobierno de Alberto Fujimori puso en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)<sup>12</sup> con el apoyo financiero del Banco Mundial dirigido al cumplimiento de tres propósitos fundamentales: 1) mejora de la calidad de los procesos de enseñanza, 2) modernización de la administración educativa y 3) sustitución y rehabilitación de la infraestructura educativa.

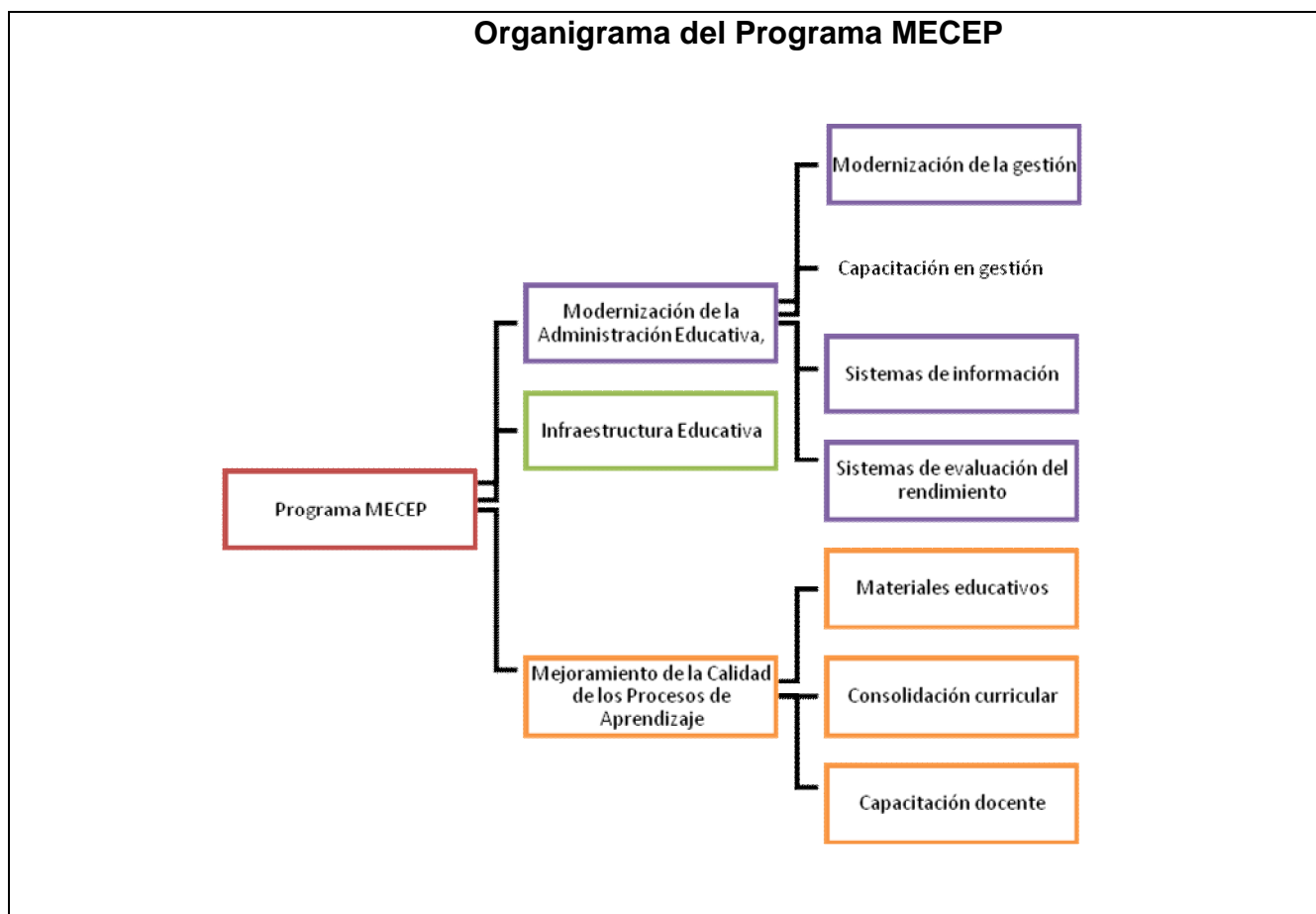
<sup>11</sup> MECEP fue creado por el gobierno de Alberto Fujimori mediante Decreto de Urgencia N° 094-94 el 11 de noviembre de 1994

<sup>12</sup> PLANCAD fue creado mediante el Decreto de Urgencia N° 094-94 del 11 de noviembre de 1994 promulgado por el gobierno de Alberto Fujimori.

En el gráfico N° 1 referido a la estructura del Programa se puede identificar las prioridades que marcaron esta intervención y, además, se puede ver el apareamiento de la capacitación como la intervención elegida para el mejoramiento del trabajo de los profesores y de la calidad de la educación, aun cuando se encuentra subsumida como parte de uno de los componentes.



Gráfico N° 1



Tomado de Cuenca (2013: 27).

La ejecución de este Programa siguió la lógica de implementación que puede encontrarse en varios países durante el periodo de las llamadas reformas de “segunda generación”<sup>13</sup> (MARTINIC, 2001) a través de una estructura paralela dentro del Ministerio de Educación, debilitando aún más, según Cuenca (2013: 26)

la burocracia tradicional del sector, que ya arrastraba problemas de empleabilidad de décadas anteriores y que terminó invisibilizada frente a la omnipresencia de esta nueva tecnocracia, más joven y orientada hacia la eficiencia y eficacia del trabajo basado en resultados, en el uso de evidencias y en el planeamiento estratégico; bases que de otro lado se constituyeron en la base de la noción de calidad educativa.

<sup>13</sup> Sergio Martinic (2001) denomina reformas de segunda generación a aquellos proyectos de cambio educativo a nivel nacional que se ejecutaron en los países y se levantaron sobre el discurso de mejora de la calidad y la equidad de la educación.

La implementación del Programa bajo la responsabilidad de una estructura paralela produjo una “reorganización del sector en el contexto de una reforma modernizadora del aparato estatal, que implicó una reducción de su tamaño y un funcionamiento basado especialmente en la tercerización de las actividades” según anota Cuenca (2013: 26). El MECEP se amplió con un nuevo préstamo del BID y fue organizado en cuatro componentes: educación inicial, educación secundaria, educación para el trabajo y fortalecimiento institucional.

En la base de esta propuesta modernizadora para la educación estuvo una comprensión de calidad de la educación, en muchas ocasiones de modo implícito, alineado con los grandes propósitos de formar profesionales para el nuevo modelo económico político, profesionales que requerían, sobre todo, un conocimiento para “saber hacer” (BRACHO, 2000). Esta forma velada de colocar el concepto de “calidad” no es ajena a los mecanismos de imposición que anularon el debate conceptual y teórico aun cuando continúan vigentes los dilemas que enfrenta el concepto de calidad de la educación “entre una lectura utilitarista de la calidad y otra que reconociendo la complejidad del desarrollo humano, la entiende multidimensionalmente” (GAUTIER, 2007).

El MECEP promovió la discusión sobre calidad educativa alrededor de lo que se denominó el Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP) entendido como un nuevo paradigma que debía ser utilizado como modelo para los lineamientos y las normas para el cambio educativo. El NEP levantó, entre otros puntos, la necesidad de transitar de la “enseñanza” al aprendizaje y en línea con esta noción colocó algunos ejes de discusión y acción.

Varios de estos ejes se asociaron directamente a la comprensión del trabajo docente y a su papel en los aprendizajes y tuvieron un correlato, sobre todo, en la estrategia de capacitación. Así, se levantaron planteamientos sobre los docentes como facilitadores de aprendizajes para apoyar a los estudiantes en el desarrollo de competencia para acceder y usar información; en la incorporación de técnicas participativas de enseñanza que refuercen el trabajo en grupo de los estudiantes y promuevan la construcción significativa de aprendizajes; en los nuevos usos del tiempo

en el aula y reorganización de los espacios en el aula; la valoración por parte de los docentes de los saberes previos de los estudiantes; y generación de aprendizajes significativos, entre otros.

En el marco del MECEP se lanzó el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) para docentes y directores, uno de los más amplios programas de esta naturaleza implementados en la región.

### **3.2.3. PLANCAD: uno de los emblemas de la reforma de los 90 en Perú**

El PLANCAD, según Cuenca (2013), fue el encargado de transmitir las ideas del NEP y, por lo tanto, la “filosofía” del MECEP. Su diseño y sus principales características hicieron de este programa, el emblema de la reforma educativa de los años noventa y aun cuando las críticas a su desarrollo y efectividad continúan, la impronta que dejó en los docentes peruanos es posible de observarse luego de doce años de terminado (DE BELAUNDE, GONZÁLEZ Y EGUREN, 2013).

El PLANCAD se lanzó en 1995. Fue pensado como un plan de capacitación inicial para que responda a las urgencias del trabajo pedagógico del docente de aula y, luego, para dar paso a un sistema permanente que atienda al profesorado en diferentes temas de capacitación relacionados con contenidos, métodos y técnicas pedagógicas; sobre todo a profesores urbanos aunque se incluyó una estrategia para docentes rurales de escuelas unidocentes y multigrado. En la base de ésta y otras intervenciones de capacitación estaban percepciones o certezas del bajo nivel académico y pedagógico de la mayoría de docentes de la mano de una carrera profesional desvalorizada y poco reconocida (CUENCA, 2001).

El PLANCAD se convirtió en el programa oficial que pretendió dejar atrás modelos anteriores y modificó los sistemas tradicionales de la capacitación docente. Invitó a la sociedad organizada a participar en este proceso, con un nuevo enfoque pedagógico dirigido a superar la vieja e inútil práctica de asistencia a cursos de capacitación instrumentales. Sus resultados, varios años después, parecen

insuficientes en relación a la inversión realizada (RIVERO, 2007; DE BELAUNDE, GONZÁLEZ Y EGUREN, 2013).

La sistematización realizada por Cuenca (2001) en el marco de asistencia técnica de la cooperación alemana a través del Programa PROEDUCA/GTZ relevó varias contribuciones del PLANCAD, entre ellas: la participación de la sociedad civil organizada en la capacitación a través de los llamados “entes ejecutores” (EE), y la redefinición de un nuevo rol del Ministerio de Educación como conductor de procesos más que como ejecutor directo. Entre las debilidades del proceso se señalan las siguientes: capacitación remediadora para cubrir vacíos, capacitación individual, escalonada y anual, ausencia de un claro marco teórico, distintas calidades de los “entes ejecutores”, limitada participación de los órganos intermedios del Ministerio, poca difusión del PLANCAD, debilidades que, según el autor, deben ser vistas en el contexto complejo y crítico que existía para los docentes y para su desempeño al iniciarse la ejecución de esta intervención, contexto que implicaba incluso las deterioradas condiciones de vida y trabajo.

La implementación del PLANCAD y, en general, de la reforma de los noventa se produjo en un escenario de potente influencia de las tesis que enfatizó el crecimiento económico y configuró un proyecto “modernizador” educativo. El mismo que incluyó un plan intensivo de construcciones escolares y un proceso “indirecto” de privatización de la educación a través de una estrategia de liberalización del servicio educativo y de promoción de la inversión privada en la oferta educativa.

#### **3.2.4. Los Institutos Superiores Pedagógicos: el territorio de las propuestas de cambio en la formación inicial**

La formación inicial de docentes en Perú se encuentra a cargo de los Institutos Superiores Pedagógicos, ISP (bajo la rectoría del Ministerio de Educación) y de las facultades de educación. Como ha ocurrido en la mayoría de países latinoamericanos, las propuestas de cambio en la formación de maestros han involucrado poco o nada a las facultades de educación bajo el supuesto que la autonomía universitaria impedía

incorporarlas en proyectos de transformación. Este supuesto ha dejado por fuera un componente fundamental de la formación inicial de docentes, ha contribuido a profundizar la desarticulación entre los actores de la formación inicial y, sobre todo, en el caso de las facultades ha generado un alejamiento de lo que el sistema educativo en su conjunto requiere en término de formación de maestros.

La calidad de la formación de las instituciones formadoras de docentes ha sido duramente cuestionada, así como la irracionalidad de la oferta. A inicios del 2000, Perú registraba 470 instituciones de formación de docentes (416 ISP y 54 facultades de educación). Desde 1991 al 2000 el número de ISP se multiplicó por cuatro, siendo la mayoría de estas entidades de tipo privado.

El Ministerio de Educación se planteó el desafío de diseñar una estrategia de formación continua que incluya una formación inicial redefinida y una formación en servicio integrada y relevante, ambas en un contexto de racionalidad de la oferta de formación inicial, profesionalización y flexibilización de la carrera magisterial. Propuesta que contenía un sistema de evaluación y acreditación de instituciones formadoras. Estas iniciativas se inscribieron en el Proyecto de Modernización de la Formación Docente que se diseñó a través de tres componentes: 1) Plan de fortalecimiento de 22 ISP estatales 1997-2001); 2) Plan de Modernización de la Formación Docente (1998-2001) para fortalecer a 52 ISP estatales; y, 3) Plan de Modernización de la Formación Docente (2001-2002) para fortalecer a 46 ISP públicos y 28 escuelas superiores de formación artística.

La iniciativa, que fue bien valorada en el marco de la Carrera Magisterial, involucró solamente a ISP seleccionados, es decir a instituciones que dependían del Ministerio de Educación. Pese a los avances, la propuesta se debilitó por ausencia de decisión política, según Rivero (2007). En los años siguientes varios intentos para mejorar la formación inicial han seguido la misma línea de trabajar con los ISP, evaluarlos y promover procesos de acreditación. La calidad de la formación en el sistema universitario aún es un tema pendiente en la agenda educativa de país.

El Decreto 882 dictado por el Gobierno de Alberto Fujimori en Noviembre de 1996 se orientó a estimular la inversión privada en educación preservando el lucro, lo cual facilitó un acelerado crecimiento de la oferta educativa privada a todo nivel, con

particular énfasis en la educación superior. Si bien al momento no se cuentan con estudios completos sobre el impacto de este proceso en la calidad de la formación docente y su efecto en el trabajo del profesorado, sí hay información respecto del crecimiento descontrolado de las ofertas de formación de profesores en universidades privadas de muy cuestionada calidad con un efecto negativo indirecto en el prestigio de la profesión docente.

Este decreto tuvo una enorme incidencia sobre el sistema de la educación superior peruana que ha sido denominado por algunos autores como la “reforma silenciosa” por fuera de la universidad que pareciera que empieza a revertirse 18 años después con la aprobación de la Ley Universitaria, en junio del 2014, por parte del Congreso de la República que pretende regular el sistema desde criterios de calidad e inclusión.

### **3.2.5. Otras miradas y propuestas en la década de los 90 en Perú: la revalorización de la profesión docente.**

La participación de la sociedad civil peruana expresada, especialmente, en la acción de organizaciones no gubernamentales y centros académicos, fue un rasgo destacado en la década de los 90. Eventos, pronunciamientos y documentos de política tuvieron un lugar central en una corriente de reflexión sobre la orientación de la reforma y la necesidad de levantar la defensa de la escuela pública y una educación que se oriente a satisfacer el cumplimiento de un derecho, en lugar de un servicio sujeto a las leyes del mercado.

Un referente importante en la animación de este proceso constituyó el informe presentado en 1997 denominado “Bases para un Acuerdo Nacional por la educación peruana”<sup>14</sup> resultado de un conjunto de estudios y propuestas que tuvieron mirada más

---

<sup>14</sup> Ver en [http://dide.minedu.gob.pe/opacdide/pmb/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=828](http://dide.minedu.gob.pe/opacdide/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=828)

orientada a una reforma integral y participativa y que fueron impulsados por Foro Educativo.<sup>15</sup>

Este documento sistematizó información de los diagnósticos y las propuestas de políticas que se generaron en esos años y, de modo central, los lineamientos fundamentales de una reforma educativa, e incluyó los fines y principios que debieran regir a la educación peruana y las alternativas de estructura y funciones de un nuevo sistema educativo.

Bases para un Acuerdo Nacional por la Educación, es un documento que plantea una educación orientada hacia el desarrollo humano que se constituía en una alternativa conceptual viable para conciliar los intereses nacionales referidos a la competitividad y la globalización con los imperativos éticos de promoción de la equidad y la democracia. (CUENCA, 2013: 37)

El documento planteó 8 puntos que resumieron los aspectos “irrenunciables” de la educación: 1) educación obligatoria de 13 años; 2) incremento anual de financiamiento a la educación en 0,5% de PBI hasta llegar al 5%; 3) revalorización de la profesión docente; 4) descentralización pedagógica y administrativa; 5) reforma de la educación superior; 6) creación de un sistema de información, evaluación y acreditación de la excelencia educativa<sup>16</sup>; 7) redefinición del rol del Ministerio de Educación y creación de un Consejo Nacional de Educación; y 8) participación cooperativa de los medios de comunicación con los centros educativos.

Es particularmente significativo para el tema de esta investigación señalar que ya en el año 1997, en Perú se coloca a la revalorización de la profesión docente como uno de los temas prioritarios, “irrenunciables”, de la agenda de política educativa; que sigue siendo parte del Proyecto Educativo Nacional, más allá del reduccionismo que pueda observarse en ciertos periodos por la manera cómo se comprende e implementa.

La presentación del Informe fue seguido, en años posteriores por un proceso político de gran importancia en el Perú, que se expresó en la instalación del Consejo

---

<sup>15</sup> Foro Educativo es una asociación civil sin fines de lucro fundado en 1992 por un grupo de intelectuales vinculados a la educación que perseguían el objetivo de colocar a la educación como un tema prioritario en la agenda política.

<sup>16</sup> Sobre el uso del término excelencia en lugar de calidad educativa, Cuenca (2013) explica que se debió a que en esos años el concepto de calidad educativa estaba estrechamente vinculado con las llamadas reformas neoliberales de educación.

Nacional de Educación y la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN) en articulación con las organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil. El PEN tuvo como norte colocar a la educación pública en el centro de la preocupación de la sociedad y en agenda política del país.

### **3.3. Década del 2000: retorno a la democracia, esperanzas y dudas sobre la educación**

El regreso a la democracia a inicios del siglo XXI trajo consigo una nueva oportunidad para que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil busquen convertirse en una comunidad educativa que se erija en el actor responsable de construir un proyecto educativo común que asegure al doble reto de atender a las necesidades sociales, culturales, económicas y políticas del país, a la vez que de responder a las demandas del mundo globalizado. Durante los primeros años de la década, el optimismo por la democratización de la sociedad instaló un estilo de concebir las políticas educativas y un discurso en el que la gestión se constituía en el principal vehículo del éxito educativo. (CUENCA, 2013: 43)

Luego de la renuncia de Alberto Fujimori en Noviembre del 2000, en medio de un escándalo de corrupción de gran magnitud, asumió la conducción del país un gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua con la tarea de organizar el proceso electoral y establecer bases para la preservación de la democracia.

En educación, el aporte del Gobierno de Transición fue la apertura para instalar temas relacionados con la participación social y con la importancia de avanzar en alianzas entre el Estado y la sociedad civil dentro de una lógica de construcción participativa de las políticas educativas.

#### **3.3.1. Instrumentos de políticas: expresiones de consensos**

Durante el Gobierno de Transición se destacaron tres hitos importantes: el Acuerdo Nacional por la Educación, la Ley General de Educación N° 28044, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, hitos que abrieron el camino para la posterior instalación del Consejo Nacional de Educación y la elaboración del Proyecto Educativo Nacional.



El Acuerdo Educativo Nacional es una de las expresiones de formulación participativa de compromisos nacionales que tienen un valor en sí mismos, por los objetivos, el proceso y el resultado, incluso independientemente de su traducción en acciones.

Ocho fueron los objetivos del Acuerdo Nacional presentado en julio del 2001: formación de ciudadanos; reconocimiento de la profesión docente en su justo valor; participación de todos los actores en las tareas educativas; descentralización educativa; aseguramiento de acceso al sistema educativo a todos los niños y jóvenes; evaluación de avances educativos; más y mejor inversión en educación, y; mejoramiento de la calidad de la educación superior. Hay que destacar la explícita mención en el Acuerdo del valor de la profesión docente en la construcción de una nueva educación.

A finales del 2001, al empezar el Gobierno de Alejandro Toledo, quien recibió el mandato del Gobierno de Transición; el Congreso inició la elaboración de una nueva ley de Educación con un claro enfoque participativo, fortaleciendo una lógica de construcción de políticas y normas con presencia social. La Comisión del Congreso a cargo de la elaboración de la Ley convocó a una consulta que dio lugar a una versión que incorporó aspectos que deben entenderse en el contexto político de la época marcado por otros procesos y acuerdos políticos paralelos como el de la descentralización (IGUIÑIZ, 2009). Esta Ley General de Educación N° 28044 fue promulgada el 28 de julio del 2003 y adoptó decisiones políticas fundamentales que modificarían muchos de los futuros discursos sobre las políticas educativas peruanas, de modo especial, el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental ciudadano (PAIVA, 2007; CUENCA, 2013).

Un hito muy importante en la historia política reciente en Perú fue la actuación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) constituida para investigar y entregar al país información que permita, desde la transparencia y el conocimiento de la realidad, por más doloroso que parezca, reconstruir un país herido por un conflicto armado que dejó profundas huellas. La educación es uno de los problemas irresueltos en el Perú, señaló en agosto del 2003 el Informe de la CVR (2004) y se constituyó en una referencia fundamental en la medida que aborda los temas de la violencia y la injusticia social profundamente asociados al rol de la educación y de los docentes en la

construcción de ciudadanía, justicia y paz, en un escenario político de postconflicto armado.

Junto con denunciar el abandono de la educación en el Perú de inicios de los 2000, el Informe de la CVR se adentra en recomendaciones de gran valor para este estudio, referido al tema docente. A partir de un documentado análisis, la CVR plantea avanzar en tres recomendaciones que contribuyan a transformar el papel de los educadores y de la sociedad respecto de la profesión docente: 1) cambio de la percepción que el maestro tiene sobre sí mismo, como mero transmisor de información, a su autovaloración como un tutor y acompañante; 2) revaloración de la carrera docente, cambiando la Ley actual y sustituyéndola por una que reconozca la importancia social del maestro y que promueva el reconocimiento de sus méritos y esfuerzos y que premie los esfuerzos excepcionales como la opción de ejercer la profesión en zonas remotas; y, 3) mejoramiento de los mecanismos de participación del maestro en la administración de las escuelas. (SANDOVAL, 2004).

### **3.3.2. Consejo Nacional de Educación (CNE), Proyecto Educativo Nacional (PEN) y revalorización de la profesión docente: avances y dificultades**

Varios hitos posteriores fueron significativos en la revisión de las políticas docentes en Perú. En el año 2002 se instaló el Consejo Nacional de Educación (CNE)<sup>17</sup> y se inició la elaboración del Proyecto Educativo Nacional, PEN para el periodo 2006-2021. Un nuevo proceso de consulta y participación social acompañó a la elaboración del PEN que fue entregado en noviembre del año 2006 al Ministro de Educación.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> El Consejo Nacional de Educación (CNE) se creó por el Decreto Supremo 007-2002-ED (modificado posteriormente por el Decreto Supremo 010-2002-ED del 15 de marzo de ese mismo año) y el 8 de abril, sus integrantes juramentaron ante el Presidente de la República y el Ministro de Educación como una muestra del valor político concedido a esta instancia de representación ciudadana. El Consejo pese a que constaba como órgano especializado en la Ley General de Educación del año 1982 nunca fue constituido.

<sup>18</sup> El PEN fue entregado por el CNE, presidido por Patricia Salas, en Noviembre del 2006 al Ministro de Educación José Antonio Chang y a otros representantes del poder legislativo, de la academia, de los medios de comunicación, de los docentes y de los estudiantes.

El PEN se constituye en un hito en la historia reciente en América Latina, por su adhesión a los principios de la educación como un derecho en el marco de sociedades inclusivas y equitativas, y por su proceso de elaboración amplio, plural y participativo.

El PEN propone que el horizonte educativo se sitúe en el desarrollo humano y estableció seis objetivos estratégicos: 1) oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos 2) estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad 3) maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia; 4) una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad; 5) educación superior de calidad se convierte 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 tema docente aparece como un aspecto central en el PEN siguiendo la línea de los instrumentos de política de los últimos años en Perú.

El tercer objetivo estratégico del PEN se dirige a contar con maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia, para lo cual se establecieron dos grandes resultados y sus respectivas políticas. Ver Cuadro N° 13.

El PEN fundamentó el objetivo estratégico 3, sus resultados y políticas, en un detallado levantamiento de la información relativa a la situación de los docentes en Perú hasta el 2006. Asimismo, planteó al país un conjunto de acciones de política para el corto y mediano plazo, que aseguren docentes profesionalmente bien preparados, comprometidos, y social y económicamente reconocidos; tal como se resume a continuación:

1) *Sistema integral de formación continua*, con estándares claros de la buena docencia, que acredita las instancias de formación y desarrollo profesional docente; y reestructura y fortalece la formación en servicio, articulada con la formación inicial. Los maestros tienen una formación intercultural basada en la comunidad, y la comunidad reconoce y valora su trabajo como tarea fundamental.

2) *Carrera Pública Magisterial* renovada, que posibilita evaluar a los docentes para su ingreso y permanencia en ella, que vincula los ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo; y que promueve la revalorización social de la profesión docente sobre la base del reconocimiento de sus

buenas prácticas. Los buenos docentes son ubicados en escuelas de zonas de mayor necesidad, reciben incentivos por su trabajo, como formación y acompañamiento pedagógico, permanente y viviendas dignas y adecuadas.

## Cuadro N° 14

### EI PEN y la docencia (CNE, 2006)

<b>Objetivo estratégico 3</b>	
Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia, para asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable, así como en la formación continua integral. <sup>19</sup>	
<b>Resultados</b>	<b>Políticas</b>
1. Sistema integral de formación docente	10. Mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y continua de los profesionales de la educación:
	10.1 Generar estándares claros para la buena docencia y acreditar instancias de formación y desarrollo profesional docente.
	10.2 Reestructurar y fortalecer la formación docente en servicio articulada con la formación docente inicial.
2. Carrera pública Magisterial renovada	11. Implementar una nueva Carrera Pública Magisterial.
	11.1 Evaluar a los docentes para su ingreso y permanencia en la Carrera Pública Magisterial y su asignación laboral.
	11.2 Vincular los ascensos y remuneraciones al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo.
	11.3 Promover la revaloración de la profesión docente, en base de sus buenas prácticas.

Tomado del Proyecto Educativo Nacional (CNE, 2006).

<sup>19</sup> En Perú se entiende como formación continua de docentes el trayecto que integra la formación inicial y la formación en servicio.

### 3.3.3. Descentralización: docentes a la sombra

Al mismo tiempo que se avanzaba en los debates sobre los temas de calidad e inclusión en educación, se instaló en el país un debate y un conjunto de políticas y estrategias orientadas a la descentralización educativa con fuerte apoyo de la cooperación internacional, por ejemplo, la cooperación técnica alemana (GTZ) y la agencia de cooperación de los Estados Unidos (USAID) que auspiciaron proyectos como PROEDUCA y AprenDes, respectivamente.

La descentralización, llamada también regionalización, tuvo dos momentos en Perú, uno al final del primer Gobierno del Presidente Alan García; el segundo, durante el segundo periodo del mismo mandatario (RIVERO, 2007). Este proceso supuso una transferencia a las regiones<sup>20</sup> de determinadas competencias para la gestión y toma de decisiones.

En el sector educación, entre los años 2002 y 2007, hubo una efervescencia en la mayor parte de las regiones por construir planes educativos concertados regionales e implementar consejos participativos en todos los niveles educativos. Los gobiernos regionales y la sociedad civil local se concentraron en la elaboración de proyectos educativos regionales (PER) que se constituyeron en espacios de diálogo en los que participaron amplios y diversos sectores del Estado y de la sociedad civil. (ANDRADE, 2005)

Los PER como instrumentos articuladores tuvieron un doble sentido: con respecto al proceso de definición del (PEN) y a los proyectos educativos institucionales; y entre la educación y los procesos de desarrollo regional y local (Ministerio de Educación 2003). Sin embargo, aún falta investigar el papel de los docentes y de los directores de las instituciones educativas en estos procesos que, al cabo de 8 años, lograron que 23 regiones contaran con sus PER aprobados, aunque en distintos momentos de implementación.

---

<sup>20</sup> Perú está organizado políticamente por regiones y provincias. Los procesos de descentralización han estado dirigido, sobre todo, a la transferencia de competencia a las regiones.

De igual modo, está poco registrado el proceso de participación de los docentes en las Comisiones de Democratización y Moralización de la Gestión Educativa (CODEM)<sup>21</sup> creadas en Octubre del 2001 como espacios que sirvieron de base para el diseño de los Consejos Participativos Regionales (COPARE). El COPARE es un espacio institucionalizado de deliberación y concertación de las políticas educativas vinculado directamente a las direcciones regionales de educación (DRE) y conformado principalmente por representantes de la sociedad civil. Su doble encargo, contribuir en el diseño de políticas educativas regionales, y a la vez vigilar el grado y la calidad del cumplimiento de las mismas; se inscribió en el discurso imperante de la época en el cual la sociedad civil buscaba insertarse en el corazón mismo de las decisiones públicas, abandonando así el espacio consultivo en el que habitualmente actuaban. (CUENCA, 2013: 33)

Adicionalmente, sigue Cuenca,

La apuesta por consolidar los procesos de participación encontró también barreras para su plena implementación. Los mecanismos de participación diseñados se colocaron en espacios, como la escuela, en donde se continuaban realizando prácticas centralistas, autoritarias y de desconfianza, a pesar de la existencia de un discurso que valoraba la inclusión de los actores de la comunidad educativa en la toma de decisiones institucionales (CUENCA, 2013: 56-57).

### **3.3.4. El regreso de la educación para la competitividad y el énfasis en estrategias docentes**

Un cambio sustantivo ocurrió en el escenario político de Perú a partir del inicio del segundo gobierno del Presidente Alan García, en julio del 2006, cuando colocó el crecimiento económico como eje de su plan de gobierno con fuerte énfasis en la promoción de la inversión extranjera. En esta intención, la educación fue considerada uno de los pilares del modelo, orientado al desarrollo y a la competitividad. Coincidiendo

---

<sup>21</sup> En el contexto peruano se utiliza el término "Moralización" para referirse a estrategias y acciones para eliminar y/o prevenir la corrupción en la gestión educativa. En este sentido, estas comisiones tenían el propósito de promover y garantizar la participación en condiciones de transparencia.

con propuestas que ya estaban en marcha en otros países de la región, se priorizaron líneas asociadas a: calidad de los aprendizajes, inclusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sistema educativo formal, gestión institucional y capacitación docente.

Según Cuenca (2013: 60)

El discurso educativo impulsado por el gobierno de García fue, en cierto modo, un regreso al modelo de las reformas de los noventa. La política educativa se asentó sobre la conocida tríada del modelo de calidad neoliberal: infraestructura educativa, gestión del sistema y capacitación docente.

De estos tres pilares, el tema docente ocupó el centro de la discusión educativa y del paquete de medidas educativas del gobierno aprista. “Mejores maestros, mejores alumnos” fue el eslogan con el que el gobierno aprista comunicó políticamente su decisión de atender la cuestión docente; es decir, de mejorar la calidad del trabajo de los profesores.

La gestión gubernamental de Alan García reconoció que no es posible mejorar la educación sin el concurso del magisterio. Este reconocimiento explícito del papel protagónico de los docentes en el éxito educativo se tradujo en el mayor número de políticas, medidas, normas y programas producidos por un solo gobierno en las últimas décadas. Resulta interesante revisar el sentido y contenido de estas intervenciones para reflexionar acerca de cómo el reconocimiento puede tener interpretaciones y acciones absolutamente distintas dependiendo de los enfoques, paradigmas y objetivos que estén detrás de ellas.

Los alrededor de 25 dispositivos legales vinculados a la profesión docente dictados durante el quinquenio aprista, dieron soporte a un conjunto de intervenciones que incluyeron los más diversos tópicos relacionados con la profesión docente, siendo algunos:

- evaluaciones de docentes para establecer líneas de base del desempeño de los profesores
- medición del impacto de las capacitaciones impulsadas por el gobierno; contratación de profesores



- implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)
- evaluación única para postulantes a los institutos superiores pedagógicos y establecimiento de la nota 14/20<sup>22</sup> como requisito de ingreso
- contratación de otros profesionales no docentes para enseñar en la escuela pública
- oferta de becas de estudios de docencia para los mejores estudiantes egresados de la escuela pública
- restricción de contratar a docentes que no provinieran del tercio superior de una institución de formación superior
- suspensión del ingreso a los programas no regulares para obtener el título y los grados en la carrera docente
- prohibición de creación de facultades, escuelas, filiales, programas y otros que condujeran a la obtención del título profesional o grado académico en Educación
- compra de laptops para docentes en el marco del programa Maestro Siglo XXI.

Una mención particular merece el PRONAFCAF (2007-2011) por su extensión y porque constituye uno de los más recientes programas masivos de capacitación a docentes en servicio. El Programa se inició en el 2007 por Decreto Supremo. Tuvo un modelo de capacitación focalizado en la institución educativa. Por tal motivo, privilegió – cada vez más– el monitoreo y acompañamiento de los docentes para mejorar su quehacer en el aula; como equipo y de manera personal.

El PRONAFCAF estuvo integrado por tres programas de desarrollo: Programa Básico, para el desarrollo de capacidades comunicativas y matemáticas y al fortalecimiento pedagógico y curricular; Programa de Especialización, orientado a fortalecer los aprendizajes según el área curricular que enseña el docente; y, Programa de Actualización, orientado a fortalecer las capacidades personales y actualizar los conocimientos pedagógicos en especial de los docentes que se han incorporado del II al V nivel de la Carrera Pública Magisterial, CPM (VEXLER, 2010).

---

<sup>22</sup> En Perú, las calificaciones a los estudiantes se realiza sobre un máximo de 20 puntos. El establecimiento de la llamada nota 14/20 las carreras de educación en los ISP, significa que los aspirantes deben obtener en el examen de ingreso mínimo 14 puntos sobre 20.

El PRONAFCAF tuvo como población objetivo, los docentes de Educación Básica Regular de escuelas públicas, se excluyó a aquellos que no participaron en la Evaluación Censal de Docente en línea con la política del Gobierno (MONTERO, 2012). Este programa operó a través de universidades públicas y privadas que se encargan de la planificación, organización, ejecución, evaluación e información. Según algunos estudios, la disponibilidad de capacitadores que cumplan con los requisitos académicos y que tuviera experiencia de aula, fue uno de los problemas, razón por la cual se bajó el perfil inicialmente establecido, y se reclutó capacitadores entre los docentes de EBR<sup>23</sup> que solicitaban licencia para ser contratados por las universidades participantes. (ORIHUELA y DIAZ; 2008)

Por otro lado, las normas y medidas de política adoptadas por el Gobierno del presidente Alan García debilitaron a los cientos de miles de docentes que quedaron atrapados en medio de una disputa entre el Estado, el sindicato, los medios de comunicación, la academia y las familias. Se instaló una enorme desconfianza en los docentes que resintieron, una vez más, un discurso maltratador, que los colocaba frente a la opinión pública como los directos responsables de la precariedad educativa debido a su poca preparación y su falta de vocación.

En este contexto de desvalorización de la docencia pública y en medio de una huelga magisterial, se aprobó la Ley de Carrera Pública Magisterial en julio de 2007 en un escenario de confrontación. Los docentes peruanos se oponían a la promulgación de la Ley mientras no se debatiera de manera amplia en el Congreso y se tomaran en cuenta sus puntos de vista.

La Ley tuvo su origen en el 2004, cuando el entonces Ministro de Educación encargó a una Comisión elaborar una propuesta que incluso tuvo la opinión del Consejo Nacional de Educación. El Congreso no aceptó tramitar este proyecto con carácter de urgente como fue remitido por el Ejecutivo en enero del 2006. El gobierno de Alan García

---

<sup>23</sup> Profesores de Educación Básica Regular.

retomó este proyecto de carrera pública magisterial e introdujo modificaciones orientadas fundamentalmente a excluir al sindicato de toda participación en las comisiones de evaluación y a revisar el costo de la Ley vía la reducción de algunos beneficios para el profesorado (PAIVA, 2013: 14)

Dicha Ley ha sido considerada la primera norma de este tipo en la historia peruana que no representó una conquista para la profesión, que restringió derechos y oportunidades de desarrollo profesional de los docentes, y que profundizó la tensa relación entre los docentes y el gobierno. A la vez que puso fin a un proceso iniciado años atrás orientado hacia la revalorización de la profesión docente con énfasis en el desarrollo profesional (PAIVA, 2007; CUBA, 2007, CUENCA, 2013).

Es el tiempo, también, de la fuerte instalación de la importancia de la meritocracia y la evaluación en el ejercicio de la profesión docente como intervenciones de presión externa. Estas intervenciones calaron profundamente en la opinión pública peruana, hasta el punto que a inicios del 2007, el 68% de la población peruana consideraba que la evaluación de profesores era lo más valioso de la gestión del gobierno del presidente García; y en julio de ese mismo año el 63% de la población aprobaba la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Esta situación se mantuvo y llegó a su punto más alto cuando el 41% de la población consideraba que lo mejor del segundo año de gestión de Alan García (2008) fue la evaluación de los maestros según Cuenca (2013, p. 65), respaldado en las encuestas de aprobación de gestión gubernamental de Ipsos-Apoyo.

### **3.3.5. El Marco del Buen Desempeño Docente: avances en la política, límites en la estrategia al cierre de la década.**

El Marco de Buen Desempeño Docente es un instrumento de política que, según la información oficial del Ministerio de Educación que consta en su página web<sup>24</sup>, fue elaborado desde el año 2009, a través de la Mesa Interinstitucional de Buen

<sup>24</sup> Tomado de la página oficial del Ministerio de Educación del Perú. <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=21455>

Desempeño Docente, creada por iniciativa del Consejo Nacional de Educación (CNE) y de Foro Educativo, con la participación de instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú, el Colegio de Profesores, las ONG, instituciones académicas y agencias de cooperación técnica. Durante los años 2010 y 2011, fueron consultados más de 1,300 docentes en dos Congresos Pedagógicos Nacionales y alrededor de 1,400 docentes, directores, padres y madres de familia y estudiantes, a través de diálogos organizados en 21 regiones del país.

A partir del 2012<sup>25</sup>, con un activo impulso del MINEDU bajo la gestión de la Ministra Patricia Salas, se conformó el Grupo Impulsor del Marco del Buen Desempeño Docente, encargado de revisar y reordenar la propuesta. Se realizaron alrededor de 40 Jornadas de Reflexión con maestros, maestras y directivos de institutos superiores pedagógicos y facultades de educación.

El Marco se produce como parte de la Política Integral de Desarrollo Docente, que impulse políticas, programas y actividades que ayuden a promover la innovación y el desarrollo del conocimiento pedagógico, así como a generar el compromiso de los docentes con su propio desarrollo profesional. El Ministerio de Educación propone movilizar una cultura de nueva docencia para redefinir las prácticas docentes, con miras a mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes del país.

El Marco del Buen Desempeño Docente establece dimensiones de la profesión docente compartidas con otras profesiones y aspectos específicos del ejercicio docente. Define cuatro dominios: 1) Preparación para el aprendizaje de los estudiantes; 2) Enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes; 3) Participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad; y 4) Desarrollo de la profesionalismo y la identidad docentes. Los cuatro dominios se traducen en nueve competencias, entendiéndose la competencia como “la capacidad para resolver problemas y lograr propósitos, no sólo como la facultad para poner en práctica un saber”. A su vez las competencias se

---

<sup>25</sup> Aun cuando el periodo de esta investigación va hasta el 2010, se consideró importante incluir estas acciones para cerrar un ciclo importante asociado a la comprensión del desarrollo y desempeño docente en Perú.

traducen en desempeños que son las actuaciones observables de la persona que pueden ser descritas y evaluada” (MINEDU, 2012).

La formación integral de los docentes y su desempeño en el contexto mayor de las políticas y los cambios en la educación, con frecuencia son simplificados al igual que se simplifica la comprensión sobre los aprendizajes de los estudiantes (GUERRERO, 2009). Si el sistema educativo privilegia la habilidad verbal y el cálculo matemático como los aprendizajes fundamentales en los estudiantes; esta misma lógica prevalece en la capacitación de los docentes, con el agravante que pese a toda la inversión realizada los resultados no han mejorado significativamente en estos campos como lo muestran las mediciones de aprendizajes que se aplican en casi todos los países.

“El problema mayor que ofrecen este tipo de simplificaciones en las decisiones de política educativa es uno muy elemental: su ineffectividad” (GUERRERO, 2009: 31). Por otro lado, el énfasis de la formación en servicio en los aspectos cognitivos de las disciplinas, énfasis que también se traducen en las evaluaciones a estudiantes y docentes, revelan para el caso peruano

dos contradicciones de fondo: en primer lugar, los aspectos recogidos por las pruebas son apenas una parte de las cuatro características exigidas por la ley para definir como bueno el desempeño de un docente, a los que en ningún momento se asigna mayor importancia que al resto. En segundo lugar, las competencias fundamentales que el currículo oficial demanda a las instituciones educativas, plantean al profesor requerimientos de desempeño ineludibles, que trascienden largamente las aptitudes verbales y matemáticas a las que se circunscriben básicamente las evaluaciones (GUERRERO, 2009: 22).

La elaboración participativa de instrumentos de política docente como el marco del Buen Desempeño Docente, sin duda, representa una contribución significativa en un camino que está en construcción. Al mismo tiempo, enfrenta el desafío de romper esas líneas de continuidad en la implementación de las políticas. Aquellas que regresan a las antiguas prácticas que simplifican el trabajo docente y el aprendizaje de los estudiantes, reducen el rol de los docentes en la dinámica educativa y sostienen una forma de entender la educación como la transmisión de contenidos disciplinares y no como la formación integral de ciudadanos.

### **3.4. Revalorización de la Profesión Docente: avances, estancamientos, retrocesos y participación de las organizaciones de docentes**

La docencia es una profesión compleja. Ajenos a esta complejidad, todos creen tener autoridad suficiente para proponer políticas sobre el magisterio. Sin embargo ningún acumulado de opiniones llega a develar una visión que movilice socialmente a la sociedad; ni siquiera a los propios docentes (CUBA, 2007: 7).

Siguiendo a Rivero (2007) cuatro factores conspiran contra la revalorización de la docencia: a) el bajo desempeño que se expresan en los resultados de concursos de selección; b) la proliferación de instituciones de formación, muchas de ellas de baja calidad; c) una práctica sindical economicista y cortoplacista; y d) los pobres resultados de las evaluaciones nacionales de rendimiento escolar.

La docencia es objeto de una doble percepción social: se considera que el maestro lo es todo y se le atribuyen muchas funciones sociales; y, en contraste, se la califica como una profesión de bajo prestigio social, lo que se expresa en reducidos salarios (con la idea que cualquier persona puede ejercerla, aún sin una formación específica para ello), y en la falta de estímulos para que los maestros se actualicen, mejoren su labor e innoven (RIVERO, 2007: 39).

En el año 2013, el Consejo Nacional de Educación realizó un balance de la aplicación del PEN y formuló un conjunto de recomendaciones en el cual anota que aún hay grandes temas pendientes pese a que el país cuenta con una hoja de ruta clara traducida en el Proyecto Educativo Nacional. “Sabemos que estamos lejos de una educación de calidad compartida por todos y todas, que, además de cerrar brechas heredadas del pasado, provea las capacidades para afrontar los retos que nos plantea la actualidad y el futuro previsible” (CNE, 2013: 5).

En relación al cumplimiento del Objetivo estratégico 3 referido a los docentes, el balance anota, entre otros puntos, que se mantiene en general el bajo nivel y la débil pertinencia de la formación docente inicial tanto en ISP<sup>26</sup> como en facultades de educación de universidades. Señala que, si bien el Ministerio de Educación publicó los lineamientos para la organización y desarrollo de los programas de especialización y actualización docente, estos lineamientos no contribuyen directamente a la construcción de un programa descentralizado de formación continua, como lo propone el PEN.

En el tema de la evaluación docente se señalan las deficiencias en los mecanismos adoptados y la necesidad de generar confianza en los docentes. Destaca que se han realizado incrementos salariales aunque están lejos de corresponder a las expectativas de los docentes (CNE, 2013: 29-33).

La solución aplicada por el MINEDU, sigue el Informe del CNE, se basa en incentivar nuevas estrategias de capacitación docente, esta vez, dando un particular protagonismo a las universidades. Cabe señalar que, según estadísticas del Ministerio, en los últimos años fueron capacitados 269.420 maestros con una inversión estimada de 230 millones de soles (cerca de 80 millones de dólares al cambio en 2013). A la luz de los resultados señalados, todo indica que las políticas de formación inicial y capacitación en servicio han fracasado, no han tenido el impacto esperado en la mejora profesional de los docentes; y, menos aún en el aprendizaje.

Sin embargo, la respuesta oficial, dice el balance del CNE, ignora los antecedentes, como si el Estado peruano se enterara recién de esta situación o no hubiera tomado decisiones antes en relación a este problema. Habrá que modificar de manera sustantiva las estrategias de formación inicial y continua de docentes y apostar por medidas que asuman sistémicamente el “problema docente”. Urge una evaluación seria de las políticas de formación docente para no repetir los viejos errores, evitar eslóganes y afirmaciones simplistas, sin sustento real en evidencia alguna. Optar por las universidades no presenta un giro en las estrategias de capacitación docente, lo que cambia son los operadores y los contenidos del plan de formación (CNE, 2013).

---

<sup>26</sup> Institutos Superiores Pedagógicos que forman docentes y dependen del Ministerio de Educación.

La formación docente está siendo reconocida como central en la mejora del trabajo educativo y de su calidad y, por ende, está constituyéndose en un factor central de las políticas docentes, sin embargo se mantiene aislada de otras acciones de política educativa. Los profesores no están siendo formados para ejercer nuevos roles en el campo de las políticas y decisiones educativas. (CUENCA, NUCINKIS y ZAVALA, 2013; TRAPNELL y VIGIL, 2010)

En otra dimensión, el modo cómo se utilizan los resultados de las evaluaciones a los docentes debilitan aún más el prestigio de la profesión.

A partir de los resultados de pruebas de medición de calidad de estudiantes y pruebas de contrato a docentes, se ha generado un ambiente negativo de la sociedad sobre el trabajo de los docentes, impulsado por medios de comunicación...y afecta el autoestima y la valoración social del magisterio. Ni el Ministerio, ni el sindicato, ni los dos colegios de profesores, ni las instituciones educativas han sabido salir al frente (CNE, 2013: 33).

Las evaluaciones docentes han sido uno de los elementos que han contribuido a la precarización profesional. Los datos que arrojó la evaluación censal docente de inicios del 2007 mostraron que alrededor del 30% de docentes no alcanzaron a resolver las preguntas necesarias para ubicarse en el nivel básico. De acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Educación a la prensa, citada por Rivero (2013:61), el 32,6% de los maestros evaluados no ubicaron datos literales ni reconocieron el tema central de una lectura; 15,9% apenas llegaron a nivel 1; y el 27,2% sólo lograron relacionar dos o más ideas del texto (nivel 2). Escasamente la cuarta parte de los evaluados (24,3%) alcanzaron un óptimo nivel 3. Los resultados en Matemáticas son más preocupantes: 85,7% de los evaluados no estuvieron en capacidad de resolver operaciones y ecuaciones fundamentales.

La política de evaluación, según Guerrero (2009: 21) se ha convertido en el culto a la teoría lingüística y matemática. Si bien el formato de las pruebas ha ido evolucionando paulatinamente, su contenido ha sido básicamente el mismo. Se suele simplificar argumentando un criterio de prioridad e insinuando que este énfasis es sólo un primer paso. Aunque es verdad que actualmente evaluar la práctica docente, más aún en todas las dimensiones que se requeriría, representa un desafío técnico y



organizacional muy grande, que no se puede resolver expeditamente, anota Guerrero (2009: 25) refiriéndose a la situación en Perú.

La revalorización de la profesión docente, en otra de sus dimensiones, alude al tratamiento salarial. Como en la mayoría de países, el bajo reconocimiento económico a la profesión docente es un factor fundamental que incide en el prestigio profesional de la docencia y que se arrastra a lo largo de las últimas décadas de modo creciente.

En el caso de Perú, según Rivero (2013: 41)

El desorden y las inconsistencias en las remuneraciones e incentivos monetarios ponen en evidencia la poca atención de los gobiernos al ejercicio profesional de la docencia y la falta de una política de Estado que garantice los recursos necesarios para revertir esta situación de manera sostenida. Tanto el gremio docente como el Estado, al poner más acento en los aspectos laborales que en los profesionales, han contribuido a construir una imagen docente de asalariado o empleado público antes que de profesional.

La disminución de los aspirantes a docentes en los programas de los institutos pedagógicos y una buena parte de universidades es un indicador recurrente en los últimos años y más aún, desde que se estableció 14, como la nota mínima para ingresar a un programa de formación<sup>27</sup>. Las acciones aisladas, mediante algunos incentivos monetarios, para asegurar el ingreso de estudiantes con rendimientos adecuados han tenido el efecto contrario debido a la baja atraktividad la débil atraktividad de la carrera, entre otros motivos por las bajas remuneraciones.

Los salarios de los docentes peruanos, en general, no han sido el resultado de una política de remuneraciones negociada, consensuada y que coloque al frente la necesidad de revalorizar la carrera y volverla atractiva para los jóvenes que egresan de la secundaria. Al contrario, es uno de los factores que conspiran en contra de la revalorización en la medida en que existen bajas remuneraciones y un conjunto caótico de incentivos y bonificaciones.

Analizando los datos del Ministerio de Educación, anota, se puede señalar que: por sus valores y por su estructura, el sistema remunerativo vigente para los docentes peruanos no representa un mayor estímulo; los docentes mejor remunerados apenas llegan a cubrir el 50% de la canasta familiar básica, calculada en 1800 soles<sup>28</sup>; la estructura vigente no contempla mayores

<sup>27</sup> En Perú se utiliza un rango de calificación en el nivel primario y secundario que va de 0 a 20.

<sup>28</sup> A julio de 2014, el cambio oficial estaba en 2.8 soles por 1 dólar.

diferencias entre el monto remunerativo de un nivel magisterial y otro; el grupo de docentes mejor remunerado (V Nivel Magisterial) se diferencia del grupo con menores ingresos (estrato E) en 22.7%". Rivero (2013: 40)

El tema salarial, junto con aspectos relacionados con la carrera y la evaluación han estado en el centro de los conflictos de las organizaciones de docentes con los sucesivos gobiernos en el Perú. "Desde su creación, contestataria al régimen militar de Juan de Velasco, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú, SUTEP, es sinónimo de lucha gremial contraria a todo gobierno que se haya sucedido en las últimas décadas" afirma Rivero (2007: 238) sin embargo, continúa el autor, el SUTEP ha sido el único portavoz de maestros sin voz en el país, cuyas características orgánicas lo convierten en una institución donde lo gremial y lo político se mezclan con facilidad.

El SUTEP ha tenido la iniciativa de defender derechos y prerrogativas propiamente profesionales en el campo de la docencia pública, y se mantiene vigente como organización social que vela por los intereses y las mejores condiciones laborales y salariales de sus asociados. En estos casos, su accionar es necesario y bien valorado por sus bases magisteriales. (Rivero 2007: 238)

También, la presencia del SUTEP ha sido reconocida como importante en la organización y desarrollo de espacios de diálogo, consulta y formulación de propuestas; más aún, en un escenario donde la revalorización de la profesión docente ocupa un lugar importante en las agendas e instrumentos de política.

Junto con el SUTEP aunque con mucho menor alcance y representación funcionan dos expresiones del Colegio de Profesores, creados para asumir funciones más asociadas a la dimensión profesional de los docentes.

Por su parte, Derrama Magisterial creada en 1932 como una institución para apoyo crediticio a sus afiliados docentes, es un caso muy interesante en Perú. Ha tenido la capacidad y visión, por un lado, de ir más allá del espacio de las operaciones financieras y, por otro lado, ha extendido un campo de alianzas y acciones en apoyo al desarrollo de la educación y al desarrollo docente. Derrama trabaja con gran cercanía a la organización docente, dado su origen, pero amplía la relación con otros actores, sin

perder su pertenencia al profesorado. Las iniciativas pedagógicas de la Derrama Magisterial tienen múltiples expresiones en publicaciones educativas, impulso de estudios, realización de los congresos internacionales de educación “Encinas”, la publicación de una revista educativa, eventos para debatir temas de formación docente, carrera, condiciones de trabajo, etc.

En conjunto, Derrama configura una importante experiencia de participación de los docentes en los debates y acciones sobre políticas educativas. En la actualidad ha consolidado importantes alianzas con el Ministerio de Educación, universidades, ONGs y con un amplio grupo de reconocidos intelectuales de la educación peruana y ocupa un espacio importante en la producción y divulgación de conocimiento sobre la educación y la docencia en Perú, participa y organiza debates, foros y diversidad de eventos académicos y profesionales que aportan a las políticas docentes desde perspectivas renovadas y progresistas.

Junto con la participación directa de los docentes y directores de las instituciones en los debates educativos, y en la elaboración de propuestas de políticas y estrategias, en especial sobre temas docentes; la presencia de las organizaciones de docentes fue un tema que levantó la primera Conferencia Mundial de Educación para Todos en Tailandia 1990. Presentándose como una condición necesaria para los cambios educativos y como una expresión del respeto a los derechos sindicales del profesorado.

### **3.5. Hallazgos y Conclusiones Preliminares**

Los procesos de reformas o transformaciones educativas llegaron al Perú, al igual que en diversos países de América Latina, de la mano de las reformas al Estado, con mayor fuerza a partir de la década de los 90 con el propósito de responder a las demandas de la economía internacional. En el caso peruano, estas transformaciones se gestaron en un escenario de profunda violencia social derivada del conflicto armado que vivió el país hasta muy avanzada la década de los 90.

Los resultados de estas reformas han sido altamente cuestionados desde diversos sectores, incluso entre aquellos que no mantienen posturas políticas e ideológicas coincidentes. Así, el actual Ministro de la Producción señaló, durante un foro organizado por la Mesa de concertación y lucha contra la pobreza en Perú, que veinte años después de las reformas institucionales de los 90 ni se ha fortalecido la institucionalidad del Estado ni se ha mejorado la educación, los dos indicadores que pueden sostener el crecimiento económico en el mediano y largo plazo (GHEZZI, 2014)

El escenario de violencia y exclusión impactó fuertemente a la educación, de manera especial en las zonas rurales, tanto que dio lugar a que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) dedicara una parte importante de su informe a denunciar el abandono a la educación y a recomendar acciones de política y estrategias para revalorizar el trabajo de los docentes. Así como para atender integralmente su formación y calidad de vida, pues son condiciones para que la educación recupere su rol en la cohesión, la paz y la justicia sociales.

Las reformas o grandes propuestas de cambio educativo en Perú que tuvieron matices importantes, en especial a finales de los 90 y comienzos del nuevo siglo por la coyuntura política de retorno a la democracia, de todos modos, se orientaron en la lógica de las tendencias latinoamericanas, priorizando: modernización de la administración, infraestructura educativa y mejora de la enseñanza.

Las tendencias de cambio educativo en la región, particularmente el movimiento de Educación para Todos, han incidido en una significativa ampliación de la cobertura. El Instituto de Estadísticas e Informática (INEI) reportó una tasa neta de matrícula al 2011 en educación primaria del 96% y en educación secundaria del 82.2% aun cuando hay diferencias entre zonas rurales y urbanas y entre departamentos. Sin embargo, al igual que otros países, como se menciona en varios momentos del capítulo; pese a los avances en cobertura, los principales problemas de la educación están en: 1) la calidad; 2) la baja inversión en el sector; 3) la gran brecha que existe entre el campo y la ciudad en prácticamente todos los indicadores educativos; 4) los magros resultados, incluso en lenguaje y matemática (que han sido los campos priorizados por las intervenciones curriculares y a través de capacitaciones lenguaje y matemática).

La percepción de que la educación pública es de baja calidad se ha instalado en el imaginario social, pese a los problemas que también se evidencian en la educación privada. La proliferación de la oferta educativa particular por el incentivo que estableció una de las medidas adoptadas por el gobierno de Alberto Fujimori se ha convertido en una gran preocupación, en especial a nivel de la educación universitaria, incluyendo las ofertas para la formación de profesores que no cumplen requisitos básicos de calidad.

Hay procesos interesantes en Perú que tomaron fuerza en especial a finales de la década de los 90. Procesos que muestran una importante participación social y una presencia activa de la sociedad civil organizada que ha tenido una fuerte incidencia en la formulación de propuestas, declaraciones e instrumentos de política. A lo largo de ello, la revalorización de la profesión docente aparece como una de las prioridades de la agenda política educativa, desde los primeros documentos de diagnóstico en la década de los 90 y se constituye en una base fundamental para las políticas posteriores, más allá de enfoque y alcance.

Leyes, decretos, consultas, declaraciones, acuerdos e instrumentos de política sobre temas docentes se han sucedido en Perú, en parte por la fuerte presencia de la sociedad civil organizada y un movimiento de intelectuales que han levantado a la educación como un derecho y en este marco han relevado la importancia de las políticas docentes. Dos hitos fundamentales, sin desmerecer otros, fueron la creación del Consejo Nacional de Educación y la elaboración del Proyecto Educativo Nacional, resultado de un proceso participativo y plural. Este es un punto de quiebre en el caso peruano. La presencia de movimientos alternativos ha sido fuerte y ha tenido incidencia en la formulación de instrumentos de política y, en ocasiones, en el diseño de las estrategias, en especial, porque especialistas de la educación de la sociedad civil, en diferentes momentos se han vinculado a cargos altos en el Ministerio de Educación.

Pese a ello, la explicitación del papel protagónico de los docentes y la priorización de las medidas de política que si aparecen en diferentes momentos del periodo estudiado, no necesariamente han significado la implementación. No se han desplegado nuevas estrategias que muestren una real comprensión de las nuevas capacidades y roles que se requiere desarrollar en los docentes en términos de participación, involucramiento en las políticas, etcétera. En este sentido, el discurso

sobre el protagonismo docente ha ido mucho más lejos que las acciones, las cuales han reiterado sobre las mismas líneas a lo largo del periodo estudiado.

La capacitación ha sido la estrategia preferida, incluso sin conexión con la formación inicial universitaria debido a las limitaciones del Ministerio de incidir en el sistema universitario. Las estrategias utilizadas no han podido incorporar al sistema de formación inicial universitario en un sistema integrado de desarrollo profesional, aun cuando el tema ha aparecido reiteradamente en varios periodos.

Los docentes son considerados promotores y facilitadores del aprendizaje en las estrategias de formación que aún deja por fuera el desarrollo de capacidades y competencias para la participación en los niveles de decisión de las políticas incluso a nivel local. En este sentido, la descentralización en Perú ha tenido un sentido más orientado a sacar todas las decisiones del poder central y entregar capacidades de acción al nivel regional y local. Como se señala antes, no se tiene evidencias claras de la presencia de los docentes en estos espacios.

La desvalorización de la profesión docente en Perú, sigue siendo un tema de atención a lo largo del periodo estudiado. Como en otros lugares, está asociada a diversos factores, entre ellos, los bajos salarios bajos. No ha aparecido durante el periodo estudiado, una política docente claramente configurada que integre las varias dimensiones del trabajo de los educadores. Los énfasis en la formación han sido destacables, al igual que en construir una carrera magisterial, sin embargo el tema de las remuneraciones no ha podido ser tomado a fondo y colocado como una de las prioridades de la valorización de la profesión.

Las evaluaciones docentes, durante el periodo estudiado, han sido uno de los elementos que han contribuido a la precarización profesional. El modo como se utilizan los resultados de las evaluaciones a los docentes debilita aún más el prestigio de la profesión y han contribuido a crear la imagen de una profesión para pobres o para estudiantes de bajo rendimiento, ha sido una de las líneas de continuidad en el periodo analizado. En este punto, algunos medios de comunicación han fortalecido esta imagen y también han politizado las discusiones en la medida que las posturas sobre el sindicato han incluido al conjunto del magisterio. Las imágenes que han difundido sobre

el trabajo de los docentes han contribuido a generar desconfianza de la opinión pública y la creencia de que no están preparados para su tarea.

Hay en Perú, como en otros países, esfuerzos por avanzar en una comprensión integral sobre el conjunto de dimensiones y condiciones que hacen al trabajo de los docentes. De hecho, la enunciación de una política para el desarrollo profesional integral, o la manera explícita cómo ha empezado a colocarse la revalorización de la profesión docente han sido indicadores positivos. Sin embargo, sólo en los últimos años han empezado a entrar en las agendas de investigación, y todavía de modo incipiente, temas importante como: salud docente, autoestima profesional, autoconfianza personal, acceso a la cultura, trabajo en equipo, culturas institucionales, satisfacción con el trabajo, reconocimiento social, etc.<sup>29</sup>

El peso de una noción de calidad centrada en los aspectos cognitivos de la enseñanza y, por tanto, de la formación de los alumnos también ha pesado en la formación de docentes y, sobre todo en la construcción de la identidad profesional. En contraste con los avances importantes en la construcción de una visión ampliada de la profesión y el trabajo docente y la implementación de estrategias para la revalorización de la profesión docente, persiste una noción restringida de la calidad de la educación, entendida como sinónimo de aprendizaje de contenidos en matemática y comunicación. Adicionalmente, se ha ubicado a los docentes como únicos responsables de los aprendizajes de los estudiantes por lo cual los bajos resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizaje (léase, matemática y comunicación en dos o tres niveles de Educación Básica) han sido atribuidos exclusivamente a su mal desempeño profesional y juegan en contra del prestigio de la profesión.

Los enfoques de las políticas y estrategias docentes han variado sustantivamente, desde la culpabilización a los docentes hasta el reconocimiento de su valor como actores y sujetos de políticas educativas. En este sentido, es observable, junto con esta diversidad de abordajes en lo concreto de las políticas, la falta de continuidad de las acciones y la desarticulación de las intervenciones en formación con las otras intervenciones que se realizan en los otros campos de la educación. De

---

<sup>29</sup> Ver, entre otros: CUENCA y PORTOCARRERO, 2001; MINEDU e IIPE, 2002; TENTI, Emilio, 2007; UNESCO/OREALC, 2007.

hecho, la capacitación y, en la actualidad, la evaluación a los docentes en servicio han sido las principales y casi únicas estrategias para mejorar su desempeño.

Sin embargo, hay una producción de conocimiento y propuestas y, también experiencia acumulada, que se convierten en activos para recolocar el tema docente y configurar la revalorización docente en su sentido más amplio e integral que incluya de modo articulado y sinérgico aspectos como: el diseño de una nueva política de remuneraciones; el sistema de desarrollo profesional; el ejercicio pleno de la carrera docente; el aseguramiento de condiciones de trabajo dignas y satisfactorias; la acreditación de las instituciones formadoras; el diálogo y participación plena de los docentes como sujetos individuales y colectivos, entre otros temas esenciales de la revalorización.

Pese a los grandes esfuerzos realizados para colocar en la agenda de política educativa peruana el tema docente desde una perspectiva más amplia e integral, las estrategias concretas para fortalecer el trabajo docente corren el riesgo de ser simplificadas. Esto podría ocurrir con el Marco del Buen Desempeño Docente si se limita a la implementación de acciones dirigidas a fortalecer los conocimientos y las destrezas de los docentes para la enseñanza de lengua y matemática; sin considerar la formación integral de los estudiantes, la formación ciudadana, la formación para leer la realidad y resolver problemas, para lo cual se requiere también otro tipo de formación docente.

Por otra parte, se requiere de otras acciones para el desarrollo de los docentes de cara a la necesidad de incorporarlos al campo de la formulación de las políticas educativas nacionales y regionales; que den sentido a su trabajo en las escuelas y, fundamentalmente, que los hagan partícipes de las transformaciones educativas.

Asimismo, en contraste con la presencia fuerte de la noción de valorización de la profesión docente en Perú, no hay ejemplos claros de políticas y estrategias intersectoriales para mejorar las condiciones de vida, trabajo y desempeño docente. Los temas de acceso a la cultura, salud ocupacional, vivienda, seguridad y facilidad de acceso a las escuelas, etcétera, aún no son parte de la agenda de la valorización docente.



La brecha que subsiste en el país no es sólo económica sino también política y espiritual. En otras latitudes se preguntan cómo es posible que la democracia no reciba una alta valoración entre nuestros ciudadanos. Habría que responder que en buena parte esto ocurre porque, en su sentido más profundo y radical, la democracia no es parte de la vivencia cotidiana de la población. Nuestra cultura política está atravesada por una herencia colonial muy fuerte; tendemos a seguir conductas de viejos personajes, hábitos de encomenderos o de indígenas sometidos.

En el Perú, el poder instituido es excluyente y no tiene más proyecto que su propia conservación. Sin embargo, lentamente, la gente va forjando una conciencia de derechos y configurando su identidad con movimientos de afirmación de lo que somos. Es un proceso cargado de conflictos, con salidas contestatarias y contraculturales, y también con reacciones de acomodación y funcionalidad respecto al poder excluyente antes aludido. Pensar dialogar y definir políticas magisteriales son acciones no ajenas a este proceso. (CUBA, 2007: 8)

Una tarea ética que según Salas (2007) debe conducir a superar una situación de “exclusión y la inequidad sociales que todavía se traducen en una suerte de apartheid educativo, es decir, una educación para la gente pudiente y otra para los pobres. Coincidiendo con Cuba (2007: 8) “La comprensión de los problemas que hoy encontramos en el magisterio exige tener una conciencia de esta historia y requiere asimismo mirar la profesión en este contexto, para proponer respuestas adecuadas a las necesidades del desarrollo, de la construcción democrática del país y de las tareas de la educación en ese empeño”.

#### 4. Capítulo 3

### Las Políticas y Estrategias Docentes en Ecuador: ausencias, reconocimientos y temas pendientes

En este enredo de nombres, de hombres,  
de matices, me quedo, nos quedamos.  
Me radico, me raíz, me empujo,  
al magma de este vientre andino,  
de esta entraña cascájica, quebrada,  
de esta peña, esta rosa, esta tonada,  
me quedo, nos quedamos.  
¡Acento mío,  
voz grave mía,  
violín de mi costilla,  
silbido de mis sienes,  
en ti me quedo,  
lleno de ser por fin,  
mi propio yo, mi propia tierra,  
mi propio pueblo,  
yo!  
Rafael Larrea

La aproximación al análisis de los enfoques y estrategias acerca de la docencia y, de modo más concreto, sobre las políticas docentes en el Ecuador en el marco temporal de este estudio; implica transitar por el escenario de gran complejidad social y política que vivió el país durante la segunda mitad de los años 90 y la primera de los años 2000, periodo durante el cual se sucedieron siete gestiones presidenciales.<sup>30</sup> Por ello, en este capítulo, se sigue una línea de tiempo y estructura similar al capítulo

<sup>30</sup> Entre 1996 y 2006 se sucedieron 6 presidentes de la República, tres de los cuales dejaron sus cargos por una presión social a nivel nacional debido al fracaso de su gestión y a sus políticas que tuvieron un efecto desastroso en la economía de la mayoría de la población. Los periodos de gobiernos, los nombres de los presidentes y sus partidos políticos se presentan a continuación. 1996-1997 Abdalá Bucaram del PRE (Partido Populista); 1997-1998 Fabián Alarcón del FRA (partido político desaparecido); 1998-2000, Jamil Mahuad de la Democracia Cristiana (partido político desaparecido); 2000-2003 Gustavo Noboa (político independiente); 2003- 2005 Lucio Gutiérrez de Sociedad Patriótica; 2005-2007 Alfredo Palacio (político independiente); 2007 en adelante Rafael Correa.

precedente acerca del Perú, incluyendo una breve presentación del contexto nacional ecuatoriano; pero no se toman como referencia, exactamente, las gestiones gubernamentales debido a la enorme inestabilidad que caracterizó al país durante aquellos años. En su lugar, se ha optado por seguir dos ejes de análisis en el primer tramo temporal que llega hasta el 2006, y para el tramo final de la década de los 2000, se tomó como referencia el eje de las políticas educativas y docentes dentro de una gestión gubernamental se ha consolidado en dos periodos consecutivos, desde el 2007 hasta la fecha.

El eje de análisis inicial, a lo largo del primer tramo temporal (aproximadamente desde 1995 hasta 2006), sigue los grandes proyectos educativos de la época; desarrollados con financiamiento externo del Banco Mundial y del BID que se constituyeron en los más importantes y, en ciertos momentos, en los únicos referentes de la acción estatal en la educación.<sup>31</sup> Asimismo, aborda otros dos proyectos orientados a la educación intercultural bilingüe que, sin tener el alcance o peso político de los anteriores, generaron conocimiento, estrategias y resultados que pudieron convertirse en orientaciones y aportes destacados para las políticas educativas y docentes<sup>32</sup>.

El segundo eje, sigue la trayectoria de los más importantes hitos que ocurrieron en el país, referidos tanto a la normativa para la educación como a los procesos de movilización y concertación social. Aquellos que se iniciaron muy temprano en los 90, y que progresivamente lograron colocar a la educación en la agenda de política pública. En la última parte del capítulo, se revisan las políticas educativas y docentes de los primeros años de la gestión del Presidente Rafael Correa, que inició en el 2007 y durante la cual la educación se colocó como una de las prioridades nacionales de manera mucho más potente y sostenible. Finalmente, se cierra el capítulo con un apartado de conclusiones.

---

<sup>31</sup> Se refiere a los proyectos denominados por sus siglas: PROMEET, AMER, PROMECEB, EB-PRODEC Y REDES AMIGAS.

<sup>32</sup> Se refiere a los proyectos denominados por sus siglas: PROEIB-ANDES y EIBAMAZ.

#### 4.1. Algunos Datos Sociales y Educativos del Ecuador Reciente

Después un largo periodo de profunda crisis social, económica y política, el Ecuador empezó una recuperación institucional. Según Larrea (2013: 15)

Durante la primera década del presente siglo se restableció el crecimiento económico, y a partir del 2007 se han fortalecido la inversión social y el rol del Estado en la economía, bajo una nueva estrategia de desarrollo que busca la transformación económica con una mayor inclusión social, en un contexto de sustentabilidad.

Esta nueva perspectiva trajo consigo el reconocimiento del Ecuador como una sociedad diversa, multicultural, plurinacional y multilingüe

Constituida por una diversidad de culturas que se expresan a través de los pueblos: mestizo, afroecuatoriano, montuvio, nacionalidades ancestrales, e inmigrantes de varias nacionalidades, que caracterizan la heterogeneidad cultural, la pervivencia de sistemas de vida, cosmovisiones y prácticas socioculturales múltiples. (SENPLADES, 2013: 3)

La economía ecuatoriana, según datos oficiales del Ministerio Coordinador de Política Económica (2014), presentó un crecimiento económico real del 4.5% durante el año 2013. En marzo de 2014, a nivel urbano la tasa de ocupados plenos se situó en 49.8%, mientras que la tasa de subempleados se ubicó en 44.3%. La tasa de desocupación, sin embargo, subió un punto porcentual durante el último año, al pasar de 4.6% en marzo de 2013 a 5.6% en el mismo mes de 2014.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2015) a marzo del 2015 la pobreza a nivel nacional se ubicó en 24,12% y la pobreza extrema en 8,97%. En el área rural, la pobreza alcanzó el 43,35% y la pobreza extrema el 19,74%. Finalmente, en el área urbana la pobreza llegó al 15,07% y la pobreza extrema a 3,90%, siendo la menor tasa de indigencia desde 1990. El Ministerio Coordinador de Política Económica (2014) corroboró estas cifras señalando que el coeficiente de Gini del área urbana alcanzó 0.46 en el tercer mes del año, sin variaciones significativas con

respecto a igual periodo de 2013<sup>33</sup>. En marzo de 2014, la inflación general anual fue de 3.11%, presentando un incremento de 0.1 puntos porcentuales respecto al mismo de 2013.

El ingreso familiar mensual de marzo de 2014 estimado en USD 634.7, supera el costo de la canasta básica calculada en USD 632.2. Así, por tercer mes consecutivo la cobertura de la canasta básica supera el 100%; en el mes de marzo de 2014 se situó en 100.4%. (MINISTERIO COORDINADOR DE POLÍTICA ECONÓMICA, 2014:1)

En el Informe de Desarrollo Humano 2014 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) el Ecuador apareció en el puesto 98 en el listado mundial de 187 países y en el puesto 12 en el listado latinoamericano.<sup>34</sup> Según Diego Zorrilla (2014), Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Ecuador, el país se ha consolidado en la franja de desarrollo humano alto debido a los progresos observados en los índices. El desarrollo humano, de acuerdo con el Informe señalado, incluye tres variables: la esperanza de vida, la educación y el ingreso per cápita. "En Ecuador se ha quintuplicado el gasto social en inversión en salud, educación y esto tiene un reflejo, evidentemente, en la mejora de la calidad de vida de la gente" (Zorrilla 2014).

Respecto a la educación, al inicio de la gestión gubernamental del Presidente Rafael Correa, empiezan a ocurrir en el Ecuador cambios importantes dirigidos a colocar a la educación como una política central en la agenda pública.

"Una señal significativa es la revalorización del sector educativo, después de un diagnóstico crítico a su calidad y equidad. Pocas veces la educación aparece nítidamente valorada como clave del desarrollo y la vocación social. La apuesta es total, y supera al sector para integrar un discurso de Gobierno. La opción por la educación se acompaña de nueva normativa, Plan Decenal, respaldo y estabilidad de autoridades y dotación de recursos" (LUNA y ASTORGA, 2011: 303).

---

<sup>33</sup> El Coeficiente o Índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso o, en algunos casos, el gasto de consumo, entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Por ello también se señala que el Índice de Gini mide la inequidad y desigualdad.

<sup>34</sup> Tres países de América Latina están en el grupo de países con desarrollo humano muy alto: Chile (41), Cuba (44) y Argentina (49), y nueve en el grupo con desarrollo humano alto: Uruguay (50), Panamá (65), Venezuela (67), Costa Rica (68), México (71), Brasil (79), Perú (82), Colombia (98), Ecuador (98) y República Dominicana (102).

La inversión en educación pasó del 2.6% del PIB en el 2006 al 5.3% en el 2012 (MINEDUC. 2013). En Ecuador, la educación es obligatoria, gratuita y laica desde la educación inicial hasta el bachillerato; lo cual corresponde a 13 años de escolaridad.<sup>35</sup> El país reportó hasta el 2012 un sistema educativo que atiende a 4'137.661 estudiantes, de los cuales 3'010.427 asisten a instituciones educativas públicas, 923.754 a instituciones privadas, y 203.480 a instituciones fiscomisionales<sup>36</sup>. Al 2012 en el Sistema Educativo Nacional existían 28.590 instituciones educativas y 210.850 docentes (MINEDUC, 2013). Es importante mencionar el reposicionamiento e incremento de la matrícula en la educación pública en los últimos años, alrededor del 72% de la población en edad escolar asiste a una escuela pública.

Según cifras oficiales del Ministerio de Educación (2014), la escolaridad promedio al 2013 se encuentra en 9.7 años. Sin embargo, hay una brecha importante por zonas, siendo la urbana de 11.0 y la rural de 6.9. Esta distancia se amplía mucho más, si se observan los datos desagregados por etnia: mestizo 10.1, afroecuatoriano 8.9, montuvio 6.7<sup>37</sup>, e indígena 5.9. La población indígena tiene un poco más de la mitad de años de escolarización que tiene la población mestiza.

La tasa neta de asistencia a la educación general básica en el 2013 estuvo en el 96.1%, la urbana correspondió a 97%, y la rural al 94.7%. La población montuvia tiene una tasa de asistencia del 93.6% mientras que en relación a las otras etnias no hay diferencias estadísticamente significativas según las cifras del Ministerio de Educación (2014) (cita). Hay que anotar que en el 2007 el promedio de la tasa neta de asistencia estuvo en el 91.4%. Los datos de la tasa neta de asistencia al bachillerato difieren significativamente de las anteriores, 65.8% es la tasa promedio al 2013, la cual sigue siendo preocupante pese al gran incremento que tuvo desde el 2007, año en que se reportó una tasa promedio del 51.2%. Nuevamente los sectores más desfavorecidos

---

<sup>35</sup> La escolaridad obligatoria en Ecuador corresponde a 13 años: 1 año de educación inicial, 6 años de primaria, 3 años que corresponde al tramo inferior de la secundaria y 3 años que corresponde al tramo superior de la secundaria, denominado bachillerato en Ecuador.

<sup>36</sup> Las instituciones educativas fiscomisionales son aquellas regentadas por comunidades religiosas para atender a población de bajos recursos económicos y tienen financiamiento parcial del Estado.

<sup>37</sup> El término montuvio en Ecuador comprende la población rural de la Costa que en los últimos años ha reivindicado su derecho a ser considerada una etnia.

son los adolescentes y jóvenes montuvios con un 39.4%, afroecuatorianos 56.2% e indígenas con un promedio de 57.1% (MINEDUC, 2013).

El promedio de la tasa de analfabetismo, según el último Censo de Población del 2010 está en 6.8%. Si bien hay una reducción en 2.2 puntos desde el último censo del 2001, la brecha entre grupos étnicos es importante. Así mientras el promedio de la población mestiza está en 5.1%, la población afrodescendiente está en 7.6%, la montuvia en 12.9%, y la población indígena, en 20.4% (INEC, 2010). Estas brechas en el acceso y escolaridad son consistentes con aquellas que se aprecian en las tasas de pobreza y desempleo presentadas anteriormente.

En relación a los datos sobre docentes, de los 210.850 docentes, aproximadamente, el 63,5% pertenecen a instituciones educativas públicas; el 30,1% a instituciones particulares; el 5,1% a instituciones fiscomisionales; y apenas el 1,2% a instituciones municipales (EDUCIUDADANÍA, 2011).<sup>38</sup> Respecto de su formación, según la misma fuente, al 2010 se estima que, del total de docentes de educación regular, aproximadamente el 7,3% a escala nacional tenían título de Bachilleres en Ciencias de la Educación, el 65,9% título de nivel superior docente, y el 6,2% título de posgrado.

Según el Informe de Monitoreo de la Metas EPT 2015, el Ecuador ha realizado importantes avances. Si bien se toman como referencia las cifras oficiales hasta el 2013, y en algunos casos hasta el 2012 (dependiendo de la información disponible), las proyecciones señalan que Ecuador habrá alcanzado hasta el 2015; la meta 1, referida a la ampliación de la cobertura de educación de la primera infancia; la meta 2 acerca de la universalización de la educación primaria; la meta 5, referida a lograr la paridad de género en la educación básica. Estaría todavía pendiente la consecución de las metas 3 y 4, relacionadas con la educación de jóvenes y adultos.

En relación a la meta 6, acerca de la calidad de la educación, el informe reconoce positivamente la reducción, en promedio, del número de estudiantes por profesor (pese al incremento de la matrícula en la educación pública). En el punto de evaluación de aprendizajes, es más útil por la actualidad de los datos mencionar que el

---

<sup>38</sup> En Ecuador, solo el Municipio de Quito mantiene a su cargo un pequeño número de instituciones educativas las cuales para las estadísticas entran en el sistema público.

último informe del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la UNESCO (LLECE), incluye a Ecuador entre los países latinoamericanos que han mejorado significativamente los resultados en las pruebas de evaluación de logro de aprendizaje en lengua y matemática.

#### **4.2. Hitos y Proyectos Educativos de los 90 y Primera Mitad de los 2000: los enfoques de las políticas educativas y las estrategias docentes en disputa**

La década de los 90 y primera mitad de los 2000 se caracteriza por una enorme contracción del Estado y un profundo debilitamiento de su capacidad para asegurar políticas sociales en beneficio de toda la población.

Desde mediados de los 80 es evidente la separación entre las políticas sociales y la economía. Las políticas sociales fueron consideradas aleatorias, casi funcionales, a las políticas económicas. Un nuevo esquema de manejo llamado “economía social de mercado” por el gobierno que acaba de instalarse, reduce la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas, se liberan los controles en importaciones y exportaciones, flotan los intereses y la cotización de la moneda y no existen controles de precios. Los sucesivos gobiernos que asumieron la dirección del Estado, en medio de una profunda inestabilidad política, incluso aquellos que levantaron un discurso social y emprendieron grandes programas compensatorios, no articularon una política social integral y que, además, no se subordine a lo económico (VÁSCONEZ, A., CÓRDOBA, R., MUÑOZ, P., 2005).

De la misma manera, Rivera y Samaniego (2012: 1) afirman que

El Ecuador en los noventa y aún en los inicios de la primera década del siglo XXI vivió el escenario de un Estado en crisis, con gobiernos que basaron las decisiones macroeconómicas en políticas que implicaron recortes fiscales que afectaron severamente al sector social y a la población.

El gasto en el sector social, según Vásconez, Córdoba y Muñoz (2005) cayó de 12.1% (1980) a 5.2% (1995). Las condiciones sociales de la población fueron deteriorándose vertiginosamente, sobre todo hacia finales de los años noventa; como lo muestran indicadores críticos de pobreza, entre ellos, bajos niveles de escolaridad,



desnutrición y desatención en la salud. Los procesos electorales y los inicios de los gobiernos –continúan los mismos autores– entregaron al país discursos con propuestas transformadoras en el campo de la educación y de los otros sectores sociales. Sin embargo, no tuvieron la capacidad o la decisión de sostener la continuidad, estabilidad y visión de largo plazo, a tal extremo que la investigación ha mostrado que las políticas sociales y educativas, se caracterizaron por una alta inestabilidad, discontinuidad, poca fluidez y carácter cortoplacista (CRESPO, 2000; ARCOS, 2008; MINTEGUIAGA, 2014).

Los primeros planteamientos de política educativa en esta dirección fueron hechos por el Banco Mundial, en el marco de un amplio estudio sobre el sector social del Ecuador...Era parte de un paquete de recomendaciones del Banco Mundial y del BID para la mayoría de países de la Región. Las políticas y estrategias apuntaban a crear condiciones sociales que sirvan de soporte, y actúen de manera sinérgica con el amplio programa de reformas económicas e institucionales de los noventa, orientadas a un cambio significativo del rol del Estado en la economía, mediante la privatización de las empresas públicas, la desregularización de los mercados, la apertura comercial, etc. (ARCOS, 2008: 45-46).

En la misma dirección, Vásconez, Córdova y Muñoz (2005: 8) afirman que “Nada hay más claro en cuanto a influencias sobre las agendas sociales ecuatorianas que los enfoques provenientes de la banca de desarrollo, en especial a partir de la década de los años noventa”.

En el campo de la educación, de modo más específico, Estévez (2008: 18) señala refiriéndose a las dos últimas décadas del siglo pasado que “al igual que en América Latina, en el Ecuador las propuestas para el mejoramiento de la educación estuvieron sustentadas en el enfoque que imprimió la banca internacional de desarrollo bajo la modalidad de préstamos.” De este modo, el Ecuador inició un proceso de reforma de la educación básica a partir de un diagnóstico que determinó que uno de los problemas centrales de la educación básica era la baja calidad de la misma, afirmación que se respaldaba en los niveles insuficientes de aprendizaje de los estudiantes en matemática y lengua, así como en las tasas de abandono y deserción escolar.

El objetivo era mejorar la calidad de la educación, entendida ante todo como una menor deserción y mejores logros de aprendizaje. Se caracterizaba por un conjunto de iniciativas de política que dieron origen a acciones en varios campos: organización y administración del sistema, cambios en el currículo, capacitación docente, medición de logros, etc. (ARCOS, 2008: 45)

El diseño y puesta en marcha de los proyectos de “reforma educativa” se acompañaron de una manera de hacer política educativa de la época que, según Rivera y Samaniego (2012) recibió influencias diversas, tanto en la prioridad de sus contenidos, cuanto en el proceso de análisis y discusión de las ideas. En este segundo aspecto, varias corrientes de pensamiento confluyeron en el escenario nacional postulando una mayor participación del sector privado, de las organizaciones no-gubernamentales y de la ciudadanía en sus diversas expresiones, en las decisiones y en la ejecución de las políticas.

En este contexto se configuran grandes proyectos educativos, todos ellos focalizados en determinados segmentos educativos: rural, educación técnica, educación básica,<sup>39</sup> sectores urbano-marginales,<sup>40</sup> bajo la lógica de las estrategias pro-pobre (MINTEGUIAGA, 2014). Sin embargo de esta focalización, de todos modos, estos proyectos tuvieron incidencia en la política educativa nacional y, dentro de ella en los enfoques y estrategias orientados a los docentes.

#### **4.2.1. PROMEET Y AMER: la pertinencia cultural, los docentes y la transición hacia la educación para la productividad**

Los primeros años de la década de los 90 encuentran al Ecuador en el tramo final de dos proyectos con financiamiento de préstamos del BID dirigidos a la educación técnica y a la educación rural. El Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER) y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMEET).

El Proyecto AMER se implementó de 1984 a 1993 por un contrato de préstamo con el BID por USD 24,5 millones. Se concentró con especial énfasis en escuelas unidocentes<sup>41</sup> y en algunas escuelas pluridocentes o multigrado,<sup>42</sup> en las cuales se

---

<sup>39</sup> La educación básica en Ecuador cubre los 10 primeros años de escolaridad.

<sup>40</sup> Urbano marginal es un término que, en su momento, hizo referencia a un territorio ubicado en la periferia de las grandes ciudades que fueron poblándose como resultado de la migración desde el campo de población campesina e indígena que vivían en condiciones de precariedad.

<sup>41</sup> Escuelas que tienen un docente para atender todos los seis grados de la escuela.

suponía estaba concentrada la marginalidad rural en educación. Sus principales líneas fueron: construcción de escuelas, dotación de mobiliario, producción de textos escolares y capacitación de maestros (MOGOLLÓN, 2014; MINTEGUIAGA, 2014,)

El Proyecto AMER, aun cuando nació como una unidad autónoma, figura que prevalecerá y se profundizará en los siguientes proyectos, contó con la participación de funcionarios y especialistas del Ministerio de Educación. Ellos integraron enfoques de la educación rural comunitaria y la investigación participativa que tuvo una especial consideración por el saber y la experiencia pedagógica de los docentes y su importante papel en la relación con las comunidades.

En efecto, el diseño y aplicación del denominado “Currículo Comunitario”, uno de los distintivos del proyecto AMER fue

generado en el campo a partir de la interacción entre docentes y comunidades....y ha sido reconocido como el puente que los maestros y las comunidades lograron tender entre la educación formal y la educación no formal....los referentes de la metodología utilizada son: la investigación participativa, la educación comunitaria permanente, la organización y participación comunitaria, y la relación con las agencias de desarrollo (CRESPO, 1996: 86).

Este Proyecto promovió la creación de los Centros Rurales de Educación e Investigación (CREI), que se constituyeron en una suerte de centros regionales cercanos al mundo de la educación rural con una perspectiva pedagógica; convirtiéndose en referentes importantes para la formación de docentes en servicio. (CRESPO, 1996; MOGOLLÓN, 2014). La capacitación estuvo a cargo de un equipo de profesionales integrado dentro del Proyecto quienes trabajaron directamente con los docentes de las escuelas participantes.

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMEET) se ejecutó de 1986 a 1994, en tres etapas. También con un contrato de préstamo con el BID por 21 millones de dólares, con el propósito de expandir y mejorar la cobertura de la educación técnica industrial y agropecuaria (RIVERA, 1996). Tuvo una cobertura en colegios seleccionados y se ejecutó a través de las siguientes líneas: construcción o remodelación de los edificios de colegios técnicos, equipamiento, formación y

---

<sup>42</sup> Escuelas con 2 a 5 profesores para atender los seis grados de la escuela.

perfeccionamiento de los docentes, y fortalecimiento de la Dirección de Educación Técnica en el Ministerio (UNESCO, 1985: 15)

La capacitación de profesores, según Mogollón (2014) se realizó a través de la contratación de especialistas internacionales, el envío de docentes a pasantías en el extranjero, procesos a cargo de la ESPOL (Escuela Politécnica del Litoral) y de equipos de especialistas del Proyecto, varios de los cuales provenían del Ministerio de Educación.

Al PROMEET y al AMER continuaron dos grandes proyectos desarrollados en Ecuador durante la segunda mitad de los 90. Al igual que los dos anteriores, con financiamiento proveniente de créditos del Banco Mundial y del BID; que aunque continúan la línea de proyectos con cooperación internacional, asumen enfoques en buena medida diferentes de los anteriores. Estos proyectos representaron en ese momento el mayor esfuerzo del país para atender la problemática educativa. Como señala Arcos (2008: 46) “La reforma por la calidad se ancló en dos grandes proyectos de mejoramiento de la educación básica financiados por préstamos del BID (PROMECEB) y del Banco Mundial (EB-PRODEC)”. Estos proyectos fueron seguidos por el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (REDES AMIGAS) que se inició en 1998. Los tres proyectos se focalizaron en la educación básica, se financiaron sobre todo con créditos del Banco Mundial y el BID y fueron gestionados por unidades externas al Ministerio de Educación con autonomía de decisión y administración financiera (ARCOS, 2008; WHITMAN, 2008; MINTEGUIAGA, 2014).

#### **4.2.2. Los Grandes Proyectos con Créditos de la Banca: capacitación, control e incentivos para los docentes**

El Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, PROMECEB, con énfasis en el sector rural, incluyó componentes de infraestructura, equipamiento, formación de redes escolares descentralizadas; y entre sus acciones referidas al ámbito pedagógico, realizó dos intervenciones: 1) la reforma de los institutos normales que formaban docentes bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación; 2) la

capacitación de docentes en servicio. En este proyecto aparecen, de modo explícito, las nociones de evaluación docente, la necesidad de establecer mecanismos de control a los profesores, y el estímulo a la competencia entre docentes.

El equipo gestor del PROMECEB respaldó sus componentes y estrategias en un diagnóstico de la educación en especial en zonas rurales y en una valoración de la situación de los docentes que, según Abendaño (2004) identificó, entre otros, los siguientes problemas:

- Carencias y debilidades en la formación inicial y desarrollo de los recursos humanos que laboran en el sector educativo.
- Escasez de control sobre el ejercicio de los docentes en los establecimientos de educación, debido a la inexistencia de un sistema de evaluación de la calidad y de asesoría pedagógica.
- Deterioro de la auto-imagen del docente, originado en la ausencia de mecanismos que estimulen al maestro a competir y mejorar profesionalmente- Inexistencia de un sistema equitativo de ingreso, promoción y estímulos, así como carencia de mecanismos de control de la práctica docente.
- Ausentismo docente, que se aprecia en la desvinculación del docente con la comunidad, deterioro de la calidad del trabajo del maestro, tiempo incompleto de permanencia en la escuela rural e incremento de cambios docentes hacia la ciudad.
- Limitaciones en el desarrollo curricular, debido a que no se considera diferencias de los educandos, realidad socio-económica, valores étnicos y culturales y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Bajo estos supuestos, el PROMECEB emprendió la transformación de los colegios e institutos normales<sup>43</sup> en Institutos Pedagógicos, IPED

con el objeto de que ellos se constituyan en un elemento fundamental de la red institucional para llevar adelante el mejoramiento de la calidad de la educación básica. Se trata, entonces, de centros educativos encargados de la formación docente inicial, de la profesionalización y capacitación de los docentes en servicio de los niveles pre-escolar y educación básica. A estos centros se les

---

<sup>43</sup> Las escuelas normales fueron creadas en Ecuador a inicios del siglo XX para la creación y consolidación del sistema educativo de educación pública y laica que fue una de las grandes contribuciones de la Revolución Liberal.

asignó funciones complementarias como la investigación y experimentación pedagógicas, la producción de recursos didácticos y la extensión educativa para la comunidad. (ABENDAÑO: 2004: 14)

Mediante esta reforma las escuelas normales creadas a principios del siglo XX, fueron transformadas en 1991<sup>44</sup> en Institutos Pedagógicos que tuvieron una modalidad de planteles de post-bachillerato con tres años de estudio teórico-práctico y los títulos que recibían sus egresados los habilitaban para ejercer la docencia como profesores primarios y primarios. Según anota Abendaño (2004: 14) “El plan y los programas de estudio fueron elaborados con la participación de delegados de los antiguos institutos normales”. Los graduados de los institutos pedagógicos obtenían el título de profesor de educación primaria, aunque su competencia cubre también el nivel pre-primario.

Durante este periodo, la formación docente tuvo una expansión importante en las universidades, aun cuando no se estableció ningún sistema que coordine e integre la formación de docentes. Al respecto, el “Catálogo de Carreras y Títulos” elaborado por el entonces Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP) citado por Abendaño (2004: 42) señala que

La relación que existe entre los Institutos Pedagógicos y las Facultades de Educación del país con el resto del sistema educativo ecuatoriano es débil; y, la relación existente entre las universidades y los institutos pedagógicos es casi nula. Esto se lo puede deducir cuando comparamos que no existe paralelismo entre los planes y programas de estudio que desarrollan los Institutos Pedagógicos frente a los que se ejecutan en las Facultades de Educación, en la pertinencia de las propuestas educativas que se manejan en cada sector, en los periodos de duración de los periodos escolares, en la forma de abordar la reforma curricular de la educación básica, etc.

La capacitación a los docentes en servicio para la aplicación de los cambios curriculares y el uso de textos escolares, se implementó a través de equipos contratados directamente por el Proyecto y la participación de funcionarios de la

---

<sup>44</sup> La normativa para la creación y funcionamiento de los Institutos Pedagógicos están en las resoluciones Ministeriales N° 205 y 275 de 4 de abril de 1991 y 14 de mayo de 1992, respectivamente y en el Acuerdo Ministerial No. 725 del 5 de septiembre de 1991.”

entonces Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional (DINAMEP) del Ministerio de Educación, según Mogollón (2014).

El Proyecto de Educación Básica: Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC) fue diseñado para realizar una intervención educativa en zonas urbano- marginales. Sin embargo, incluyó en su implementación temas de política nacional como: el diseño de un nuevo sistema de supervisión educativa en 1994; la institucionalización del sistema nacional de estadísticas educativas a partir de 1994; la creación del Sistema Nacional de Medición de Logros Académico, que inició en 1996 la aplicación de las pruebas APRENDO para medición de logros en matemáticas y castellano en estudiantes del tercero, séptimo y décimo años de la educación básica. Asimismo, incentivó el apoyo a la reforma curricular que empieza a desarrollarse sostenidamente desde el año 1995, con el aval del Consejo Nacional de Educación, bajo la denominación de Reforma Curricular Consensuada para la educación básica.

El componente pedagógico del EB-PRODEC atendió, entre otros campos, la producción de materiales educativos, elaboración de textos escolares y formación docente. La formación de maestros se orientó en dos líneas; la más importante fue la capacitación a los docentes de las escuelas de las redes educativas formadas al amparo del proyecto, y posteriormente, cuando el Proyecto incluyó en su planificación el apoyo a la implementación de la reforma curricular, a todos los docentes a nivel nacional.

El Proyecto implementó un plan de capacitación para la aplicación del nuevo currículo a través de equipos de facilitadores a nivel nacional que, a su vez, formaba equipos provinciales y éstos capacitaban a los maestros. Se empleó la denominada “estrategia en cascada” muy difundida en esos años. y que ha tenido niveles de efectividad variables. Asimismo, como parte de la estrategia se promovió la conformación de una modalidad de formación entre pares denominada círculos.

Al respecto, según Whitman (2008) los docentes desarrollaron una adhesión a la reforma curricular de 1996, denominada Reforma Curricular Consensuada; y valoraron en alto grado las estrategias utilizadas, en especial, por el Proyecto EB-PRODEC para promover círculos de estudio y trabajo en red entre pares. Ello porque dichas estrategias fomentaron el desarrollo profesional docente pertinente a los contextos y la

oportunidad de aprender a partir de la reflexión sobre su práctica y sobre la realidad de los estudiantes y las escuelas.

En la línea de formación inicial, el EB PRODEC estableció una alianza con 11 universidades calificadas y emprendió un Programa de Licenciatura y un Programa de Maestría que se ejecutaron a nivel nacional.

Por otro lado y como parte del componente orientado a la medición de aprendizajes a través de las pruebas “Aprendo”, la unidad correspondiente en el EB-PRODEC impulsó el primer estudio sobre factores asociados al aprendizaje. La cual, entre otros hallazgos, identificó la relación entre el logro de aprendizaje y aspectos relacionados con las expectativas de los docentes. Las conclusiones de la investigación, disponibles en 1999, fueron importante – señala– Minteguiaga (2014: 47) sin embargo, sus resultados no fueron utilizados en la toma de decisiones sobre estrategias para mejorar el trabajo de los docentes ni en otros campos relacionados con los temas del estudio.

El Proyecto REAR (Redes Amigas) que inició en 1998 con un préstamo del BID y, de alguna manera, para dar continuidad al PROMECEB y atender la educación rural. Sus líneas de acción principales fueron similares a los anteriores: construcciones escolares, equipamiento, formación de redes escolares con gestión descentralizada y capacitación a docentes en servicio. Sin embargo, tuvo un enfoque descentralizador que fue mucho más lejos que los anteriores. Este proyecto según Minteguiaga (2014: 54) “buscó deliberadamente conectar la calidad educativa, con una forma de gestión escolar descentralizada que buscaba vincular a la escuela con la sociedad civil”. En efecto, sus principios básicos están en el funcionamiento en red y, al mismo tiempo, en la autonomía de las escuelas; incentivos docentes, empoderamiento de los padres de familia para garantizar la rendición de cuentas por parte de los docentes, etcétera. Todo esto en un espacio de ausencia de una propuesta o proyecto educativo pedagógico (FLACSO, 2005).

Este enfoque radical de descentralización en este Proyecto promovía el aporte financiero de los actores sociales y planteó el desarrollo de proyectos educativos por medio de ONG, empresas, universidades, consultoras y demás organizaciones,



incluyendo la tercerización a organizaciones privadas de servicios tanto de docencia como de capacitación (MINTEGUIAGA, 2014; FLACSO; 2005).

La formación en servicio quedó en manos de la oferta privada (especializada o no en educación), los incentivos monetarios a los docentes como una forma de estimularlos a trabajar<sup>45</sup>, el control y la rendición de cuentas fueron parte de los mecanismos que se suponía iban a mejorar su desempeño. Sobre la formación de los docentes en servicio, específicamente, este Proyecto concretó una modalidad de ‘tercerización’ en la que el área pedagógica, incluida la capacitación y asesoría a los docentes pasó a depender en alto porcentaje de servicios privados denominados Unidades de Apoyo Educativo – UAES que recibieron importantes recursos monetarios del Proyecto. La evaluación realizada por la FLACSO-Ecuador (2005) mostró que estas entidades privadas fueron un fracaso y que sólo el 20% de ellas tuvieron un buen desempeño.

Junto con estos proyectos,

aparece en las agendas de política el discurso de la calidad educativa, entendida tanto desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos y de las condiciones materiales de la enseñanza, como de los resultados educativos. Asociado a ello, surge un planteamiento bastante radical respecto a la transformación del papel del Estado en la provisión y modernización de los servicios sociales, entre ellos la educación (MINTEGUIAGA, 2014: 36).

En el marco de este enfoque, sigue la autora, se distribuye la responsabilidad de la garantía del derecho a la educación entre múltiples actores, no necesariamente educativos, mientras que el Estado se le asigna la tarea de asegurar la unidad educativa no mediante la provisión directa sino a través de políticas generales, entre ellas las de capacitación docente.

Asimismo, en el contexto de los grandes proyectos aparece el discurso de la verificación de la calidad en términos de resultados y de gestión del sistema educativo. Se propone procesos de acreditación y evaluación de las unidades educativas, los

---

<sup>45</sup> Según el informe de FLACSO-Ecuador (2005) de los USD 50 millones de presupuesto de este Proyecto, 31,2 millones se dirigieron a las redes de escuelas y dentro de este monto se destaca, aproximadamente, 10 millones para infraestructura, 7.3 millones para material didáctico, 3.9 para equipamiento y 2.9 para incentivos a los docentes.

estudiantes y los docentes y, según Minteguiaga (2014: 36-37) la calidad, empieza a ser asociada a las condiciones materiales y cuestiones “cuantitativamente medibles” como: fondos gastados, número de construcciones escolares, número de docentes capacitados, etcétera. Al igual que se asocia calidad educativa con una nueva forma de gestión de lo educativo-escolar que significaba trasladar la capacidad del gasto a la escuelas y redes.

Una de las grandes conclusiones generales de este periodo de la educación ecuatoriana es que, pese al enorme esfuerzo que significó para el país y la implicación que en ellos tuvieron técnicos, especialistas, universidades y docentes,

los grandes proyectos financiados por recursos externos no arrojaron los resultados esperados, especialmente al fallar en convertirse en el motor de cambio institucional que arrastraría al conjunto de las políticas y estructuras institucionales de la educación básica. La estrategia utilizada para su operación, la organización de unidades ejecutoras, una especie de ministerios paralelos, con un estatuto especial desde el punto de vista de contratación y remuneraciones...en corto tiempo se convirtieron en islotes de modernidad, aislados, asediados y con poca legitimidad (ARCOS, 2008:48).

De la misma manera, el estudio realizado por Whitman (2008: 69) para identificar el impacto de los proyectos financiados con préstamos del Banco Mundial y del BID coincide con Arcos al señalar que hay poca evidencia de que los aprendizajes hayan mejorado significativamente o que hayan generado cambios sustantivos en el sector educación, pese a que uno de sus propósitos fue el fortalecimiento de capacidades institucionales en el Ministerio de Educación.

Según Crespo (2000)<sup>46</sup> en el ámbito de estos proyectos, la calidad de la educación básica fue identificada con la red escolar como el modelo descentralizado de gestión administrativa y pedagógica. En este marco, los proyectos de calidad pusieron énfasis, sin embargo en insumos como infraestructura y desarrollo administrativo de los “centros matrices” de estas redes locales descentralizadas. Lo cual condujo a que la preocupación principal de los directores y profesores se orientara hacia el mejoramiento en la administración.

---

<sup>46</sup> CRESPO, Carlos. Escenario, conflictos y proceso de cambio educativo en el caso del Ecuador. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Reformas Educativas y Política en América Latina” organizado por el CIDE y PREAL del 17 al 19 de enero en Santiago de Chile.

Paradójicamente, la promoción y adhesión que procuraban los proyectos descentralizadores en los docentes y en las familias, contrastan con su autoritarismo de origen, dado que se confeccionan entre élites técnicas muy reducidas sin pasar por procesos de discusión consensuado con sus potenciales actores (CRESPO, 2000). La estrategia de implementación, de arriba hacia abajo y desde fuera del propio Ministerio de Educación, no contó con una estrategia que operativice la descentralización en términos de participación de los directores, docentes, comunidades. Los conflictos, resistencias y dificultades empezaron con los actores locales y funcionarios del sistema educativo y se extendieron al sindicato de profesores y organizaciones docentes quienes cuestionaron la verticalidad de las decisiones.

En síntesis, estas iniciativas que nacieron del influjo de orientaciones externas asociadas a las grandes reformas del Estado no siempre fueron suficientemente planificadas ni ejecutadas en el contexto de un programa coherente de política; a la vez que presentaron serios problemas de coordinación y continuidad. Sin embargo, en el caso del Ecuador, son los referentes de ese complejo fenómeno al que se denominó reforma educativa en los años noventa. (ARCOS, 2008: 45).

#### **4.2.3. La Educación Intercultural Bilingüe: el reconocimiento docente en un escenario de cambios de enfoque**

Una mención aparte merece dos importantes proyectos dirigidos a la educación intercultural bilingüe, el primero denominado Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (Proyecto EBI), y el segundo, el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (EIBAMAZ). Ambos contaron con financiamiento de la cooperación alemana, y con apoyo de organismos de cooperación internacional como UNESCO y UNICEF. Sin embargo, una característica importante de estos proyectos es que surgen en un contexto de protagonismo del movimiento indígena que toma a la educación intercultural indígena como una de sus más importantes banderas.

El movimiento indígena es el actor social que irrumpe en el escenario nacional con mucha fuerza, logró legitimar a inicios de la década de los 90 un sistema semi descentralizado de educación intercultural bilingüe, el mismo que alcanzó el reconocimiento oficial de un modelo curricular propio que orientó su aplicación en 10 lenguas. La legalización de la educación intercultural bilingüe generó una experiencia inédita en el país de cogestión entre el Estado y la organización indígena en la conducción del proceso educativo. (CRESPO, 2000: 6).

Estos proyectos desarrollaron un enfoque, unos contenidos y una metodología que difieren significativamente de los tres proyectos antes reseñados.

El Proyecto EBI, inició en 1984 y se extendió hasta la década de los 90. Tuvo el propósito de contribuir al desarrollo de una política de atención a la educación de las poblaciones indígenas a través del diseño de un modelo curricular, materiales educativos en varias lenguas y una estrategia de formación docente que incluyó el nivel inicial y el nivel en servicio, un tema que resulta particularmente relevante en el contexto de este estudio.

Dicho proyecto impulsó la creación de la Licenciatura en Lingüística Andina y Educación Bilingüe en alianza con la Universidad de Cuenca, una universidad pública del Ecuador. El programa tuvo como propósito preparar maestros para la educación intercultural bilingüe y recibió estudiantes de Ecuador y también de Perú y Bolivia, en el marco del alcance andino del Proyecto EBI; quienes al finalizar sus estudios nutrieron el sistema de educación intercultural bilingüe tanto a nivel de las escuelas EBI como de las instancias que empezaron a crearse dentro de los ministerios de educación. (MOYA, 1998; FABARA, 2003, LOPEZ y KÛPER, 2004; KREINER). Los docentes egresados de este programa han sido un factor clave en la implantación y desarrollo de los sistemas de educación bilingüe en sus países.

Por su lado, el Proyecto EIBAMAZ, que inició en el 2005 y se extendió al 2012, resulta una experiencia muy interesante, en particular, en relación a la participación de las organizaciones indígenas, los docentes y las comunidades. Uno de los factores de éxito del proyecto, según el equipo coordinador, es

la interdependencia y retroalimentación entre sus tres componentes: la investigación aplicada, la producción de materiales y la formación docente. De estos, la formación docente es sin duda el espacio de convergencia de todo: los maestros y las maestras de EIB/EIIP son el aspecto más visible y sensible del

sistema educativo, la pieza maestra que comunica a los niños y las niñas y a sus familias con todo el sistema. (UNICEF, 2012: 22)

Las evaluaciones realizadas al proyecto reconocen el lugar y papel central de los docentes porque están cerca, o incluso poseen, el conocimiento comunitario y lo articulan con el conocimiento del saber no indígena. Los maestros apoyan o realizan las investigaciones, producen y utilizan los materiales, aplican los currículos educativos y son quienes experimentan con las nuevas metodologías transformando las propuestas en aprendizajes

Los docentes han sido considerados el factor más importante y más activo en el desarrollo del programa, motivo por el cual el componente de formación docente del programa EIBAMAZ ha diseñado dos líneas de acción complementarias: involucrado actuaciones en dos sentidos diferenciados: la formación docente inicial –para disponer de nuevas promociones de maestros y maestras en EIB/EIIP– ; y la formación docente en servicio, para mejorar las capacidades en enseñanza multilingüe intercultural de las y los docentes profesionales en servicio. (UNICEF, 2012)

El programa EIBAMAZ hizo una apuesta estratégica para reforzar desde la base y desde el inicio del proceso, la formación y las capacidades de las y los docentes de EIB/EIIP, complementando estos esfuerzos con el trabajo que se desarrolla en los espacios de aprendizaje de acuerdo a la realidad sociocultural y lingüística de los Pueblos Amazónicos. (UNICEF, 2012: 22)

Pese a la importancia que han tenido estos proyectos para la educación intercultural bilingüe, sus aprendizajes y contribuciones no han entrado en el conjunto del sistema educativo, ni siquiera el EIBAMAZ que concluyó hace apenas dos años. Por ello, cuando se habla de la reforma educativa en el Ecuador, principalmente se alude a PROMECEB, EB-PRODEC y Redes Amigas, aunque en este último caso en menor grado porque sus resultados estuvieron lejos de lo esperado y su ejecución se fue diluyendo rápidamente.

La inestabilidad política del país, incidió profundamente en la ausencia de un proyecto educativo nacional que sostenga una propuesta de cambio más allá de las gestiones de gobierno.

No se puede hablar de línea continua de reforma. Si bien, oficialmente, arrancó en el año 1993 sin embargo su implementación tuvo paralizaciones y

retrocesos, en especial por la indefinición de competencias y liderazgos dentro del Estado y, posteriormente por una profunda crisis e inestabilidad política. El gobierno dispuso de menos de un año y medio para poner en práctica la propuesta de reforma. El siguiente gobierno elegido en 1996, la desechó y el país ingreso en un periodo de inestabilidad política e institucional, que se agudizó con una crisis económica sin precedentes. Entre agosto de 1996 y enero del 2000 se sucedieron tres gobiernos. Todo intento o iniciativa de una política mínima de educación desapareció y la reforma no concluyó o fue parcial y superficialmente ejecutada. (ARCOS, 2008: 48)

### **4.3. Los Hitos de la Participación Social y la Valorización de la Docencia**

En paralelo a la ejecución de los grandes proyectos que se han reseñado y pese a la inestabilidad política, el Ecuador ha tenido la capacidad de avanzar en procesos que, finalmente, han conseguido colocar a la educación como una de las prioridades de la política pública. En este escenario, los temas docentes empezaron a emerger progresivamente hasta convertirse en una de las políticas del Plan Decenal de Educación 2006-2015.

Según Rivera y Samaniego (2012:1)

La manera de hacer política educativa de la época recibió influencias diversas, tanto en la prioridad de sus contenidos, cuanto en el proceso de análisis y discusión de las ideas. En este segundo aspecto, varias corrientes de pensamiento confluyeron en el escenario nacional postulando una mayor participación del sector privado, de las organizaciones no-gubernamentales y de la ciudadanía en sus diversas expresiones, en las decisiones y en la ejecución de las políticas.

Esta coincidencia –señalan los mismos autores– en la idea de instalar un debate educativo con la participación de otras voces más allá de las tradicionales que se ubicaban en las altas esferas, permitió crear en el Ecuador una fuerte tendencia de opinión favorable a la participación social y a la construcción de un amplio consenso nacional como condición de viabilidad de las reformas educativas (Rivera y Samaniego, 2012).

En este sentido, diversos actores impulsaron y protagonizaron una inédita participación de la sociedad civil en la discusión de los asuntos educativos y en la

determinación de las grandes líneas de la política educativa. La educación como derecho y el Estado como garante del derecho fueron los conceptos que predominaron como enfoque aglutinador de los diversos actores sociales que han participado, no sin tensiones, en la discusión de los asuntos de la política pública.

En el caso del Ecuador, esta revisión retrocede unos años desde el alcance temporal definido para entender las lógicas de movilización social que tuvieron efectos posteriores en las políticas educativas y docentes.

#### **4.3.1. Las Tres Consultas Nacionales: el tema docente ingresa en las agendas de política educativa**

En 1992, durante los últimos meses del gobierno del Presidente Rodrigo Borja, el Consejo Nacional de Educación presidido por el Ministro de Educación lanzó un proceso denominado Consulta Nacional Educación Siglo XXI. Este proceso convocó a los más importantes sectores organizados involucrados con la educación del país (educativos y no educativos), concluyó con un importante encuentro y con la firma de un Acuerdo Nacional. Sin duda, más allá de sus resultados posteriores, la consulta misma representó el primer esfuerzo nacional concertado para construir políticas públicas en educación que definan un horizonte de largo plazo.

En la misma línea, Arcos (2010: 47) anota que

Una amplia consulta nacional se realizó en 1992, a los más diversos sectores sociales, organizaciones e instituciones sobre las directrices que debían orientar la educación ecuatoriana. Fue un proceso inédito en materia de definición de políticas públicas en general y en especial en educación, aunque sus consecuencias prácticas fueron limitadas. Se trataba de crear las bases de una continuidad de política orientada a la calidad de la educación, es decir convertirlas en políticas de Estado, de largo plazo.

Juan Carlos Tedesco, en ese momento Director de la OREALC/UNESCO citado por Vallejo (2001) señaló que

La principal contribución de esta consulta ha sido demostrar que el consenso nacional en materia de educación es posible, que hoy existen bases objetivas que permiten ser optimistas en torno a la posibilidad de construir un acuerdo para definir políticas educativas de largo plazo. Sectores que en el pasado no estaban dispuestos a sentarse en una misma mesa hoy lo han hecho y con un

alto nivel de madurez y competencia técnica. Así los acuerdos logrados permiten confirmar que el acuerdo es posible, hasta ahora sabíamos que era necesario, y desde el punto de vista concreto, los puntos sobre los cuales, el Acuerdo ha sido logrado confirman que se han superado algunas dicotomías tradicionales.

Efectivamente, pese a que la educación no era en ese momento un tema prioritario en la agenda pública, esta primera Consulta tuvo la capacidad de movilizar a amplios sectores para discutir, opinar y proponer los temas claves que se tradujeron en Abril de 1992 en el “Acuerdo Nacional para la transformación educativa” aprobado en el evento culminante de la Consulta.

Entre los factores que incidieron en el éxito de este proceso se pueden anotar por lo menos tres: la voluntad política al más alto nivel del Gobierno para emprender el proceso de consulta; el liderazgo del Consejo Nacional de Educación<sup>47</sup>, una instancia con una representación amplia y plural; y la activa participación del gremio de los docentes, la Unión Nacional de Educadores (UNE). El Consejo lideró la convocatoria, a la cual se sumaron organismos públicos y privados como: organizaciones de periodistas, intelectuales, partidos políticos, organismos científicos, organizaciones estudiantiles, organizaciones de trabajadores, y organismos internacionales como UNESCO y UNICEF, entre muchos más (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN y UNICEF, 1992).

El Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa levantó 18 puntos, de diferente dimensión y alcance que se pueden agrupar en grandes ejes: 1) El fortalecimiento del Consejo Nacional de Educación como el espacio de representación de la sociedad para la definición de políticas educativas, la vigilancia de su cumplimiento y la garantía de su continuidad; 2) El desarrollo de un modelo educativo nacional en correspondencia con un modelo de desarrollo orientado a la equidad, la democracia, la justicia, la solidaridad, la identidad y la soberanía; 3) El fortalecimiento de la carrera docente, la atención a la formación de los maestros y la formulación de

---

<sup>47</sup> El Consejo Nacional de Educación lo presidía el Ministro de Educación y estaba integrado por la Unión Nacional de Educadores (UNE), el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Consejo Nacional de Universidades (CONESUP), la Confederación de establecimientos Educativos Católicos (CONFEDEC) y la Confederación de Establecimientos particulares laico (CONFEPAL).



una política salarial; 4) la modernización de la gestión de la educación, la articulación interna del sistema y la alianza con otros sectores de la sociedad.

Es importante destacar que durante los debates y, posteriormente, en el Acuerdo Nacional firmado en 1992, como se puede ver, se colocaron de modo explícito tres de los grandes temas del desarrollo de la profesión docente. Más aún, se levantaron desde nuevos y más amplios enfoques. Así, la noción de “fortalecimiento de la carrera” y además, asociado a la formación profesional, supera la clásica idea de carrera como ingreso, ascenso y jubilación. Del mismo modo, surgió en Ecuador el concepto de “política salarial” que sustituye a la histórica (y totalmente legítima) demanda de elevaciones salariales.

La aproximación al tema salarial dentro de un marco de política educativa implica reconocer que el trabajo profesional de los docentes debe tener un reconocimiento económico correspondiente a su responsabilidad y a su nivel profesional, con una progresión regulada por criterios técnicos, financiada dentro de los presupuestos públicos anuales; y que no puede depender de la fuerza de presión y de la capacidad de negociación de las organizaciones de docentes. Independientemente de que estos enunciados quedaron en el Acuerdo, empieza a instalarse en el imaginario que la docencia es una profesión que requiere mucho más que vocación.

La 1ª Consulta Nacional motivó la organización de la Primera Jornada Parlamentaria Educación y Desarrollo, los días 1, 2 y 3 de junio de 1993. Los diputados del Congreso Nacional paralizaron sus funciones habituales para discutir única y exclusivamente el tema educativo y al finalizar se aprobó un Acuerdo Legislativo con 8 puntos que fue firmado por diputados de todas las bancadas políticas, independientemente de su alineación ideológica. El punto 3 dice

Considerando que para toda renovación del sistema educativo la participación responsable y eficiente de los docentes es una condición sin la cual no se logra ningún proceso de cambio en este sector, el Congreso Nacional se esforzará en el campo legislativo para mejorar las condiciones profesionales de los docentes que permitan su participación en los procesos pedagógicos orientados al mejoramiento de la calidad educativa del país y su responsabilidad por los resultados que en estos esfuerzos se logre. (CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR, 1993: 28)

Además de haber sido un evento sin precedentes en el Parlamento ecuatoriano, la mención a su compromiso para contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de los docentes tuvo una gran importancia política.

En Junio de 1996 el Consejo Nacional de Educación, Ministerio de Educación, Unión Nacional de Educadores y varias organizaciones sociales educativas y sociales con apoyo de UNESCO y UNICEF convocaron a una segunda Consulta Nacional para discutir cuatro áreas temáticas, que concluyó con el Congreso Pedagógico y arribó a la firma del Segundo Acuerdo Nacional para la transformación educativa del Ecuador. En la segunda área temática denominada Gestión del sistema educativo se incluyeron tres temas: 1) Financiamiento y uso de recursos del sector educativo; 2) rendición de cuentas: la educación como responsabilidad ante la sociedad; y 3) Condiciones de trabajo del docente. No deja de llamar la atención en esta consulta que aunque se habla en sentido más amplio del tema docente, este pasó a convertirse en un subtema, como un componente de la gestión del sistema.

Los acuerdos alcanzados, sin embargo, no fueron considerados por los distintos gobiernos, lo que condujo a la realización de una Tercera Consulta Nacional de Educación Siglo XXI en el 2004, que fue menos ambiciosa y procuró ser más pragmática en el establecimiento de metas puntuales (ISCH, 2011). Esta vez se consultó y discutió acerca de cinco temas: 1) educación de calidad para niños menores de cinco años; 2) educación básica de calidad; 3) bachillerato de calidad; 4) política integral de los recursos humanos del sistema educativo; y 5) desconcentración, descentralización, rendición de cuentas y participación. El tema docente fue abordado en el punto 4, en el marco de una propuesta que integraba a todos los profesionales de la educación incluyendo funcionarios del Ministerio de Educación.

Hay una coincidencia en señalar que las consultas buscaban de manera explícita lograr consensos y acuerdos en la sociedad ecuatoriana de que la educación es responsabilidad de todos y no solo del Ministerio respectivo; superar la mirada de corto plazo y lograr la continuidad de las políticas educativas de manera que se conviertan en políticas estatales. Asimismo, en este período, el Estado empezó una recuperación de su rol como garante del derecho a la educación, pese a la influencia que tuvieron en algún momento las políticas recomendadas por el Consenso de Washington para

reducir su tamaño y disminuir sus responsabilidades en la atención del derecho a la educación de sus ciudadanos (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y UNICEF, 1992; RIVERA Y SAMANIEGO, 2012).

Si bien, estos fueron los enunciados que mayor reiteración tuvieron en la época y que fueron penetrando en el imaginario social, también los debates y espacios de formulación de acuerdos fueron escenarios de disputas políticas e ideológicas. Según Crespo (2006), un análisis más detenido permite descubrir importantes diferencias de enfoques entre las propuestas; por ejemplo, la III Consulta Nacional de Educación realizada en el 2004 restringe el concepto de mejoramiento de la gestión del sistema educativo a la “desconcentración”, introduce el concepto de “complementariedad” de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos seccionales en relación a la garantía del derecho. El mérito mayor de esta consulta es haber sentado las bases para lo que poco después sería el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015 que se constituyó en una línea de continuidad a lo largo de los siguientes 10 años.

En este punto hay que destacar que la UNE, el sindicato nacional de docentes tuvo una activa participación contribuyendo a la movilización de docentes y directores en los debates, talleres y encuentros que se organizaron; lo cual, al mismo tiempo según varios autores, entre ellos Paladines (1996) y Crespo (2000) tuvo un efecto positivo en su imagen, porque salió del espacio de defensa de las reivindicaciones para convertirse en coautor de políticas públicas en educación sin dejar de colocar los temas centrales de las condiciones de trabajo de sus miembros.

#### **4.3.2. La Ley de Escalafón y Carrera Docente y la Constitución de 1998 en el camino: referencias útiles para el desarrollo docente**

Entre la segunda y tercera consulta, en el periodo final del gobierno del Presidente Interino, Fabián Alarcón, en junio de 1998, se aprobó la Constitución Política del Ecuador de 1998. En ella se garantiza el acceso a la educación como un servicio indispensable para acceder al derecho a tener una vida de calidad; como un derecho

irrenunciable de las personas y un deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia. Asimismo, se reconoce el carácter laico de la educación, la obligatoriedad hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato<sup>48</sup>; y, en su artículo 73 explícitamente señala que “La ley regulará la carrera docente y la política salarial, garantizará la estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de los educadores en todos los niveles y modalidades, a base de la evaluación de su desempeño.”

Por otra parte, durante todo este periodo, desde 1990 hasta 2011, estuvo en vigencia una ley específica para el profesorado, la denominada Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio. En ella se regulaba el ingreso, trayecto, ascenso y jubilación, remuneraciones, derechos y obligaciones de los docentes. Su contenido abarcaba, sobre todo, un enfoque más administrativo de las carreras y la defensa de los derechos laborales de los profesionales de la educación, al mismo tiempo que garantizaba la participación del sindicado en espacios como: la asignación de plazas docentes, determinación de estímulos y sanciones, entre otras funciones.

Esta tendencia administrativista predominó en las leyes y estatutos docentes de la época con breves referencias a temas de participación en las discusiones de política como la que menciona el Art. 5 de la ley en su literal d) que se refiere al derecho a “la libertad de asociación para el estudio, la participación en la planificación y ejecución de la política educativa y en la defensa de los intereses profesionales”. De igual modo, en otros literales hay referencias al derecho a estudiar en el exterior con licencia con sueldo o recibir capacitación pertinente cumpliendo determinados requisitos, entre otras menciones. (GOBIERNO DEL ECUADOR, 1990)

#### **4.3.3. El Tema Docente en las Agendas Ciudadanas: la contribución del Contrato Social por la Educación del Ecuador**

---

<sup>48</sup> En Ecuador, el bachillerato se refiere al tramo superior de la enseñanza secundaria, previo al ingreso a la educación superior universitaria o no universitaria.

El inicio del nuevo siglo supuso algunos cambios, según Luna y Astorga (2011: 302).

El periodo de signos neoliberales llega a su límite –sin colapsar– en 2000, en medio de una crisis económica y política. El paso hacia el nuevo siglo representó para el Ecuador un momento de profunda crisis económica con la conversión a la dolarización que afectó principalmente a la población pobre y de clase media mientras fueron beneficiados los bancos, los grandes importadores.

En los años subsiguientes como respuesta a la crisis económica se inician o continúan acciones hacia la consolidación de un modelo de Protección social orientado claramente desde la nueva política social de la banca de desarrollo que se anuncia con un eje que incluye prestaciones sociales denominadas: crédito productivo, bono solidario y beca escolar que van de la mano de otras medidas de ajuste marcadas por la flexibilización laboral (VÁSCONEZ, CÓRDOVA y MUÑOZ, 2005).

En el 2002 esta fuerte dinámica de participación social, generó un movimiento ciudadano amplio, diverso y pluralista –como dice la presentación institucional del Contrato Social por la Educación (CSE)– que se fundamenta en una perspectiva de defensa y ejercicio de los derechos humanos, particularmente del derecho a la educación. Tuvo por finalidad apoyar la elaboración colectiva y vigilar el cumplimiento de políticas públicas que apunten a la construcción de un nuevo proyecto educativo que sustente la edificación de un país solidario, justo, equitativo, competitivo y con pleno desarrollo humano. Personalidades políticas, educativas, sociales, organizaciones no gubernamentales, redes ciudadanas, etc. se alinearon alrededor de la Agenda Ciudadana por la Educación que recogió temas centrales como (RIVERA Y SAMANIEGO, 2002).

El CSE promovió en el 2006 la construcción de la Agenda Ciudadana en apoyo para la construcción de políticas públicas en educación. Una de las ocho políticas de esta Agenda se refiere a “Crear condiciones para que los docentes cumplan a cabalidad sus funciones y responsabilidades, una remuneración digna ligada al desempeño, formación adecuada, capacitación permanente y mejoramiento profesional continuo, que posibilite el respeto social a su tarea” (CSE, 2006: 8).

En el 2009, a la luz de los cambios políticos en el Ecuador y a la nueva normativa vigente, el CSE convocó a la actualización de políticas educativas y, entre otras políticas, propuso el desarrollo de una política integral docente traducida como “Potenciar la actoría del docente como sujeto de derechos y responsabilidades, agente del cambio educativo y de la sociedad y corresponsable en la garantía y ejercicio de los derechos humanos en la educación”. (CSE, 2009: 12)

Esta política se acompaña de un conjunto amplio de estrategias referidas, entre otros puntos al desarrollo humano y mejoramiento de las condiciones de vida de los docentes: identidad, salud, seguridad social, vivienda, formación integral, procesos de exigibilidad y rendición de cuentas de los docentes frente a la comunidad educativa y a las instancias pertinentes; nuevo perfil y rol del docente; establecimiento de un sistema nacional de formación y evaluación docente que fortalezca su desempeño; potencie el rol social de los docentes, liderazgo, participación, organización; dignificación y revalorización social y económica de la profesión docente. Motivación para que los mejores estudiantes de bachillerato y universidades se incorporen a la formación en la profesión docente (CSE, 2009).

En una nueva actualización denominada Agenda 2013-2021 se señala como uno de los ejes prioritarios que

Nuestras hijas e hijos requieren de buenos profesores que faciliten aprendizajes significativos. Sin embargo la sociedad desvaloriza el rol del docente. Creemos mejores condiciones para que maestras y maestros desarrollen bien su tarea: excelente formación, altas remuneraciones y adecuado entorno de trabajo y de vida. Revaloricemos la profesión docente y motivemos a la juventud crítica para que se integre a esta trascendental carrera. (CSE, 2012: 9)

Asimismo, la Agenda complementa con algunas acciones como el Fomento de la actoría del docente como agente del cambio educativo y de la sociedad, con derechos y responsabilidades; y la revalorización social y económica de la profesión docente y garantía de sus derechos, principalmente el de organización y participación. (CSE, 2012: 13).

#### **4.3.4. El Plan Decenal de Educación: el tema docente en el nivel de política pública**

La decisión del gobierno del Presidente Alfredo Palacios<sup>49</sup> (2005-2007) de incluir en la Consulta Popular el Plan Decenal de Educación como uno de los temas sobre los cuales debía pronunciarse el país,<sup>50</sup> hasta hoy, es considerado uno de los hitos fundamentales en el recorrido de la educación ecuatoriana.

El 26 de noviembre de 2006 el Plan Decenal de Educación 2006-2015 fue aprobado con el voto del 66.1% de la población que participó en la Consulta Popular. Ha sido una referencia de continuidad durante 10 años, cuando está a punto de cumplirse el plazo de ejecución (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN y MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2007).

El objetivo del Plan Decenal es garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de los derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana.

Las políticas del Plan Decenal de Educación tuvieron su origen en cuatro marcos: 1) curricular, 2) talento humano, 3) financiero y de gestión, 4) rendición de cuentas. El marco de talento humano se propuso el funcionamiento y aplicación de nuevos sistemas de: formación docente, carrera docente, desarrollo profesional supervisión educativa, y capacitación del personal administrativo.

Las ocho políticas educativas del Plan Decenal de Educación son: 1) Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años, 2) Universalización de la educación general básica (EGB) de primero a décimo grado; 3) Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos 75% de la población en edad correspondiente; 4) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la Educación

---

<sup>49</sup> El Presidente Alfredo Palacios asumió el gobierno en calidad de Vicepresidente del defenestrado Presidente Lucio Gutiérrez.

<sup>50</sup> El Presidente Alfredo Palacios convocó a la población a decidir sobre algunos temas cruciales para el país mediante el voto directo en una Consulta Popular. El Plan Decenal se sometió a aprobación popular en un hecho inédito en el Ecuador.

continua para adultos; 5) Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas; 6) Mejoramiento de la calidad y equidad en la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación (SER); 7) Revalorización de la profesión docente, el desarrollo profesional, las condiciones de trabajo y la calidad de vida; y 8) Aumento del 0,5% anual de la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

La política 7 se centró directamente en el tema docente desde una perspectiva mucho más ampliada que la descripción del marco de talento humano. Su objetivo es estimular el ingreso a la carrera de formación docente mejorando su formación inicial, la oferta de sus condiciones de trabajo, calidad de vida y la percepción de la comunidad frente a su rol. Para el cumplimiento de la política 7 se definieron las siguientes líneas de acción: 1) Revisión, actualización e interculturalización del currículo de formación inicial; 2) Desarrollo e implementación de un sistema de capacitación y desarrollo profesional permanente; 3) Establecimiento de una política de remuneración salarial acorde a los mercados laborales y realidad geográfica; 4) Formación y capacitación del personal intercultural bilingüe.

La aprobación del Plan Decenal de Educación del Ecuador, 2006-2007 fue una importante expresión del proceso de recuperación del lugar central de la educación en el desarrollo del país desde una perspectiva de fortalecimiento del Estado como garante del cumplimiento del derecho a la educación y otros derechos sociales de la población. La revisión realizada, hasta el momento, muestra que los enunciados del Plan Decenal de Educación junto con los que constan en las agendas ciudadanas del CSE, constituyen probablemente, las formulaciones más comprehensivas e integrales respecto de la política docente en Ecuador.



#### **4.4. La Política Docente en el Gobierno de la Revolución Ciudadana: avances, desafíos y tensiones de un proyecto político nacional**

Ecuador es un actor de un momento histórico de transición que vive la región latinoamericana, donde reformas constitucionales y nuevas leyes recolocan a la educación desde nuevos paradigmas sociales, no en clave de “productividad”, como caracterizó a las políticas de los noventa, sino del “Buen Vivir”. Ello supone conectarlas con las demandas postergadas de nuestras sociedades diversas y la necesidad histórica de “igualdad de oportunidades para todos”...La educación abandona su arrinconado letargo de “cenicienta sectorial” para asumir el reto de una construcción histórica en el contexto de un régimen basado en “soberanía nacional, integración latinoamericana e inserción estratégica en el contexto internacional. (CRESPO, 2012:65)

El ascenso Presidente Rafael Correa al gobierno en el 2007 renovó las esperanzas y apuestas de la mayoría de la población por la construcción de una sociedad que asegure los derechos para todas y todos, con igualdad, equidad y justicia social. Este cambio supuso también nuevas demandas y desafíos. Según Astudillo (2009: 8)

El marco referencial del país en lo político y en lo normativo experimentó una modificación sustantiva, que exige una actualización urgente de las prioridades y de las agendas. Tenemos al frente un nuevo momento político nacional signado por la necesidad y la voluntad de cambio radical del pueblo ecuatoriano que, sintonizado por el gobierno del presidente Rafael Correa iniciado en el 2007, se ha presentado al país bajo la figura de una “Revolución Ciudadana”. Tenemos también una nueva Constitución Política (2008) que reta al Ecuador a la construcción de un nuevo proyecto educativo nacional bajo la propuesta innovadora del Buen Vivir.

La formulación del nuevo marco jurídico del Ecuador se inició en el 2008 con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que tuvo el encargo de elaborar una nueva Constitución bajo principios altamente participativos. A partir de entonces se han sucedido leyes y reglamentos que están teniendo una profunda incidencia en el sector educativo así como en el trabajo y la profesión docente.

#### 4.4.1. El Marco Legal Progresista y las Estrategias Docentes

El Ecuador inició un proceso de cambios que no ha estado exento de tensiones y dificultades empezando por el establecimiento de un nuevo marco legal. Los principales instrumentos jurídicos fundamentales que constituyen el marco legal que ampara este compromiso son: la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley Orgánica de Educación Superior, LOES (2010), la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI (2011) y los reglamentos correspondientes. Asimismo, los principios constitucionales y legales se establecieron en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) y en el desarrollo del Plan Decenal de Educación (2006-2015).

La Constitución y las leyes establecieron a partir del 2008 que “la educación es una condición necesaria para la igualdad de oportunidades y para alcanzar la sociedad del Buen Vivir” (Ministerio de Educación, 2012: 11). La educación ya no es un privilegio, es “un derecho de las personas a lo largo de su vida...un deber inexcusable del Estado...y una área prioritaria de la política pública y de la inversión social” (Art. 26 de la Constitución de la República).

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia, será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz.... (Art. 27 de la Constitución)

En coherencia con la nueva Constitución, el Ecuador aprobó en 2010, por primera vez, una Ley de Educación Superior (LOES) y en el 2011 la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que incluyó todos los aspectos relacionados con la gestión del sistema educativo incluyendo la carrera docente. Ambas leyes en diferentes apartados garantizan la gratuidad, la universalidad y la laicidad de la educación pública. La obligatoriedad incluye 10 años de educación básica y 3 años de bachillerato. La gratuidad incluso abarca la educación superior pública de tercer nivel (Art. 28 y 348 de la Constitución; Art. 2 literal “gg”) de la LOEI; y, Art. 11 literal “g” de la LOES).

La Constitución y las leyes de educación reestablecieron la rectoría del Estado sobre el sistema educativo nacional y “superan años de confusión y ambigüedad en la asignación de responsabilidades dentro del proceso educativo, con el consecuente descuido que sufrió el sistema nacional de educación” en particular durante los periodos asociados a modelos económicos y de gestión con tendencias privatizadoras que debilitaron la responsabilidad del Estado en su papel garante del cumplimiento del derecho a la educación de toda la población. (Art. 344 de la Constitución y Art. 22 y 25 de la LOEI).

El campo de estudio de esta investigación son las políticas docentes y el colectivo con el cual se trabaja son los profesionales de la educación de la educación básica y secundaria. Sin embargo es necesario, por lo menos, hacer una mención a la gran reforma de la educación superior emprendida por el actual gobierno que tiene el propósito de poner a la universidad ecuatoriana al servicio del desarrollo del país. En esta dirección, Ramírez (2010: 9) anota que “Uno de los ejes que atraviesa el cambio de mirada respecto a la universidad consiste en redefinirla como un bien público social” en el sentido de asegurar para el país profesionales del más alto nivel, promoción de la investigación científica y producción de conocimiento útil y pertinente para el nuevo modelo de desarrollo.

Poco después de la puesta en marcha de algunas iniciativas iniciales para enviar una señal de atención al tema docente, el gobierno impulsó la formulación del actual marco legal de la educación ecuatoriana que replantea la carrera docente pública en términos sustantivos.

La Constitución en el artículo 349 dispone que el personal docente tenga derecho a un sistema de formación continua que le permita actualizarse y mejorar académica y pedagógicamente. Del mismo modo, la LOEI en su artículo 10 literal “a”, señala que los docentes del sector público “tienen derecho a acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y los del Sistema Nacional de Educación” (Ministerio de Educación, 2012).

Resulta relevante que en este marco legal aparece una comprensión de carrera docente en el sentido de un trayecto profesional en constante desarrollo y motivación

que incluye formación inicial, formación en servicio, remuneraciones, estímulos profesionales, evaluación, etc.

#### **4.4.2. Medidas y Estrategias para Mejorar a los Docentes**

Durante el primer año de gobierno, en noviembre de 2007, “el Presidente Rafael Correa expidió cuatro decretos ejecutivos para atender, entre otros aspectos, algunos problemas considerados centrales en el funcionamiento y gestión del sistema educativo, entre ellos: falta de docentes, ausencia de evaluación y necesidad de rotación en los niveles directivos en las escuelas. Estos decretos promovieron la creación de 12.000 partidas docentes y la reforma al Reglamento de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Fiscal.

Esta reforma incorporó las pruebas de oposición para el ingreso al magisterio fiscal y limitó a cuatro años el periodo de duración para los rectores de los colegios y directivos de escuela, los cuales podrán ser reelectos por un periodo adicional.

Estos aspectos pretenden recuperar el rol rector del Ministerio de Educación y su capacidad para resolver los problemas que se presentan en los establecimientos educativos, lo que abre el debate y atención sobre temas sensibles como la necesidad de superar el control del sistema educativo público por parte del gremio docente, de mejorar la formación inicial y la selección para el ingreso de docentes, de alternabilidad en los directivos de las instituciones. (ESTEVEZ, 2008: 20)

Es cierto que durante muchos años en las gestiones gubernamentales el tema docente solo estuvo presente como el “problema salarial de los maestros”, asociado a las paralizaciones frecuentes y prolongadas. Sin embargo, aunque las primeras acciones se orientan a revertir esta exclusión histórica, en ellas aparecen también signos dirigidos al control junto con críticas y sensibilidades respecto del sindicato docente.

Otras iniciativas fueron tomadas en los siguientes meses, entre ellas: 1) La jubilación voluntaria de docentes como una estrategia para renovar el personal docente y ampliar el número de partidas, esto mediante un estímulo económico de 12 mil

dólares para que docentes de avanzada edad se jubilen; 2) Aumento de salarios para todo el magisterio en el 2007 y 2008; 3) Bono para los docentes que laboran en zonas de frontera; 4) Apoyo al fondo de cesantía y plan de vivienda del magisterio: bono de 3.600 dólares para que el docente construya su vivienda.

Esta última medida se modificó por la decisión del Gobierno de pasar a la administración del Seguro Social<sup>51</sup> todos los fondos de cesantía que tuvieran algún aporte de dineros públicos incluyendo el Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano (FCME), aunque sus dirigentes sostienen que la mayor parte de su patrimonio proviene de aportes voluntarios de los salarios de los docentes del sistema público.

#### **4.4.3. Escalafón, Nueva Carrera Educativa y Remuneraciones: avances en medio de las tensiones**

El nuevo escalafón docente ha generado fuertes tensiones en los docentes que tienen muchos años en el sistema y que no serán reconocidos por tiempo de servicio.

La LOEI

establece un escalafón simplificado que ya no privilegia la antigüedad, sino factores tales como la formación académica de los docentes, sus estudios, su experiencia, y, sobre todo, su desempeño profesional (demostrado en evaluaciones y otras evidencias) y establece distinciones y ascensos correlacionados a sus propios méritos. Así el artículo 349 de la Constitución institucionaliza un sistema de evaluación del desempeño docente y lo vincula a la política salarial en todos sus niveles. (Ministerio de Educación, 2012: 22)

El nuevo escalafón mejora significativamente las remuneraciones a los profesionales que ingresan al magisterio y consolida el salario incorporando los bonos que distorsionaban el ingreso y disminuían el aporte patronal y del empleado al sistema de seguridad social para la jubilación.

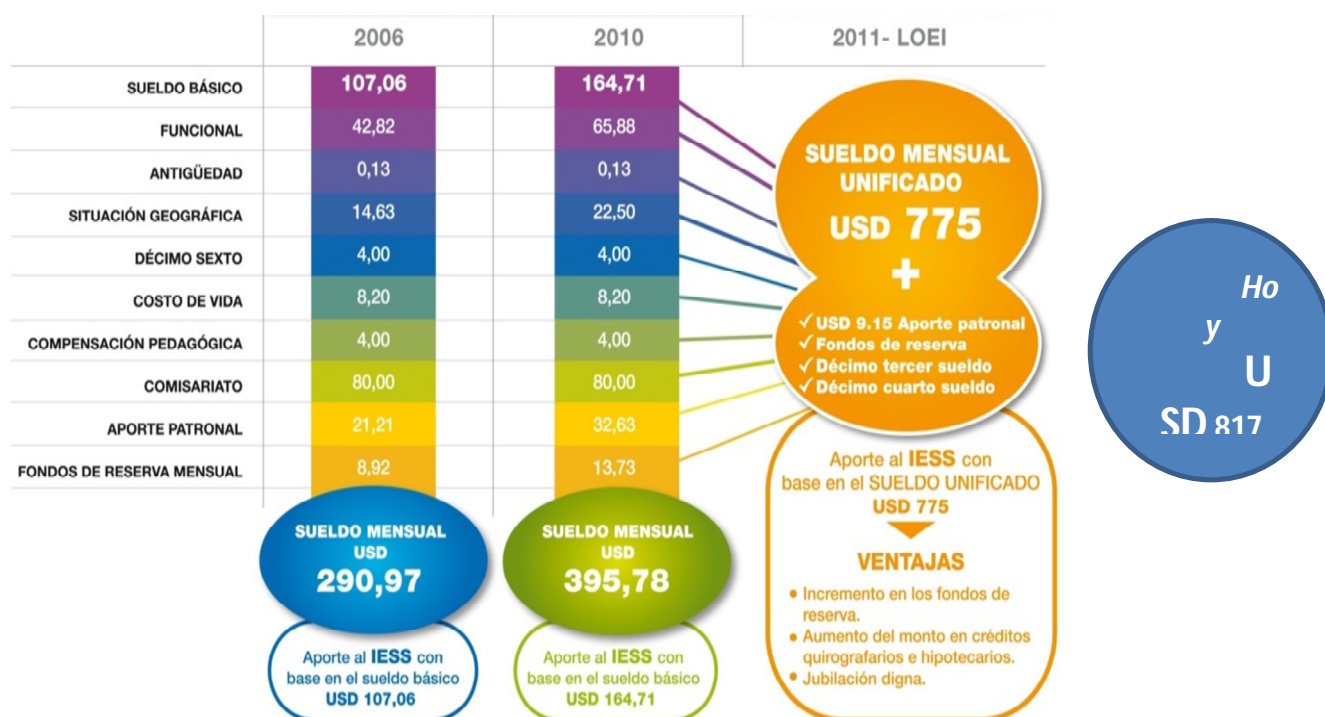
---

<sup>51</sup> El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, es la instancia que administra los fondos de salud y pensiones de los trabajadores públicos y privados.

El salario básico docente creció significativamente pasando de USD 290.97 en el 2006 a USD 395.78 en el 2010 hasta llegar a 817 según la LOEI, como se puede ver en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 2**

**Comparativo de la evolución del salario básico docente en Ecuador<sup>52</sup>**



El nuevo escalafón ha generado tensiones y resistencias, en especial por parte de los docentes más antiguos que, además de no sentir una mejora en sus salarios, se

<sup>52</sup> Fuente: Ministerio de Educación del Ecuador, 2013.

siente excluidos de las oportunidades de desarrollo y mejoramiento económico. Adicionalmente, una crítica fuerte se asocia a la disminución real del salario docente si se compara el incremento con el número de horas que actualmente trabajan una parte de docentes que ingresaron a la jornada completa. Pallasco (2015), señala que los docentes tuvieron un incremento relativo de sueldos, ya que subió el valor que reciben pero bajó el valor hora de trabajo por tanto disminuyó el valor real del trabajo docente.

Asociada a la estrategia anterior, y con referencia en el nuevo modelo de gestión y en las normas de la nueva Ley de Educación y su Reglamento restableció los concursos de méritos y oposición para: 1) incorporar a docentes y otros especialistas educativos que el sistema requiere; 2) regularizar la relación laboral de los docentes con contrato; y 3) establecer promociones dentro del sistema educativo público (Ministerio de Educación, 2013).

Al 2012 el Ministerio de Educación tenía una nómina aproximada de 109.000 docentes con nombramiento (no se incluyen profesores con contrato temporal). Durante varios años no se incrementó el número de cargos docentes en el sistema público y se propició las contrataciones por tiempos determinados (como en varios países). Adicionalmente, estos contratos en una buena parte de casos eran financiados por las propias familias. Desde el 2008 hasta el 2012 (datos estimados) han ingresado por concurso cerca de 19.000 nuevos docentes. El concurso incluye pruebas de elegibilidad y pruebas de oposición con un manejo descentralizado a nivel de las zonas educativas (Ministerio de Educación, 2013).

Los directores, por su lado, según la nueva normativa son designados por concurso para un periodo de 4 años, al final del cual pueden presentarse a un nuevo concurso y si ganan puede ejercer esta función (por última vez) por otros cuatro años.

Asimismo, la LOEI estableció el marco legal para el diseño de una nueva carrera educativa. El sistema ecuatoriano que hasta el momento tenía una distribución de funciones a través de directores, docentes y supervisores pasó a una estructura que eliminó la figura del supervisor y creó otros cargos profesionales, además de directores y docentes; estos nuevos puesto corresponden a: auditores (responsables de la evaluación en las escuelas), asesores (responsables del apoyo pedagógico en las

escuelas para cumplir los planes de mejora) y mentores (responsables de inducción pedagógica a los docentes).

En esta nueva estructura de carrera los directores tienen una remuneración de acuerdo a las características y demandas de su trabajo a diferencia del pasado que era el mismo salario de docente más un porcentaje por las funciones de director

#### **4.4.4. Formación, Desarrollo Profesional y Acompañamiento: la necesidad de articulación**

La formación inicial de docentes ha sido una de las preocupaciones principales en relación al desempeño docente. Según un estudio realizado por Fabara (2011: 3)

las instituciones formadoras en Ecuador se han debatido entre el desorden, la insuficiencia de políticas educativas y la falta de recursos humanos y financieros. En los últimos años, recién a partir del 2006, se han producido varios cambios que, se espera, contribuyan al mejoramiento del sistema.

Entre los problemas recurrentes de la formación inicial se anotan: desarticulación con las necesidades del sistema educativo nacional; dispersión de enfoques, contenidos, metodologías; persistencia de enfoques conceptuales tradicionales; escasa producción de conocimiento acerca de la formación docente y la educación por parte de las instituciones formadoras; proliferación de ofertas de formación docente (en especial desde las universidades públicas y privadas) sin consideración de las demandas del sistema; escasez de docentes en algunas áreas importantes: matemática, física, inglés, educación intercultural bilingüe, educación inicial y otras; cuestionamientos a la calidad de las instituciones formadoras en especial a partir de las últimas evaluaciones a los institutos pedagógicos realizadas por los organismos estatales correspondientes (CONEA, 2009).

Dos fueron las grandes estrategias que se pusieron en marcha; por un lado, crear un sistema de desarrollo profesional docente junto con un programa de acompañamiento y, por otro lado, cumplir con el mandato constitucional de creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE.



El Sistema integral de desarrollo profesional educativo (SIPROFE) fue creado en 2009 para apoyar la formación continua de docentes y directivos institucionales, ofrecer acompañamiento a los profesores principiantes y establecer mecanismos de acompañamiento a los docentes de aula. Entre el 2009 y el 2012, cerca de 293.000 han tomado entre uno y tres cursos. Los cursos implicaron preparación de facilitadores, diseños modulares, pruebas de entrada, pruebas de salida y aplicaciones de campo en trabajos grupales e individuales.

Sin embargo, según el Informe de monitoreo del Plan Decenal presentado por EDUCIUDADANIA (2011) se percibe que la capacidad de este sistema para abastecer la demanda de cursos de actualización y formación docente es limitada, y no suficiente. Por otra parte, no estaban claros los procesos de un seguimiento de los resultados de estos programas.

Este programa surgió desde una lógica “remedial” para cubrir los vacíos que la formación inicial ha dejado. Al momento salió de la estructura del Ministerio de Educación para ser absorbido por la UNAE con el propósito de que el Estado cuente con una institución pública que atienda todos los tramos de la formación inicial y la formación en servicio incluyendo el nivel de posgrado en educación. Sin duda, la responsabilidad del Estado es asegurar que el conjunto del sistema educativo público y privado cuente con los mejores profesionales; pero todavía está pendiente la articulación con la formación de docentes a cargo de las universidades que actualmente tiene la mayor parte de la oferta.

Junto con estas líneas de formación se avanzó en el diseño de un programa de mentorías o acompañamiento pedagógico en aula para docentes principiantes. El programa incluye acompañamiento pedagógico y espacios de reflexión entre colegas. El tiempo extendido que se requiere para la formación de los mentores, su costo elevado y la duda respecto de su sostenibilidad han sido algunas preocupaciones sobre este programa.

La segunda estrategia, referida a la creación de la UNAE responde al mandato de la Constitución de la República que en su disposición transitoria vigésima dice

El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La creación de una institución universitaria para la formación de los docentes por mandato constitucional es una señal poderosa del valor que se está asignando a la calidad del trabajo docente.

De acuerdo a la LOES, al igual que las demás universidades en Ecuador

La UNAE fortalecerá y complementará la actual oferta nacional de formación inicial de docentes y de otros profesionales de la educación, especialmente aquellos cuya necesidad se desprende del nuevo modelo de gestión educativa. Al mismo tiempo, la UNAE servirá de modelo a otras instituciones de educación superior acerca de cómo debe ser la formación de educadores de excelencia. De esta manera, la existencia de la UNAE apunta a que en el futuro nuestro país disponga de un cuerpo docente de primer orden, condición necesaria para producir una mejora cualitativa sustancial en la educación (Ministerio de Educación, 2012: 23).

La UNAE ha tenido un largo periodo de preparación, en el 2013 aún estaba en proceso de aprobación siguiendo la normativa que rige para las universidades. Su creación, finalmente, dio lugar al cierre de todos los institutos pedagógicos superiores incluyendo los institutos superiores pedagógicos interculturales bilingües (ISPEDIB) que formaban docentes para la educación bilingüe indígena. Esta decisión se tomó luego de una evaluación institucional y de aprendizaje de los estudiantes realizada entre los años 2011 y 2012 por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES.

Aun cuando varios de estos procesos ocurrieron después del 2010, límite definido para esta investigación, se ha considerado importante mencionarlos por su conexión con el objeto de estudio y por su relación con el periodo temporal que se analiza. En este sentido, y para cerrar este apartado, merece una mención especial la evaluación y acreditación de las carreras de educación que inició en Ecuador en el 2013, también por mandato de la vigésima primera disposición transitoria de la Constitución del 2008 que dice que

En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus

carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior.

Por primera vez en el Ecuador ocurrirá un proceso institucional de evaluación como parte del aseguramiento de la calidad del sistema de educación.

#### **4.4.5. La Evaluación en Camino de Instalación**

A partir del 2008, se estableció la evaluación obligatoria a docentes y directivos institucionales con cuestionarios de desempeño y pruebas de conocimiento. Los resultados están asociados a incentivos económicos. Este proceso, inicialmente manejado por el Ministerio de Educación, pasó al recientemente creado Instituto Nacional de Evaluación. De igual modo, se estableció un sistema de evaluación de ingreso al magisterio a partir del año 2007 mediante pruebas estandarizadas.

El sindicato cuestionó la manera cómo se anunció la evaluación asociada al cuestionamiento público al desempeño de los profesionales de la educación lo cual, según Pallasco (2015) acentuó la desvalorización de los docentes. “Ningún docente se opuso a la evaluación, es más se promovió desde UNE el respeto a la Constitución y la creación del INEVAL para llevar adelante un proceso serio, objetivo, diagnóstico que permitiera superar dificultades en educación” anota Pallasco (2015: 96). Del mismo modo se cuestionó el mecanismo premio – castigo promovido por la entrega de bonos de excelencia a quienes obtenían notas de entre 80 y 100 puntos. Estas posiciones coinciden con las expresiones de resistencia a la evaluación por parte de los docentes en otros países como en Perú, Colombia y otros países, básicamente, por el uso de que se hace de los resultados de evaluación que terminan descalificando al magisterio.

Pese a estas resistencias progresivamente los docentes se han incorporado al proceso y, en muchos casos, ha sido un motivo para movilizar iniciativas de actualización de conocimientos al interior de las instituciones educativas. Es decir, una política de evaluación claramente orientada a la mejora y al apoyo a los docentes podría convertirse en una estrategia para la valorización de la carrera.

#### **4.5. Hallazgos y Conclusiones Preliminares**

Las grandes reformas educativas de los 90, varias de las cuales venían desde la década anterior, llegaron al Ecuador, siguiendo la tendencia regional, de la mano de las reformas al Estado. Al igual que en otros países, el financiamiento provenía de créditos del Banco Mundial y del BID. Sin embargo, por las condiciones políticas y sociales del país no alcanzaron la extensión de las grandes reformas nacionales de otros países y se centraron en poblaciones rurales y urbano-marginales a través de componentes de infraestructura, equipamiento, gestión, producción de materiales y capacitación docente. De todos modos, tuvieron importantes intervenciones en algunas dimensiones del sistema educativo nacional, particularmente, los tres últimos proyectos con financiamiento externo: PROMECEB, EB-PRODEC y Redes Amigas.

Estos tres proyectos, desde sus ámbitos de intervención tuvieron gran incidencia en la instalación de enfoques sobre el papel del Estado como garante del derecho a la educación, la gestión de la educación, la contribución del sector privado y las familias, el lugar de los docentes en las escuelas y en el sistema, etcétera; tal cual anotan Vásconez, Córdoba y Muñoz (2005: 42) “en los noventa la estrategia de política social, en relación con las décadas precedentes, es de una marcada tendencia de liberar al Estado del compromiso social y compartir esta responsabilidad con la sociedad civil”.

A diferencia de éstos, los proyectos anteriores PROMEET y AMER, también focalizados y con financiamiento BID, recogieron parte de la tradición y experiencia educativas en el Ecuador. En especial el proyecto AMER que retomó elementos conceptuales y pedagógicos de la educación popular y comunitaria e incluso consideró en los procesos de construcción curricular, capacitación docente y producción de textos, aspectos relativos a la interculturalidad y al plurilingüismo de las comunidades indígenas andinas.

Los proyectos PROMECEB, EB-PRODEC y Redes Amigas tuvieron orientaciones y enfoques comunes sin ser idénticos en su implementación. Los

diagnósticos de los cuales parten enfatizaron en la incapacidad del Estado, y por tanto del Ministerio de Educación, para manejar y resolver la crisis del sistema educativo entendida como bajos resultados de aprendizaje, centralismo y verticalismo, desorden administrativo, “ingobernabilidad” del sistema a causa del sindicato de docentes, mala calidad de los profesores, etc.

Estos supuestos se tradujeron en estrategias radicales en el caso del proyecto Redes Amigas que propuso el diseño y puesta en marcha de un modelo educativo descentralizado en el territorio a través de redes escolares que asumían funciones de decisión y regulación con una fuerte presencia de las llamadas Unidades de Apoyo Educativo constituidas por entidades privadas como empresas consultoras y ONG educativas o no, financiadas con dineros públicos que tenían un rol de asesoría, apoyo a la gestión y capacitación a las escuelas.

La desconfianza en los docentes se tradujo en discursos y acciones (que no siempre se concretaron) para emprender procesos de evaluación, entrega de incentivos monetarios por puntualidad y asistencia a las escuelas, estímulo a las madres y padres de familia para que exijan cuentas a los docentes, etcétera. Éste proyecto, probablemente, es el que menor impacto real tuvo, entre otros motivos por la inestabilidad política que implicaron los cambios de gobierno en periodos cortos y, además, por una fuerte resistencia de los docentes, directores y sindicato.

Al igual que en otros países, la década de los 90 y comienzos de los 2000, es el periodo de la emergencia de la noción de calidad asociada a aspectos cognitivos de la enseñanza, logros de aprendizaje, mediciones, evidencias, control, rendición de cuentas, ejecución del gasto, condiciones materiales, entre otros. Los conceptos de eficiencia y eficacia tuvieron un lugar central en los discursos de la época. Por otro lado, esta noción dejaba en manos de las escuelas y los docentes la responsabilidad sobre los resultados, invisibilizando al conjunto de factores sociales, económicos, culturales y educativos extra-escolares que inciden en el aprendizaje.

La debilidad institucional del Ministerio de Educación se profundizó en este periodo debido a varios factores, entre ellos: la complejidad y la inestabilidad política, los lineamientos internacionales para reducir el tamaño del Estado a funciones de financiamiento y regulación. Así también debido a la creación de las unidades

ejecutoras autónomas que manejaban los grandes proyectos y que tuvieron, en ciertos rubros, presupuestos mayores que el propio Ministerio de Educación; y por esta vía podían marcar líneas de política y tomar decisiones de impacto nacional.

Estos proyectos siguieron una línea de diseño e implementación de “arriba hacia abajo” considerando a los funcionarios técnicos del Ministerio, a los docentes y directores como ejecutores de decisiones preestablecidas y usuarios de materiales y manuales contruidos, no siempre, en consideración de las realidades de los territorios y de las escuelas.

En relación a los docentes, estos proyectos, al igual que casi todos los procesos similares en América Latina, estuvieron fuertemente orientados a la formación en servicio. Sin embargo, hay que precisar que una de las dos grandes reformas a la formación inicial durante el periodo que recorre esta investigación se realizó como parte del PROMECEB. Los normales se convirtieron en Institutos Superiores Pedagógicos con la aspiración de que el nivel de la formación inicial eleve su calidad, fortaleciendo la investigación, la relación con el territorio y la incorporación de las corrientes universales, etcétera. Sin embargo, casi 20 años después, una evaluación institucional y otra, de aprendizaje de los postulantes a profesores, llevaron al cierre de estas instituciones para que la UNAE asuma directamente la organización del sistema de formación inicial.

Asimismo el EB-PRODEC dentro de su gran componente de capacitación introdujo la implementación de una Licenciatura en Educación Básica en apoyo a la profesionalización de los docentes sin título universitario y una Maestría en liderazgo educativo.

Las estrategias de capacitación a los docentes en servicio fueron diversas. La denominada modalidad en “cascada” consistió en preparar equipos nacionales para que formen equipos provinciales y estos, a su vez, capaciten a los docentes en las escuelas. Esta modalidad fue utilizada en especial para los programas masivos de capacitación que realizó el EB-PRODEC en apoyo a la implementación de la reforma curricular con resultados muy variables dependiendo de la calidad de los capacitadores que finalmente llegaron a los docentes. En otros casos fueron equipos directos de los proyectos trabajando con los docentes de las escuelas focalizadas. Sin embargo, un problema común fue la ausencia sistemática y sostenida de acompañamiento a los

docentes, de apoyo pedagógico en las escuelas y de fortalecimiento de estrategias novedosas, como los círculos de estudio que se introdujeron con el EB-PRODEC.

Los proyectos de educación intercultural bilingüe, también con apoyo de la cooperación internacional (en especial alemana), tuvieron una orientación y modalidades distintas de implementación. Es muy interesante destacar que en un escenario marcado por enfoques como los mencionados antes, tanto el proyecto PROEIB-Andes como el proyecto EIBAMAZ tuvieron como actores y corresponsables a las organizaciones indígenas y comunitarias, a los docentes y al sistema de educación intercultural bilingüe en el territorio. Como se mencionó antes, éstos proyectos realizaron una apuesta estratégica por la formación inicial y en servicio para fortalecer el liderazgo de los docentes en estrecha relación con las comunidades.

En paralelo a estos procesos, en Ecuador se configuró un movimiento de participación social muy interesante que aunque no constituyó una línea continua y sus resultados no pudieron verse en los procesos educativos en marcha, su valor estuvo en levantar temas centrales asociados al derecho a la educación, al fortalecimiento de la educación pública y a la consideración del valor de los docentes en los cambios y en la calidad educativa. Este movimiento de participación estuvo en la base de los acuerdos nacionales por la educación, en la creación del Contrato Social por la Educación y en la formulación del Plan Decenal de Educación 2006-2015. Finalmente, ha sido un factor fundamental para que la educación haya ingresado como una de las grandes prioridades en la agenda de política pública.

Es muy interesante destacar que los temas docentes, y no solo aquellos relativos a la atención al salario y a la capacitación, ingresaron a las agendas de política educativa a través de estos espacios de participación social. En estos debates y acuerdos, incluso con diferencias conceptuales importantes, surgieron en el Ecuador las nociones de protagonismo docente, revalorización de la profesión, condiciones de trabajo, prestigio profesional, etcétera, que se tradujeron, finalmente, como política pública en el Plan Decenal de Educación 2006-2015.

En el marco de este proceso de participación, los informes disponibles, reportan la presencia de organizaciones, instituciones y personas provenientes de diversos

sectores y tendencias. Sin embargo, entre ellos, por el peso político y su espacio en el escenario educativo, destacan en la revisión realizada, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la Unión Nacional de Educadores; cuyo liderazgo hizo posible llegar a consensos que se tradujeron en los acuerdos nacionales. Este es uno de los temas de debate en el actual momento político del Ecuador. El Consejo Nacional de Educación no tiene presencia real aun cuando existe en la LOEI y en su reglamento y, por otra parte, por diferentes motivos, hay un fuerte debilitamiento de la organización del magisterio.

La revisión del primer tramo temporal que aborda este capítulo se realizó siguiendo dos ejes, como se explicó al inicio, un eje referido a los grandes proyectos de educación y, el otro, siguiendo los procesos e hitos de participación social en educación. La revisión realizada constató que estos dos ejes marcharon simultáneos, sin interlocución ni incidencia entre sí. Los proyectos caminaron por una parte y por otra, fueron los acuerdos y procesos de diálogo y concertación social sobre la educación, sus prioridades, políticas y estrategias. Los encuentros, debates y acuerdos generados por las movilizaciones sociales ocurridas en la época no pusieron en discusión los grandes proyectos en marcha y, éstos, a su vez no incorporaron las demandas y acuerdos derivados de las consultas y encuentros.

En esta misma lógica, en relación a los temas docentes, ocurrió de modo similar con los aprendizajes y contribuciones de los proyectos que operaron en el ámbito de la educación intercultural bilingüe. Es cierto que su mayor contribución estuvo en apoyar a la institucionalización y fortalecimiento de un sistema educativo intercultural bilingüe con una estructura especializada en el Ministerio de Educación; pero los aportes en términos de protagonismo de los docentes, estrategias de formación, alianzas con universidades, materiales producidos, entre otros, no permearon las fronteras del Ministerio y menos de los proyectos educativos.

En la actualidad, el Ecuador está transitando por un proyecto político orientado al cambio de la matriz productiva desde el discurso paradigmático del Buen Vivir. En este tránsito, las políticas sociales han tenido un lugar fundamental con una fuerte inversión económica. Los resultados se expresan en una sustantiva mejora de los indicadores sociales y económicos relativos a desarrollo humano, superación de la pobreza,



educación, salud, protección social, etcétera. Al mismo tiempo, los datos muestran que uno de los grandes desafíos es la equidad, es decir el cierre de brechas, en especial, entre zona rural y zona urbana, entre etnias y entre géneros (PONCE, 2010; SENPLADES, 2013). Estas brechas se expresan del mismo modo en la educación tanto en acceso, como terminación, continuidad de estudios y calidad.

La actual gestión gubernamental colocó a la educación como uno de los cuatro pilares de la transformación social. La educación como un derecho de toda la población garantizada por el Estado tiene un marco normativo muy potente en la Constitución, en las leyes de educación (LOEI y LOES) y en sus reglamentos. La inversión económica duplicó al pasar de 2.6% en el 2006 al 5.3% en el 2012.

Los esfuerzos realizados para eliminar las barreras de acceso han dado resultados positivos; que se traducen en la supresión de los aportes monetarios “voluntarios” que las familias hacían a las escuelas públicas al momento de la matrícula; entrega gratuita de textos y uniformes; ampliación del programa de alimentación escolar; asociación del bono de desarrollo humano<sup>53</sup> y otros programas de transferencia financiera condicionada a la asistencia a la escuela de niñas y niños de las familias beneficiarias, entre otros.

Sin embargo, se requiere hacer mucho más, tal cual lo reconocen las autoridades de gobierno, para asegurar que el 100% de la población en edad escolar ingrese a la escuela y aprenda lo que tiene que aprender en los tiempos esperados. Estas metas están asociadas, entre otras condiciones, a la disponibilidad de docentes bien formados, bien pagados, reconocidos por la sociedad, y con el compromiso ético y la responsabilidad con su trabajo.

Las políticas educativas del Ecuador reciente han tenido, como uno de sus efectos, una recuperación del prestigio de la escuela pública. Cerca del 70% de la población en edad escolar estudia en una institución del Estado. La matrícula ha crecido en los últimos años y profesores del sector privado, antes mejor pagados, se han movido al sistema público debido a la creación de nuevas plazas y al significativo incremento salarial. Esta recuperación se expresa en un crecimiento importante de la

---

<sup>53</sup> Bono de desarrollo humano es un apoyo monetario que reciben las personas en condiciones de precariedad económica que cumplen requisitos establecidos.

matrícula en educación básica y bachillerato la cual pasó de 2'402.042 en el año lectivo 2006-2007 a 3'010.427 en 2010-2011 con un incremento de 660.524 nuevos estudiantes en la educación pública (Ministerio de Educación, 2013).

Esta situación representa un desafío y una gran oportunidad, al mismo tiempo, para fortalecer el lugar de los docentes en cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todas y todos los estudiantes.

En este escenario de grandes cambios y avances, hay también grandes tensiones relacionadas sobre todo con la participación social en los asuntos públicos; la coherencia entre los enfoques de calidad que subyacen en las políticas y estrategias educativas; la valoración de los docentes y su reconocimiento social. En suma, condiciones relacionadas con la construcción de un proyecto educativo alineado con el Buen Vivir que representa un paradigma radicalmente distinto al paradigma que dirigió la gestión y los proyectos educativos de los periodos anteriores al 2007.

En este sentido, hay voces que alertan sobre retrocesos en términos de coherencia y enfoques. Por ejemplo, la recuperación de la rectoría del Estado como garante de los derechos ha sido uno de los avances más importantes en el Ecuador a partir del 2007; sin embargo está presente el desafío de armonizar el nuevo lugar del Estado con la participación ciudadana.

La recuperación de la rectoría del Estado –bandera del régimen y del Ministerio– ha sido bien valorada, dada la fragmentación, el desorden y la dispersión reinante, y dado el control que el gremio logró en el gobierno del sector. El debate gira alrededor del perfil con que se construye esa rectoría, un perfil centralista, excluyente o uno de carácter democrático. Los principios de participación se ponen en entredicho así como la posibilidad de aprovechar el acumulado que portan los actores sociales. Todo indica que el éxito de las reformas precisa alianzas que entrañan una nueva manera de planificar, evaluar, soñar la educación. (LUNA y ASTORGA, 2011: 304)

Asimismo, todavía el país no ha hecho explícito un enfoque de calidad educativa que traduzca el nuevo paradigma de desarrollo y que marque la diferencia con la historia anterior. Los enunciados de excelencia, eficiencia, rendición de cuentas, logro de aprendizaje, estándares, evaluación, entre otros, siguen formando parte del lenguaje

tecnocrático referido a la calidad educativa sin que se vea un anclaje en una nueva comprensión de calidad educativa articulada al proyecto político de país.

Un gran desafío consiste en construir este concepto de calidad educativa para el Buen Vivir que no sea la vuelta a la búsqueda de la calidad que se observa y se mide a través de logros de aprendizaje sustentada en el principio de capital; prioritariamente cognitivo, y que tiene el gran riesgo de diseñar o aplicar modelos organizacionales para la cultura -educación- y la vida social. Esto en el marco de las ideologías líquidas de la participación ciudadana y del Buen Vivir que en el corto o mediano plazo pueden ajustarse a los presupuestos de la globalización cognitiva, asfixiando a las experiencias locales generadas desde los intersticios contruidos a partir de los saberes locales interculturales (CHACÓN, 2013: 183-184)

La política 7 del Plan Decenal de Educación ha dirigido las estrategias docentes implementadas en el último tramo temporal analizado. Este, probablemente, es el periodo de mayor atención a los temas docentes: creación de nuevas plazas; concursos para el ingreso al magisterio; diseño y puesta en marcha de una carrera docente que incluye un nuevo escalafón y una nueva tabla salarial con incrementos en las remuneraciones; ofertas de formación en servicio; creación de la UNAE; extensión de la jornada docente; evaluación docente; certificación y acreditación de carreras de docencia; incremento del puntaje para acceso a carreras de educación universitarias para asegurar ingresantes de alto nivel, etc.

La inclusión del tema docente como una de las prioridades de la política pública educativa resulta, aún más relevante si se considera que el Ecuador –según Luna (2009)– ha mirado, en los últimos 10 años, con relativa distancia la problemática de los profesores y han sido las organizaciones de docentes y sus frecuentes paralizaciones llevadas a cabo hasta fines del 2003, las que lograron sacar a la luz el tema y colocarlo casi como punto único dentro de la agenda de problemas del sistema educativo a nivel gubernamental en contraste con las permanentes referencias que se encuentran en los acuerdos generados desde el movimiento social acerca de la necesidad de una atención integral y de largo plazo al fortalecimiento de la profesión docente.

Efectivamente, ha habido un incremento salarial sin precedentes, sin embargo todavía la profesión docente no tiene la valoración correspondiente al nivel de

exigencia, dedicación y responsabilidad que requiere. Los docentes todavía ganan por debajo de otros profesionales con igual nivel de formación y responsabilidad. Pese a las mejoras significativas en Ecuador, aún no es una profesión con igual nivel de atracción de otras carreras científicas o tecnológicas. En este campo todavía hay un largo camino por recorrer.

La evaluación del desempeño docente en Ecuador es reciente, aún no funciona como un sistema continuo y, si bien ha generado grandes preocupaciones en los profesores, la resistencia y conflictividad no ha adquirido la dimensión de otros países. En parte por el gran debilitamiento del sindicato y, en parte, porque su inclusión está siendo progresiva.

El Ecuador, como nunca antes, está invirtiendo para mejorar la calidad de la docencia. Paradójicamente hay una ausencia de una política integral que articule y ponga en diálogo a todas estas acciones emprendidas y que, explícitamente, se sustente en un discurso público de valorización y reconocimiento al profesorado, que eleve su autoestima, fortalezca su compromiso y le impulse a asumir un liderazgo en los cambios educativos. Es importante también, que la eficiencia y el seguimiento no se confunda con nuevos y mayores procesos administrativos y de control para llenar informes y formularios, induciendo a utilizar una buena parte del tiempo en tareas no pedagógicas de la enseñanza.

La fuerte tensión de la actual gestión gubernamental con el sindicato nacional de profesores ha involucrado en el discurso de exclusión al conjunto de docentes y podría perderse la oportunidad de convertir a los docentes en motores de los procesos de cambio social asegurando la mejor educación para los estudiantes. Junto con la garantía de contar con las condiciones materiales necesarias, la investigación actual muestra que se requiere señales públicas potentes que fortalezcan el protagonismo del docente como factor fundamental en los procesos del cambio socio-económico, dignificando su imagen (ABENDAÑO, 2004).

En otro aspecto fundamental, la UNAE representa una oportunidad extraordinaria para el Estado de tomar el liderazgo en la construcción de un sistema nacional de educación docente que incluya todos los tramos de la formación y acompañamiento de los profesores y que articule e integre a las universidades públicas de reciente

creación<sup>54</sup> y a todas las carreras de educación de las universidades estatales y privadas. Una condición fundamental es el fortalecimiento de las alianzas, la interlocución y los compromisos compartidos con las universidades, un aspecto que todavía está en camino.

En suma, hay un importante camino recorrido y un horizonte abierto para avanzar. En este trayecto, la participación y la corresponsabilidad social son fundamentales; más aún, si se considera el acumulado que tiene el Ecuador en términos de acción social, sobre todo en las dos últimas décadas. Actualmente, hay un escenario de debates y puntos de vista contrapuestos en relación a la organización y participación de la ciudadanía. Al respecto, Luna (2009: 16) señala que

luego de dos décadas de deterioro de la acción e iniciativa estatal y gubernamental, desde 2007 se presenta una vertiginosa carrera hacia su renovado fortalecimiento, sin embargo, uno de los costos de este nuevo proceso es la disminución del protagonismo de la sociedad y su paulatino eclipsamiento.

Paralelamente, la discusión está también en cómo preservar y ampliar los espacios de participación de la ciudadanía dado que, como anota Sáenz (SÁENZ, 2013: 37) “la posibilidad de construir una democracia directa trae consigo la discusión sobre la influencia de los grupos sociales en el Estado y una de carácter práctico, sobre cómo se operacionaliza esta participación”. De hecho, sería de enorme impacto poner en funcionamiento y aprovechar el potencial que representa el Consejo Nacional de Educación para el monitoreo de las políticas, la evaluación de planes nacionales, y para liderar junto con el Ministerio de Educación un proceso de consulta. Así como construir colectivamente un instrumento político que continúe al Plan Decenal que este año llega a su fin y, por esa vía fortalecer mecanismos de continuidad y fortalecimiento de un proyecto educativo nacional de largo plazo.

Asimismo, el marco legal de la educación ecuatoriana ofrece, en el contexto de un proyecto educativo nacional en construcción, un escenario de oportunidades para avanzar en el fortalecimiento de la profesión docente, en el reconocimiento de su valor

---

<sup>54</sup> Junto con la UNAE el Estado creó, además, tres universidades públicas: Yachay (generación y gestión de conocimiento), UNIARTES (Universidad de las Artes) e IKIAM (Universidad de la Región Amazónica), todas ubicadas en distintos lugares del país, fuera de la capital de la República.

estratégico en las transformaciones educativas y en el desarrollo de este protagonismo, aprendiendo de la experiencia nacional e internacional.

Finalmente, hay que anotar que el rastreo de información sobre temas docentes en el Ecuador, en el marco de este estudio, tuvo grandes dificultades por la escasa producción de conocimiento especializado en este campo. Si en educación no hay suficiente investigación y circulación de información sobre la educación ecuatoriana, esta debilidad es mayor en aspectos específicamente relacionados con la cuestión docente. Hay pocos estudios específicos sobre profesión y trabajo docente.

Hace falta promover líneas de investigación que ofrezcan información básica e indispensable sobre todas las dimensiones de la profesión docente a quienes diseñan y evalúan las políticas y a los tomadores de decisiones. Una información que permita conocer a profundidad quiénes son los profesores en el Ecuador, cuáles son sus características, demandas, expectativas y potencialidades. Quiénes son esos profesionales que tienen en sus manos la educación de las presentes y futuras generaciones; y qué debe hacer la sociedad ecuatoriana para asegurar su preparación y contribuir con su responsabilidad ética, teniendo como horizonte una educación para una sociedad democrática, con inclusión y justicia social.

## 5. Capítulo 4

### **Las Oportunidades y Desafíos de las Políticas Docentes:**

#### **Entre rupturas y permanencias a partir de la literatura relevante y las experiencias de Ecuador y Perú**

¿La historia se repite? ¿O se repite sólo como penitencia de quienes son incapaces de escucharla? No hay historia muda. Por mucho que la quemem, por mucho que la rompan, por mucho que la mientan, la memoria humana se niega a callarse la boca. El tiempo que fue sigue latiendo, vivo, dentro del tiempo que es, aunque el tiempo que es no lo quiera o no lo sepa.

Eduardo Galeano

En esta investigación, la exploración de las políticas docentes durante el periodo que va desde 1995 hasta a 2010 se nutrió, en primer lugar, de una exhaustiva revisión de la información derivada de documentos, declaraciones y acuerdos producidos en conferencias mundiales, reuniones regionales de ministros e informes coordinados por organismos internacionales involucrados con la educación. En segundo lugar, de la revisión de literatura relevante producida acerca de reformas educativas, trabajo docente, profesión docente y, en general, sobre aspectos específicos del ejercicio profesional de los maestros. En tercer lugar, de información derivada de la revisión de leyes, reglamentos, acuerdos, grandes proyectos gubernamentales y, en general, documentos acerca de temas docentes o directamente relacionados con ellos en Ecuador y Perú, durante el periodo señalado.

El proceso de recolección de información constató la gran riqueza de información disponible sobre reformas y políticas sociales y educativas a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, no toda esta información contiene referencias a los temas docentes; por este motivo, la selección se efectuó considerando aquellos materiales más cercanos y útiles al objeto, enfoque y metodología de la investigación. La organización, interpretación y presentación de datos se realizó a través del análisis de

contenido desde la perspectiva de autores como Bartolomé (1991), Andréu (2003), Porta y Silva (2003), entre otros.

La contextualización, por lo tanto, ha sido una condición fundamental para el análisis y la interpretación de la información. Este ejercicio –siguiendo a los autores mencionados– tuvo presente que mientras más se conoce del entorno y del contexto, mejor se pueden entender las condicionantes sociales y culturales que intervinieron en los diferentes periodos en la formulación de políticas o estrategias dirigidas a los docentes; y bajo esta perspectiva, comprender sus propósitos y sentidos. Por ello, el análisis de contenido ha evitado: sacar la palabra del contexto; obviar la historicidad de los procesos y acontecimientos y analizar el peso de los temas docentes en los documentos de política exclusivamente por la ausencia o presencia en los mismos.

La revisión de la literatura relevante y de los principales referentes de América Latina para la formulación e implementación de políticas educativas asociados al objeto de estudio, nutrió una construcción teórica previa sobre el mismo; es decir acerca de las políticas educativas y la valorización docente en los contextos sociales y políticos de los periodos analizados.

Esta configuración teórica de las políticas educativas y la valorización docente se puso en diálogo con el estudio y análisis en los dos países seleccionados. El propósito fue comprender la articulación entre las tendencias y lógicas globales y, sobre todo, regionales. Así como la manera en que éstas se traducen en los contextos nacionales, específicamente en las leyes, reglamentos, políticas y estrategias educativas. Este proceso, en palabras de Mejía (2001) es un proceso de “construcción – deconstrucción – reconstrucción” del objeto de estudio. Dicho de otro modo, se trata de un ejercicio de conceptualización que cuando se contrasta con los hallazgos en los países da lugar a una sistematización que es, finalmente, una re-conceptualización enriquecida a partir de la realidad.

La selección de los dos países para efectuar una entrada a profundidad acerca de políticas educativas y valorización docente tuvo el valor de ofrecer información directa sobre las formas cómo se traducen en los contextos nacionales las tendencias internacionales; sobre los temas analizados y de qué maneras se construyen las políticas nacionales incorporando especificidades y matices de las realidades propias.



Se eligió Ecuador y Perú porque ambos países hacen parte de la Región Andina y tienen similitudes y diferencias que permiten extraer información útil acerca de avances, ausencias, dificultades y tensiones respecto del recorrido que han realizado los temas asociados a la valorización docente. Pese a las analogías, no se pierde de vista la diversidad y la heterogeneidad de cada país; por ello se toman en cuenta las categorías de tiempo, contexto, historicidad y especificidades culturales, siguiendo a Georgen (1991), Novoa (1995), Franco (2000), Zemelman (2003) y Krawczyk (2012) en los trabajos desarrollados sobre educación comparada.

La revisión en Perú contó con abundante material producido a lo largo de casi tres décadas sobre las reformas y los grandes cambios en educación gracias a investigaciones, recopilaciones, documentos de política y balances producidos por ONG, Consejo Nacional de Educación, Ministerio de Educación, Derrama Magisterial, investigadores de universidades, etcétera. Mientras que en el caso del Ecuador, se tuvo acceso a una producción menor de investigaciones acerca de las reformas educativas y de temas referidos a políticas o estrategias docentes.

Este capítulo final aborda también los aspectos relacionados con las rupturas y permanencias o continuidades en las políticas educativas y la valorización docente entre 1995 y 2010, así como los avances, temas pendientes y desafíos en dirección a construir conocimiento útil para la valorización docente en un marco de política pública social.

Las nociones de “rupturas” y “permanencias” o “continuidades” se refieren a la configuración de procesos de cambio social que tienen un marco político en cuyo interior pueden convivir enfoques, no sólo distintos, sino contradictorios entre sí, en una suerte de ambivalencia o “hibridismo”. Estos términos han sido utilizados por algunos autores para referirse a proyectos nacionales de cambio social y político de corte progresista que generan “rupturas” con viejos modelos de desarrollo e impulsan saltos hacia un nuevo modelo que coloca en el centro a los seres humanos y que produce propuestas nuevas y avanzadas en términos de valor social y del enfoque de derechos.

Sin embargo, estos proyectos políticos nacionales progresistas, al mismo tiempo, pueden adherirse a conceptos, políticas y estrategias coherentes con viejos modelos.

Precisamente, con aquellos que se pretende superar, dando lugar a “continuidades” o permanencias de las lógicas tradicionales de entender el desarrollo, la política y, específicamente, el trabajo y la profesión docente. En este sentido, el análisis se orienta por las reflexiones realizadas por Dussel (2002), Garcia Canclini (2008), Oliveira (2009), Damasceno y Santos (2011), entre otros.

Bajo estas consideraciones, el capítulo se organiza en tres apartados. El primer apartado plantea la interrogante acerca del significado de las políticas docentes hoy, después del acumulado de conocimiento, la experiencia que existe y las condiciones específicas de los países estudiados. El segundo apartado trata de los temas comunes y diferenciados de Ecuador y Perú, sin perder de vista sus historias y culturas propias para extraer contribuciones y lecciones de ambas experiencias nacionales que aporten al fortalecimiento de las políticas educativas y la valorización docente. Finalmente, el tercer apartado marca algunos desafíos y temas pendientes como un aporte para debates y acciones sociales en el campo de las políticas educativas y la valorización docente.

### **5.1. ¿Qué Significa Hablar de Políticas Docentes Hoy?**

El tema docente, por lo menos en las últimas dos décadas, ha sido uno de los aspectos más sobresalientes y de mayor preocupación en la región en general, independientemente de los enfoques y aproximaciones que han predominado. A lo largo del periodo analizado, el tema docente está mencionado en todos los documentos nacionales e internacionales de política, en las declaraciones y acuerdos; y desde luego en los proyectos y programas educativos emprendidos en los países, como se constata en el análisis presentado en los capítulos precedentes.

Sin embargo, el apareamiento del término “políticas docentes” en el lenguaje experto acerca de la educación es relativamente reciente. Las primeras menciones, en alusión a un concepto más integral y comprehensivo para hacer referencia a las decisiones y acciones de política pública desde el más alto nivel de la sociedad

respecto de la profesión y el trabajo docente, se encuentran en documentos de hace pocos años. Entre ellos, los producidos por la UNESCO/OREALC (2002, 2005, 2007) que, desde luego, son el resultado de un acumulado de estudios, debates y reflexiones sobre este campo, en especial relacionados con formación, salarios y evaluación.

La incorporación de la categoría “políticas docentes” ha significado transitar en estos últimos 20 años desde un lugar donde los docentes eran “invisibles” o considerados uno de los insumos de los procesos educativos hasta llegar al reconocimiento del trabajo docente como uno de los factores clave para asegurar que las políticas educativas alcancen sus objetivos, las escuelas tengan un funcionamiento efectivo y los estudiantes desarrollen los aprendizajes necesarios.

La Declaración Mundial de Educación para Todos, adoptada en Jomtiem, Tailandia en 1990 por 155 Estados, colocó a los docentes en un lugar central al hablar de su valor como factor de cambio educativo y como una condición fundamental para que se cumpla el derecho a la educación. Levantó la necesidad de asegurar una preparación pertinente, remuneraciones dignas, adecuadas condiciones de trabajo y mecanismos de fortalecimiento de su profesionalidad. Al mismo tiempo, expresó el valor de contar con la participación de los docentes en la formulación de políticas y en los cambios de la educación; y a la vez, resaltó el compromiso que tienen los países de desarrollar acciones para la recuperación del prestigio, la dignificación de la profesión y el ejercicio de los derechos laborales y libertades profesionales de los maestros. Todo esto, con el propósito de contar con profesores que tengan las características profesionales y éticas para cumplir su labor y lograr los aprendizajes de los estudiantes.

Los puntos levantados por la Declaración EPT en 1990 resultan muy interesantes en el contexto de este estudio, en tanto este documento es el punto de partida en la revisión de aquellos que se tornaron en referencias para las políticas educativas de los países. La Declaración EPT recoge gran parte de los temas que han gravitado en las últimas décadas respecto de las necesidades y demandas docentes. De hecho, Educación para Todos se convirtió en la carta de navegación de los discursos de los gobiernos, más allá de las ventajas o limitaciones que han tenido tanto en la configuración de las agendas educativas en los países como en las traducciones realizadas al interior de cada uno de ellos.

La Declaración Mundial EPT en 1990 dio lugar a la implementación de múltiples iniciativas en los países, entre ellas el fortalecimiento del denominado Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe apoyado por la UNESCO y cuya ejecución fue revisada en las reuniones periódicas de ministros de educación que produjeron acuerdos y recomendaciones para la educación en la región. Todos los acuerdos adoptados por los ministros incluyeron referencias a los docentes en la misma línea que la Declaración EPT: valorización y dignificación de la profesión docente; incremento de las remuneraciones; mejoramiento de la formación inicial y en servicio. Adicionalmente, en una de las declaraciones aparecieron menciones a la necesidad de vincular la valorización profesional de los docentes a su desempeño laboral y a la incorporación de las organizaciones docente a los procesos de construcción de las políticas educativas.

La reiteración de términos como “protagonismo”, “valoración”, “dignificación” y otros similares es muy relevante porque que junto con dar cuenta de una condición de deterioro del prestigio de la profesión, explicitan también una necesidad de adoptar estrategias para atender adecuadamente la preparación y las condiciones de trabajo de los docentes y su lugar en la sociedad.

Por otra parte, el conocido documento “Educación y Conocimiento” elaborado por la CEPAL/UNESCO en 1992 constituyó otro referente importante para las políticas educativas en América Latina. En él se hace también alusión a la profesionalización y protagonismo de los docentes, a la revalorización de la función social de los maestros y se plantea el desafío de avanzar hacia el desarrollo de una profesión prestigiosa donde el mérito cuente de manera fundamental. Todo esto a partir del sentido fundamental de dicho documento relacionado con el papel de la educación y la docencia para responder a las demandas globales de desarrollo en la sociedad del conocimiento.

Los documentos de política producidos por el Banco Mundial y por el BID en los 90, tienen una dirección claramente distinta: enfatizan en la formación en servicio, en la definición de estándares de desempeño, en la evaluación del rendimiento de los docentes y a la creación de programas de incentivos. Al mismo tiempo que introducen la necesidad de asociar las remuneraciones al desempeño docente, y las remuneraciones a los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

El análisis de los documentos de referencia mundial y regional de las políticas educativas contrastado con la revisión de los procesos educativos en países seleccionados, en particular en Ecuador (debido a los ejes que siguió el estudio del caso nacional) da cuenta de aspectos particularmente interesantes para los objetivos de este estudio que se presentan a continuación.

### **5.1.1. Políticas o Estrategias Docentes en los 90: la distancia entre el discurso y la acción**

Los discursos de reconocimiento al trabajo docente, la revalorización, el protagonismo y la necesidad de formular compromisos sociales para dignificar la carrera y elevar el prestigio de la profesión, penetraron en las agendas de política educativa gubernamental. En primer lugar, a través de los movimientos sociales por la educación, la voluntad política de algunas gestiones ministeriales y la acción de las organizaciones docentes. En segundo lugar, no siempre o casi nunca, tuvieron un correlato coherente en las políticas o estrategias reales orientadas a los docentes, al contrario de lo que ocurrió con las recomendaciones de los bancos que se expresaron, como en el caso del Ecuador, en la acción educativa concreta a través de los grandes proyectos nacionales financiados con créditos externos.

A nivel nacional, estas apropiaciones y desarrollos de una perspectiva de reconocimiento y valoración social de la profesión y el trabajo docente se reflejaron en acuerdos, declaraciones, pactos y documentos técnicos elaborados en los países.

Es decir, los consensos sociales sobre las políticas educativas que incluyeron temas asociados a la valoración y reconocimiento de la profesión y el trabajo docente, fueron instrumentos políticos importantes; a pesar de que no tuvieron incidencia en el campo concreto de la acción educativa, en el cual la influencia real vino desde las orientaciones de los organismos de financiamiento externo. En palabras de Vásquez, Córdoba y Muñoz (2005: 8) "Allí se aprecia una creciente separación entre lo que se plantea en las agendas de gobierno (el discurso de gobierno) y las acciones e

intervenciones del sector público”. Es decir, entre lo que se podrían llamar las **políticas del discurso y las políticas reales**.

Las políticas sociales y educativas durante la década de los 90, siguiendo a Vásconez, Córdoba y Muñoz (2005: 26) estuvieron fuertemente influenciadas por un modelo político y social, en el cual

“el desmantelamiento de un tipo de Estado social y la estructuración de una forma de políticas públicas centradas en el proyectismo y en la focalización antes que en la planificación de políticas y la universalidad fueron los factores determinantes que provocaron mayor exclusión social y, por lo tanto, han hecho que la equidad se convierta en la demanda social más importante”.

En el caso de Ecuador, las políticas educativas de esa época se tradujeron en intervenciones pro-pobre, de contenido compensatorio y con un modelo de gestión que profundizaba la debilidad del Estado; para dar respuestas globales al conjunto de problemas estructurales que afectaba a la mayoría de la población. Estas opciones de política estuvieron alineadas con las recomendaciones del Banco Mundial de focalizar las intervenciones como se puede ver en el Cuadro N° 5 del capítulo 1.

Las acciones orientadas a los docentes tuvieron como propósito dominante resolver los problemas de la enseñanza, en el más corto plazo. Por ello, se recomendaron implementar acciones “rápidas” referidas a formación en servicio, incentivos y estímulos para la carrera profesional. De ahí que el esfuerzo mayor, sin duda, estuvo en los “componentes” de capacitación que han sido parte de todos los procesos de reforma en los países, independientemente de la duración y el alcance; como se observó en detalle al analizar los países que son objeto de estudio en esta investigación.

### **5.1.2. La Década de los 2000: el resurgimiento de las nociones de protagonismo, participación y valorización docente**

La década de los 2000 marca el inicio de un quiebre o ruptura importante dada por el resurgimiento del enfoque de derechos en la educación. Tras este acontecimiento

se encuentra la acción de los movimientos ciudadanos, las organizaciones sociales, las corrientes de la educación popular, etc. Así como también, los aportes provenientes de balances, estudios e investigaciones acerca de la educación en las décadas anteriores que mostraron los insuficientes resultados las reformas educativas; entre otros motivos, porque fueron diseñadas en clave de crecimiento económico y productividad, y no en clave de derechos humanos, según se puede revisar en Rivero (1999), UNESCO (2000, 2001, 2002), Tomasevski (2001, 2004), Oliveira (2006, 2010); Crosso (2011); entre muchos más.

En este escenario resurgen las nociones de “valorización” o “revalorización” docente que traducen las nuevas percepciones sobre el trabajo de los profesores y directores. Estos conceptos que se posicionan a partir de las evidencias ofrecidas por los estudios internacionales sobre aprendizaje, eficacia escolar, factores asociados al aprendizaje; y gracias a las evaluaciones de las reformas educativas cuyos resultados fueron muy deficientes en relación con los enormes esfuerzos invertidos, entre otros motivos porque según señala Barroso (2008), las reformas fueron pensadas por unos, diseñadas por otros y ejecutadas por todos y en las cuales los docentes y directores estuvieron ausentes o reducidos al nivel de insumo.

Es importante anotar que las reiteradas menciones al tema docente a partir del 2000 se asocian a comprensiones que intentan superar una mirada instrumental de los docentes como ejecutores de currículos y decisiones ajenas, para avanzar hacia un efectivo reconocimiento de su protagonismo en los cambios. De igual modo está presente la necesidad de participación del profesorado en las decisiones de política y la importancia de atender el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida. En este sentido, la Declaración de La Habana suscrita por los Ministros de Educación, por la cual se adoptó el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) en el 2002, dio un salto al frente al colocar al protagonismo docente como uno de sus cinco focos estratégicos señalando las serias limitaciones que los países han tenido para enfrentar la calidad de sus docentes.

Los esfuerzos de las reformas educativas han tendido a considerar al docente como un ejecutor de políticas que usualmente son definidas sin su opinión o conocimiento lo que, evidentemente, ha limitado las posibilidades de que las

políticas educacionales se conviertan en prácticas efectivamente desarrolladas en las escuelas y las aulas. (UNESCO, 2002:10)

El PRELAC definió estos cinco focos estratégicos como las áreas donde los países y la región debían poner su mayor esfuerzo para cumplir las metas de Educación para Todos y sus prioridades nacionales. Por ello la importancia que uno de los focos se refiera a los docentes y al fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo y exprese una perspectiva sistémica, integral e intersectorial.

Este foco consiste en apoyar políticas públicas tendientes a reconocer socialmente la función docente y a valorar su aporte a la transformación de los sistemas educativos...Las políticas que apunten a un cambio en la profesionalización docente supone un cambio de carácter sistémico. Es decir, no se pueden cambiar las políticas docentes si no se cambian las políticas sobre la escuela....La transformación de las políticas públicas sobre la profesionalización docente supone, por tanto, un cambio en las políticas de gestión, en los diseños curriculares, en la administración del sistema y en las políticas laborales y de seguridad social. (UNESCO, 2002: 17-18)

La Declaración de La Habana introduce importantes referencias a la necesidad de atender la salud y el estado emocional de los docentes; a la necesidad de cambiar de manera integral el rol de los docentes; a la importancia de discutir el papel de los docentes y sus gremios e incorporarlos en el mejoramiento de las políticas educacionales. Igualmente, se destaca una perspectiva intersectorial de las políticas docentes que requieren no sólo acciones desde el sector educativo, sino también desde otros sectores sociales del Estado.

Estos acuerdos, pese a sus limitaciones de implementación real como se mencionó antes, han tenido el mérito de colocar temas emergentes en las agendas de política pública que han sido aportes para la construcción, en este caso concreto, de una nueva manera de entender la profesión y el trabajo docente. Todo ello, dentro de un marco de políticas, una noción que emerge claramente en el cambio de siglo y, aunque con lentitud y mucho esfuerzo, empieza a traducirse en estrategias y acciones concretas en las décadas siguientes.

El mismo año 2002, y también como efecto de los diagnósticos de la educación en los países luego de las reformas educativas de los 90, como se anotó en el capítulo 1, la OCDE (2009) emprendió un estudio internacional acerca de la política magisterial



que se convirtió también en un documento de referencia en el diseño de políticas para los docentes. Este estudio, que aborda la temática de la educación alineada con el crecimiento económico, la globalización y la internacionalización de la economía, igualmente reconoce la gravedad de la situación de la profesión docente debido a su baja valoración social y económica y a su ausencia en las agendas educativas como un tema prioritario.

En este contexto, hay que destacar que el reconocimiento del trabajo docente, como un factor fundamental para la educación y la calidad educativa, ha tenido dos rostros. Por un lado, el rostro de la valoración: que se traduce en los discursos de que sin maestros preparados y éticos no son posibles las transformaciones educativas; y, por otro lado, el rostro de la sobrecarga laboral y la asignación de cada vez mayores responsabilidades porque están siendo considerados casi como los únicos determinantes del aprendizaje de los estudiantes. Paradójicamente, este reconocimiento ha significado un deterioro de las condiciones laborales de los profesores por el enfoque y contenido de las políticas educativas.

En muchos casos, estas nuevas medidas laborales ni siquiera se han acompañado de mejoras en las condiciones de vida. Las responsabilidades que hoy se asignan a los docentes han generado, según Oliveira y Feldfeber (2011) nuevas regulaciones sobre el trabajo docente como la extensión de jornadas laborales sin un cálculo remunerativo coherente, medidas de control y “autocontrol”, estándares y evaluaciones de desempeño, flexibilización laboral y cambios en las relaciones de empleo; etc.

A lo anterior se añade un conjunto de exigencias que están desnaturalizando el trabajo de la enseñanza y conduciendo a una situación que Apple (1995) ha denominado la colonización burocrática del trabajo del profesor, la cual adicionalmente tiene un efecto perverso en la vida personal y familiar de los profesores al restarles tiempo para el descanso, el disfrute y el acceso a servicios de la cultura y el arte (CODO, 1999).

Las nuevas regulaciones del trabajo docente van de la mano de la noción de calidad educativa que empezó a instalarse bajo el discurso de progreso y modernización de la educación con énfasis en la eficiencia y eficacia de los sistemas

educativos, la optimización del gasto público, las mediciones, la producción de evidencias, la rendición de cuentas desde los docentes, la proliferación de formatos de control e informes que directores y docentes deben completar, etcétera. Uno de los efectos más complicados de esta noción de calidad es que ha colocado la responsabilidad del aprendizaje de los estudiantes casi exclusivamente en manos de los profesores, con lo cual se justifican todos los mecanismos de control, exigencia y evaluación, incluso cuando no se acompañan de mejoras reales de las condiciones de trabajo y vida de los docentes.

En este sentido, una vasta literatura producida sobre el trabajo y la profesión docente coincide en señalar la enorme complejidad e importancia que tiene hoy el trabajo de profesores y los grandes desafíos a los que se enfrenta la enseñanza en escuelas sometidas a mayores demandas, en escenarios sociales cada vez más cambiantes y diversos. Tal como puede revisarse en múltiples trabajos que se aproximan a las escuelas y a los docentes en América Latina y en otras regiones, como los producidos o coordinados por investigadores como: Apple (1995); Enguita (1995); Cuenca y Portocarrero (2001); Hargreaves (2003, 2005); Fullan y Hargreaves (2006); Tenti (2006, 2008), Cuenca, Nucinkis y Zavala (2007); Marcelo (2009); Tardif y Lessard (2011); Oliveira y Vieira (2012), entre muchos más.

Esta entrada a las políticas docentes cuestiona las acciones coyunturales que se han tomado y continúan adoptándose en varios países, así como la sobrecarga laboral sobre los docentes, medidas que no han conseguido mejorar, menos transformar, las prácticas pedagógicas o la vida de las escuelas; como tampoco la efectividad de las políticas educativas.

La preparación técnica de una buena parte de los docentes es en la actualidad una de las áreas deficitarias asociadas a la baja calidad y pertinencia de la formación inicial y en servicio, a su histórica desarticulación, a la escasa vinculación con los cambios curriculares en las escuelas y, en general, con las demandas sociales a la enseñanza y al trabajo de los educadores (POGRÉ *et al.*, 2006). Adicionalmente, la formación docente no se articula con la carrera, ni ésta con la evaluación. Los países realizan importantes esfuerzos que, desafortunadamente, en algunos lugares marchan

por separado y tienen una baja capacidad de incidencia en la transformación de las escuelas.

Hay necesidad de pensar, por lo menos, en cuatro atributos de las políticas docentes: integrales, intersectoriales, de largo plazo y participativas. Políticas integrales que aborden de modo articulado las dimensiones que deben ser atendidas para un ejercicio efectivo de la profesión: preparación técnica de los profesores al igual que sus condiciones de remuneraciones, carrera, evaluación, salud, vivienda, bienestar y acceso a la cultura.

Un enfoque de **políticas integrales** implica incorporar en la acción pública la comprensión que la dignificación y valorización de la profesión docente pasa por un acuerdo serio y de largo plazo sobre una política de remuneraciones que traduzca el reconocimiento a la responsabilidad y al valor social de la profesión de docente. Todavía algunos países tienden a sustituir una verdadera política salarial financiada y asegurada dentro de los presupuestos nacionales por la entrega de bonos, premios e incentivos económicos que eluden un tratamiento serio de este tema; además de los efectos negativos que producen en el compromiso ético y en la profesionalidad de los docentes.

Temas fundamentales asociados a la calidad del trabajo de los docentes y su interacción con estudiantes, colegas y familias tienen que ver con la autoestima profesional, el manejo del estrés, la protección y tratamiento oportuno de las enfermedades profesionales. Estos temas requieren ser incluidos en programas que se aseguren desde un manejo de políticas docentes integrales. Del mismo modo sus condiciones de vida relacionadas con vivienda y acceso a la cultura, hoy son temas centrales en un escenario de precarización de la docencia especialmente pública de zonas periféricas o rurales. Las políticas integrales han de atender a la calidad de vida de los docentes y, de modo central, retomar la formación de los docentes como intelectuales que acceden a la cultura universal y a la cultura propia y que poseen todas las condiciones cognitivas y materiales para aprender a lo largo de su vida profesional en el mundo de la información, la ciencia, la comunicación y la innovación.

Las políticas docentes, son también **políticas intersectoriales** porque si el ejercicio profesional efectivo requiere un conjunto de las condiciones de trabajo y de

vida, su atención implica a otros sectores gubernamentales y públicos, además de los ministerios de educación. En las políticas docentes están involucrados los ministerios de finanzas, salud, familia, bienestar, vivienda; los parlamentos y los medios de comunicación, que tienen una gran influencia en la manera cómo se construyen las imágenes sobre los profesores. Una gran tarea es colocar el tema docente en las agendas sectoriales y conseguir que éstas se articulen en una gran propuesta por la calidad y el reconocimiento de la profesión y el trabajo docente.

Hablar de políticas docentes es diseñar e implementar **políticas de largo plazo** para pasar de acciones coyunturales y ligadas a una gestión de un ministro(a) o de un gobierno a políticas que atraviesen los tiempos de los periodos gubernamentales y tengan sostenibilidad en el tiempo. Solo una perspectiva de futuro puede garantizar una transformación de la calidad de la docencia y por esa vía, incidir en una calidad de la educación que represente para los estudiantes una educación que atienda su desarrollo cognitivo, emocional y social plenos.

Al mismo tiempo, una comprensión democrática de la gestión pública implica **políticas docentes participativas**, incorporando el valor intrínseco de la participación de los actores en la formulación de las políticas y estrategias que atañen a su tarea y a las áreas de su interés directo. La experiencia enseña que cuando los docentes se involucran, participan y contribuyen, se apropian de los postulados y se responsabilizan de sus resultados. A diferencia de lo que piensan algunos planificadores, cada día hay más pruebas de que la atención adecuada de los docentes a cuestiones consideradas “ajenas” al aula, mejora significativamente la calidad de los que se desarrolla en ella. La responsabilidad ética de los docentes se fortalece con la participación en las decisiones en torno a la gestión escolar y en la gestión de las políticas educativas (FULLAN y HARGREAVES, 2006).

Sin duda, al revisar las experiencias peruana y ecuatoriana, los grandes acuerdos y los momentos más importantes en los procesos sociales de movilización social por la educación han tenido un especial sentido, debido al activo compromiso de los docentes y directores, de sus instituciones y organizaciones como se analiza con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

## 5.2. Ecuador y Perú: contribuciones, temas comunes y aspectos diferenciados

El análisis de Ecuador y Perú recupera las proximidades y especificidades con énfasis en experiencias y lecciones que aportan al desarrollo de las políticas docentes.

Los clivajes políticos producidos recientemente en América Latina nos interpelan acerca de sus potencias y sus fronteras; sin embargo, las miradas homogeneizantes sobre dichos procesos eclipsan las particularidades de los casos nacionales. Estas podrían resultar evidentes enfocando la mirada en los diferenciales procesos de reforma del régimen político, en las modalidades heterogéneas de integración social y cultural y en los diversos itinerarios acerca del devenir de los modelos de desarrollo. (Maneiro y Mera, 2010: 4)

En coherencia con la opción metodológica que adoptó el presente estudio, en el presente apartado se destacarán aquellos aspectos que aproximan a los países, comunes o similares en las perspectivas, estrategias, presencias o ausencias; y luego se mostrarán las especificidades consideradas más relevantes de cada país en línea con el objeto de estudio. Esto con la advertencia de que hay comentarios que pueden cruzar las líneas de separación entre las proximidades y las especificidades.

Perú y Ecuador son países con grandes similitudes geográficas, étnicas, lingüísticas y culturales, con importantes coincidencias en determinados campos sociales y educativos y, al mismo tiempo, con orígenes y recorridos históricos con sus propias especificidades.

El Ecuador, en la actualidad, está viviendo un proceso de cambio del paradigma de desarrollo, por lo menos tal como se establece en la Constitución de la República aprobada en el 2008 y las leyes y reglamentos que se expidieron en los años posteriores. El país, de acuerdo con las actuales autoridades de gobierno está transitando del denominado modelo neoliberal a un paradigma de desarrollo basado en el Buen Vivir o Sumak Kawsay que ha significado un cambio discursivo importante; aunque todavía se encuentre en construcción y no resulte del todo claro qué supone dicho concepto y cómo está ligado a la noción de calidad educativa (SVAMPA, 2010; MINTEGUIAGA, 2011).

El país inició a partir del 2007 un proceso sostenido de recuperación de la rectoría del Estado para garantizar a la población el acceso a los derechos y servicios básicos. La educación se convirtió en uno de los pilares de la agenda de Gobierno con un incremento sustantivo de la inversión presupuestaria que pasó del del 2.6% al 5.3% del PIB en cumplimiento de una de las políticas del Plan Decenal de Educación 2006-2015. La mayor inversión del país se colocó en la eliminación de las barreras de acceso a la educación que incrementó la matrícula en las escuelas públicas; creación de nuevas plazas docentes; el establecimiento de una nueva tabla salarial que elevó, en más del doble, el salario base de los docentes bajo criterios de formación. Esta última medida mejoró las condiciones de atracción a la carrera para nuevos docentes y también generó grandes tensiones con los profesores antiguos que se sintieron perjudicados en sus aspiraciones de elevaciones salariales por antigüedad.

Perú se encuentra empeñado en un esfuerzo similar en términos de superar un histórico atraso de asignación de recursos a la educación y construir institucionalidad en medio de las ventajas y limitaciones de una gestión descentralizada a nivel regional y local. De hecho, los mayores incrementos de recursos han sido destinados en los últimos años al mejoramiento de infraestructura; equipamiento y acciones dirigidas a los docentes. Éstas últimas se han orientado, especial, a formación en servicio; homologación de salarios a los profesores contratados sin plaza fija; acompañamiento pedagógico, incentivos monetarios al desempeño de los profesores; y a formación de posgrado dentro y fuera del país para profesores seleccionados por sus prácticas innovadoras y un desempeño meritorio en sus escuelas.

Uno de los más grandes desafíos globales de ambos países es el cierre de brechas de inequidad. Pese a los avances, persisten diferencias en el acceso a la educación, alfabetización y continuidad de los estudios. Los más altos índices de analfabetismo, las tasas de abandono de los estudios, los porcentajes de rezago escolar, la caída de la matrícula en el tramo superior de la secundaria, entre otros datos, se encuentran en poblaciones rurales, especialmente indígenas en ambos países. Incluso los resultados de las pruebas estandarizadas regionales para medir logro de aprendizaje en matemática y lengua en estudiantes de los grados 3<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup> de Básica han tenido significativos progresos a nivel nacional, pero siguen siendo menores

en escuelas rurales. En relación a la condición docente, los datos disponibles son insuficientes para hacer una aproximación diferenciada por ubicación territorial.

Perú y Ecuador, al igual que otros países latinoamericanos, transitaron la década de los 90 bajo la influencia de los postulados de modernización del Estado para responder a las nuevas demandas de la economía global. Las reformas del Estado impulsaron también en reformas educativas que se implementaron a través del diseño y puesta en marcha de proyectos educativos con financiamiento del BID y del Banco Mundial. Estos proyectos en ambos países tuvieron coincidencias en su orientación, componentes y modalidades de ejecución y diferencias respecto de su alcance y nivel de atención.

Perú emprendió proyectos de alcance nacional como el MECEP que tocó tres grandes campos: modernización de la gestión educativa, infraestructura educativa y mejoramiento del aprendizaje. Este diseño se amplió posteriormente con un nuevo préstamo para educación inicial educación secundaria, educación para el trabajo y fortalecimiento institucional. Ecuador, por su parte, emprendió proyectos que ciertamente tuvieron incidencia en el conjunto del sistema, como se vio en el capítulo correspondiente; pero que en su origen se focalizaron en áreas rurales y urbano-marginales. Los componentes de estos proyectos coinciden con los ejecutados en Perú: infraestructura, equipamiento, gestión y aprendizajes.

Estos proyectos en ambos países asumieron la noción de calidad educativa que predominó en la década, supuestamente neutra, objetiva, técnica y racional que en tanto utilitarista necesitaba ser medida y maximizada; y que carecía de anclajes y referencias en las condiciones sociales, políticas y culturales, menos aún en las dinámicas locales (GAUTIER 2007; CUENCA, 2013).

En Perú a diferencia de Ecuador, proyectos como MECEP introdujeron discusiones más conceptuales alrededor de enfoques pedagógicos, modelos de enseñanza, y en general nuevos paradigmas educativos que dieron lugar a constructos para sustentar la reforma en línea con sus objetivos centrales de convertir a la educación en uno de los eslabones más importantes de la cadena de valor en el nuevo sistema económico y político.

En Ecuador, los proyectos fueron diseñados e implementados por grupos de expertos con asesoramiento de los organismos de financiamiento y se dirigieron más hacia la operación y ejecución de actividades. Los enfoques que orientaron los proyectos quedaron implícitos, no fueron difundidos y menos debatidos con los actores educativos. En ambos casos predominó un lenguaje tecnocrático y modernizador con el que se revistieron los propósitos de los proyectos.

La gestión de estos grandes proyectos en ambos países estuvo a cargo de unidades ejecutoras externas al Ministerio de Educación, cuyas funciones, autonomía y regulaciones propias profundizaron la debilidad de los ministerios de educación. Este periodo ilustra una de las paradojas de la educación en los 90; las políticas y estrategias educativas reales se diseñaron, implementaron y manejaron por fuera de la institucionalidad de los ministerios de educación.

Adicionalmente, en Ecuador los proyectos que fueron la imagen de la reforma educativa en los 90 y comienzos de los 2000, no se asentaron en un proyecto educativo nacional. Marcharon por su propia cuenta con un fuerte énfasis en la tercerización de servicios educativos al margen de las acciones gubernamentales dirigidas desde el Ministerio de Educación. Las unidades ejecutoras operaron con una autonomía casi total sin conexión ninguna con la instancia suprema responsable de la educación en el país, lo cual sólo se explica en una condición de total deterioro de la institucionalidad pública.

La atención a los docentes apareció asociada a los aprendizajes sin un explícito marco teórico acerca de la formación de los profesionales de la educación y con una tendencia marcada al diseño de propuestas de capacitación. Aún cuando en ambos países se emprendieron reformas a la formación inicial, en especial en el ámbito de las instituciones públicas de formación docente con resultados que vistos en el tiempo han sido poco satisfactorios.

La capacitación ha tenido diferente alcance de impacto y calidad variables, desde programas masivos de capacitación como el PLANCAD en Perú y el Programa de Capacitación para la Reforma Curricular Consensuada en Ecuador, hasta procesos puntuales en relación con las temáticas específicas de los proyectos. En el caso de Ecuador, a través del proyecto EB-PRODEC hubo una inédita entrada a la formación de



posgrado a través de un programa de maestría para 1000 directores y profesores de las escuelas.

Las modalidades de capacitación han variado desde la formación de equipos propios en los proyectos, las alianzas con universidades y ONG especializadas hasta la tercerización de servicios a empresas sin ninguna vinculación con la educación como en el caso de Redes Amigas en Ecuador.

Los directores y docentes en el marco de estos proyectos, en ambos países, fueron receptores de capacitación, manuales, guías y materiales educativos sin una participación en las formulaciones y decisiones, ni siquiera en aquellas que involucraban directamente a sus tareas en las escuelas y en las aulas.

La desconfianza en los docentes, la desvalorización de sus condiciones profesionales, la desnaturalizaron el trabajo de maestras y maestros con efectos negativos sobre su imagen, autoestima y ética profesional se reflejaron en los discursos de los proyectos. Como fue el caso del proyecto Redes Amigas en Ecuador, que estableció mecanismos de gestión para estimular a las familias y a las comunidades para que ejerzan control y presión sobre los docentes; introdujo incentivos monetarios a los docentes por asistencia y puntualidad; y estimuló la competencia entre ellos.

Por otro lado, en ambos países en la segunda mitad de la década de los 90 empiezan a entrar los temas docentes en los documentos, acuerdos y agendas educativas de la mano de los movimientos y organizaciones sociales y docentes. En efecto, en el caso de Perú se encuentran referencias relevantes en el documento denominado “Bases para un Acuerdo Nacional por la Educación”; en el Proyecto Educativo Nacional, en el Marco del Buen Desempeño Docente; en el Marco del Directivo Escolar, en la Ley de Carrera Pública Magisterial, entre otros. En el caso del Ecuador, referencias igualmente importantes aparecieron en los acuerdos de las tres consultas nacionales Educación Siglo XXI, en el Acuerdo Parlamentario, en las Agendas Ciudadanas por la Educación y en el Plan Decenal de Educación.

Ecuador y Perú tienen dentro de su marco normativo la figura del Consejo Nacional de Educación, como un espacio plural de acompañamiento, monitoreo y evaluación de las políticas educativas nacionales que tuvieron un papel importante; en el caso de Perú para la elaboración del Proyecto Educativo Nacional y en el caso de

Ecuador para la formulación y difusión del Plan Decenal de Educación. Sin embargo, en Ecuador, el CNE no tiene un funcionamiento visible al momento, mientras que en Perú sigue siendo una importante instancia de reflexión, discusión y monitoreo de políticas con una autoridad reconocida en la educación del país.

Un punto en común en ambos países es el fuerte debilitamiento de los sindicatos nacionales de los docentes como actores de la política educativa, en parte porque perdieron la perspectiva después de haber ocupado importantes espacios de participación social por el derecho a la educación en alianza con múltiples organizaciones sociales y volvieron a un lugar donde sólo contaban las reivindicaciones económicas legítimas por supuesto, y, en parte, por procesos sistemáticos de desvalorización de la organización docente desde los espacios gubernamentales.

Finalmente, ambos países se aproximan en el interés de dar atención sostenida a los temas docentes, generar acciones para elevar el prestigio de la profesión e invertir más recursos. Un desafío común es la articulación de todas las estrategias que se desarrollan para potenciar el efecto en la calidad, autoestima, imagen, compromiso y bienestar de los docentes; y configurar realmente una política integral que sea efectivamente uno de los pilares de los proyectos educativos nacionales como se anuncia en ambos países.

Asimismo, resulta interesante destacar algunos aspectos más específicos de los países que son útiles para el propósito de este estudio incluyendo algunos elementos del contexto de cada país.

Mientras Ecuador transitó por un periodo de marcada inestabilidad política por los sucesivos cambios de gobierno, el Perú en la década de los 90 estuvo sumergido en un escenario de violencia social. Este contexto involucró a la educación y a sectores de docentes, lo cual tuvo un peso tan fuerte que en el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación hay recomendaciones sobre la atención a la formación, a las condiciones de trabajo de los docentes y a su valorización social. También se hace un reconocimiento explícito del importante papel que tiene el profesorado en la construcción de la paz, la no violencia y la cohesión social.

La responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación se debilitó en ambos países durante los 90, sin embargo la gestión Fujimori en Perú fue

más allá cuando emitió el decreto de liberalización del servicio educativo preservando el lucro con impactos negativos en la educación en general, y de modo específico en la formación de los docentes. Esto estimuló la proliferación de institutos pedagógicos y carreras de educación privadas y de bajo nivel en la mayoría de casos.

La imagen de la escuela pública sufrió un duro golpe con la desresponsabilización del Estado sobre los derechos y servicios sociales. En el imaginario social caló hondo la percepción que la educación privada, y por tanto sus docentes, eran de mayor calidad. Un problema que juega en contra es el alto porcentaje de profesores que laboran en el sistema público bajo la figura de contratos que se renuevan anualmente con todos los problemas recurrentes administrativos, de retrasos en los pagos y de compromiso de estos docentes. En Perú, aún ahora, incluso las familias de muy bajos ingresos, si tiene posibilidades, llevan a sus hijos a escuelas privadas, aunque sea de niveles deficientes. De hecho, el papel del sector privado sigue siendo muy importante en la provisión de los servicios educativos y en el impulso de iniciativas dentro del sector educativo.

Perú cuenta con una sólida normativa construida participativamente sobre perfiles y desempeños de directores y docentes que se expresan en el PEN, en el Marco del Buen Desempeño Docente y en el Marco de Desempeño del Directivo. Adicionalmente, se han preservado espacios de investigación y producción de conocimiento sobre el trabajo y la profesión docente. El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, centros de investigación social, la Derrama Magisterial y universidades impulsan estudios que levantan información sobre la condición de docente que pueden aportar insumos para las políticas.

En el Ecuador, la aproximación al paradigma del Buen Vivir y la priorización del cambio de la matriz productiva desde un país productor de materias primas a un país productor de conocimiento ha modificado el papel del Estado y las lógicas del mercado. Es evidente la recuperación de la rectoría y la presencia del Estado en la garantía de los derechos y servicios sociales en todo el territorio nacional como uno de los signos más fuerte de un nuevo tiempo.

De hecho, el Ecuador transita por un escenario de oportunidades y es uno de los países que muestra importantes avances en relación con el compromiso nacional con el

desarrollo de una educación como derecho humano (ROBALINO y CRESPO, 2014:12). Se ha fortalecido su institucionalidad, su capacidad de gestión y la disponibilidad de recursos. A la par que enfrenta el desafío de armonizar esta rectoría con la participación de las organizaciones sociales y cuidar que no se instalen formas excluyentes en el estilo de construir las políticas públicas.

Las estrategias dirigidas a elevar la calidad de los profesores que se han sostenido desde el inicio de la gestión del Presidente Correa en el 2007 y la ausencia de paralizaciones del sindicato de profesores para exigir atención a sus demandas, han sido vistas como signos inequívocos de mejora de la calidad en la escuela pública. Percepción que se ha fortalecido con otras estrategias centradas en la eliminación de las barreras de acceso y en el mejoramiento de las condiciones de las escuelas.

En ambos países, al igual que en el conjunto de la región, progresivamente se ha ido construyendo una comprensión más amplia sobre el trabajo y la profesión docente. Han aparecido nuevos marcos legales, nuevas estrategias y políticas docentes explícitas como una expresión de la preocupación de las sociedades por sus profesionales de la educación. Hay rupturas en el sentido de avances, pero también hay permanencias que representan los grandes desafíos de los países para formar, desarrollar y contar con los mejores profesores para sus estudiantes.

### **5.3. Rupturas, Continuidades, Desafíos y Oportunidades para las Políticas Docentes**

El tratamiento de los temas docentes como materia de política pública aparece como uno de los retos más complejos que encaran los gobiernos, dada la fuerza de los grupos de interés involucrados, la desconfianza acumulada a lo largo de años de descuido o soluciones inadecuadas que atentan contra una resolución transparente y concertada de las diferencias entre los diversos actores, las considerables implicaciones financieras de muchas de las salidas y soluciones que se plantean y, por supuesto, el hecho de que muchas de estas alternativas no han sido siempre convincentemente probadas en la práctica. (NAVARRO, 2002: 42)

¿Qué cambió y qué permanece de los enfoques, las políticas y las estrategias respecto del trabajo y la profesión docente a lo largo de estos 15 años revisados? Es una pregunta que se intenta responder en este apartado, considerando también los matices, riesgos y desafíos de estos procesos.

Esta sección centra su atención en seis aspectos que pueden considerarse rupturas o cambios importantes en relación a la cuestión docente, sin dejar de considerar que los cambios pasan por procesos de transición y hasta retrocesos. Además que las rupturas o avances están ocurriendo con mayor rapidez en el plano de los conceptos y del lenguaje mientras que las prácticas avanzan más lentamente e incluso pueden ser contradictorias con estas rupturas conceptuales.

El primer aspecto se refiere a la ruptura clara y significativa acerca de la **valoración de papel y lugar de los docentes en las transformaciones educativas**. Se pasó de una noción de docentes como insumos a otra noción de docentes como protagonistas y actores fundamentales en las transformaciones educativas. Aun cuando este nuevo lugar tenga enfoques, matices y retrocesos, como se mencionó previamente. En efecto, las discusiones y propuestas sobre la recuperación y/o reconocimiento del papel central de los docentes en los sistemas educativos, traducen los debates y posicionamientos mayores sobre el sentido de la educación en los actuales escenarios. La educación en cuanto territorio de determinaciones y relaciones sociales y, por tanto, ella misma constituida y constituyente de estas relaciones se presenta como un campo de disputa. (FRIGOTTO, 2010)

En este sentido, también la profesión y la naturaleza del trabajo de los docentes están en debate pese a su gran reconocimiento. Su sentido, lugar, responsabilidades y roles empiezan a definirse desde la comprensión de sociedad y educación. Los docentes en los sistemas enfocados al desarrollo de una educación como derecho en el marco de sociedades de justicia e igualdad, tienen un lugar y unas responsabilidades radicalmente distintas a las que tienen en sistemas educativos orientados a cumplir las demandas de la economía globalizada y a formar recursos técnicos para el mercado laboral y para la competitividad.

El segundo aspecto se refiere a la ruptura acerca del **reconocimiento de la complejidad y las múltiples dimensiones de la profesión docente**. De una

comprensión de docente encerrado en el aula y ocupado de los procesos didácticos, se está transitando a una comprensión de docentes involucrados en la dinámica educativa de la escuela y de la sociedad; con capacidades para articular críticamente sus prácticas pedagógicas con los proyectos escolares, las políticas públicas y los proyectos educativos nacionales. Esta ruptura puede considerarse, al mismo tiempo, una recuperación de las dimensiones que estuvieron en el origen de la profesión cuando la relación de la escuela con las comunidades era una condición de la educación y el liderazgo y participación de los docentes era reconocido en la vida social.

El tercer aspecto se refiere a la ruptura acerca de la **comprensión de que la docencia es una profesión y no un apostolado**, que requiere mucho más que vocación. La docencia en cuanto profesión se construye, desarrolla y afirma en los procesos de formación inicial y en servicio, en el reconocimiento social y económico, en los trayectos de la carrera docente, en los espacios de ejercicio dentro y fuera de la escuela.

Este cambio conceptual se ha traducido en políticas y estrategias dirigidas a los docentes que, como se observa en los dos países estudiados, se han fortalecido y ampliado en las agendas educativas de los últimos años. Sin embargo, la experiencia peruana durante el periodo del presidente Alan García, alecciona sobre la importancia de juntar las acciones con un discurso público de valoración, respeto y confianza en los profesores. La investigación señala que fue la gestión gubernamental en la cual se tomaron el mayor número de medidas dirigidas a los docentes. Aun así prevaleció un discurso de culpabilización y desvalorización que permeó los medios de comunicación pública y el imaginario social, teniendo un efecto nefasto en la autoestima de los docentes públicos y neutralizando cualquier impacto positivo que pudieron tener las medidas adoptadas.

Por los motivos señalados, las medidas específicas que se han tomado en los países para el mejoramiento de su desempeño tienen que ser analizadas a partir de sus enfoques, características y efectos directos sobre su prestigio profesional, autoestima, compromiso, condiciones de trabajo y bienestar.

Un cuarto aspecto se refiere a la ruptura acerca de la **comprensión de carrera docente como trayecto profesional en constante desarrollo** y no como ingreso, ascenso y jubilación. Esta perspectiva nueva que requiere marcos legales que articulen formación inicial, perfiles de ingreso, desarrollo profesional, remuneraciones, estímulos y reconocimientos profesionales, evaluación, etcétera. Este avance puede contribuir a la superación del enfoque administrativo que ha dominado la concepción de carrera y consecuentemente se ha regido por leyes o estatutos que han sido, sobre todo, una recopilación de normas administrativas. Sin embargo hay que anotar que este campo de las políticas docentes se ha convertido en uno de los más polémicos porque envuelve una retórica que puede llevar a la adopción de estrategias y acciones que en nombre del desarrollo docente establezcan mayores regulaciones y sobrecargas para el trabajo de los profesores.

Uno de los grandes retos está en superar estas lógicas administrativistas que están enraizadas en las culturas y prácticas institucionales, reflejar esta nueva comprensión de carrera en estrategias concretas y, particularmente, en integrar en este concepto, políticas de reconocimiento y remuneraciones que efectivamente den un salto en la valorización docente.

Un quinto aspecto se refiere a la ruptura acerca de la **comprensión de la formación y el desarrollo docente como un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida profesional** con múltiples entradas, trayectos y modalidades y no como eventos o programas inconexos. Por lo menos en el nivel de los conceptos está cada vez más clara y difundida la noción de aprendizaje docente a lo largo de la vida profesional. Lo que integra la formación inicial; la inserción en la carrera bajo programas de apoyo a los profesores principiantes; la formación en servicio mediante múltiples modalidades: presenciales, semipresenciales, virtuales, in situ, entre pares, en redes escolares; programas de posgrado, etc.

Existe un sexto aspecto referido a la ruptura acerca de la **incorporación de la noción de políticas docentes** en el lenguaje, en la planificación y en las dinámicas del sector educativo y social en sustitución a la sola mención de acciones, programas o estrategias para los docentes. Por lo menos, ese es un hallazgo importante en la revisión de la literatura relevante sobre el objeto de estudio y en la exploración de los

dos países seleccionados. Es verdad que, en ocasiones, puede ser un cambio en el lenguaje que abre el camino para una construcción mayor que permee los discursos y acciones sociales, que articule y otorgue sentido a todas las estrategias que se implementan, asegure recursos en el largo plazo y establezca un norte para el desarrollo de la profesión docente.

En relación a las permanencias y a los desafíos las investigaciones advierten las grandes limitaciones que han tenido las estrategias orientadas a los docentes, incluso en los proyectos que han intentado marcar distancias respecto de las reformas de los 90. Así puede verse en la vasta producción de los investigadores acerca de trabajo docente, como aquella que contiene la colección políticas educativas y trabajo docente coordinada por académicos como Oliveira (2008); Oliveira y Feldfeber (2010; 2014), entre muchas más publicaciones.

Gatti, Barreto y Andre (2011:11) anotan, del mismo modo, que hoy

la importancia de los docentes en la oferta de una educación de calidad está ampliamente reconocida: la formación inicial y continua, la carrera, las condiciones de trabajo y la valorización profesional, entre otros aspectos, todavía son desafíos para las políticas educativas.

En efecto, los hallazgos del estudio muestran que pese a los avances todavía hay esta suerte de ambivalencia en la que conviven las rupturas con las permanencias o continuidades.

A continuación se mencionan algunos aspectos que se han considerado como las **permanencias/desafíos** más relevantes siguiendo las unidades de análisis que se definieron en el marco metodológico del estudio.

La permanencia de la **noción de calidad que privilegia lo cognitivo, lo conmensurable, los resultados cuantitativos**, el control, la ejecución del gasto y exclusivamente su utilidad para la productividad económica, marca todavía el contenido de las políticas educativas en general y, desde luego, las políticas docentes. El trabajo de los docentes destina una buena parte del tiempo a la preparación para las pruebas nacionales e internacionales de medición de logros, las cuales terminan definiendo lo que es importante enseñar y aprender.



En esa dirección se orientan también los objetivos y metas de las políticas docentes: capacitación en contenidos y didáctica de la lengua y la matemática; incentivos monetarios para los docentes cuyos estudiantes obtienen buenos resultados en las pruebas; evaluaciones docentes que siguen la misma orientación de las pruebas estudiantiles; incentivos monetarios para quienes salen bien en las pruebas; nuevos formatos para registrar las evidencias cuantitativas del trabajo docente estimadas en cifras, etc.

Está presente el gran desafío de poner en debate esta noción de calidad educativa y avanzar hacia un proceso de construcción que recupere los aportes que existen desde el enfoque de derechos humanos, que incluye la eficacia y eficiencia como dimensiones operativas de las dimensiones mayores que son la equidad, pertinencia y relevancia (UNESCO, 2007; TOMASEVSKI, 2001, 2004). Todavía está pendiente explicitar y desarrollar una noción de calidad que traduzca los principios de un nuevo modelo de desarrollo centrado en lo humano.

Persiste el **modelo de elaboración de las políticas y estrategias en los círculos de planificadores y especialistas**, de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro de las escuelas. Las experiencias de participación social en los debates sobre las políticas educativas no han sido suficientes para conseguir la institucionalización de espacios y mecanismos que promuevan su construcción social con la presencia activa y corresponsable de los actores fundamentales, entre ellos los docentes y sus organizaciones.

Los sistemas educativos, pese a los fracasos de las reformas de los 90, no han aprendido que la participación de los directores, de los docentes y sus organizaciones en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas educativas nacionales son una condición indispensable para su pertinencia y su aplicación. Se ha restringido su presencia a reuniones informativas, consultas en línea u otros mecanismos similares que sustituyen el espacio real del protagonismo del profesorado en una práctica paradójica con el discurso de inclusión que predomina en la mayoría de países.

La participación activa de los docentes, directivos y profesionales del sistema educativo es un factor imprescindible para la concreción de los cambios buscados, no

sólo como usuarios de la capacitación y otros programas, sino como sujetos y actores de las políticas educativas.

El hecho de que las discusiones serias sobre reformas en los sistemas educativos hayan obviado el rol y el potencial de 60 millones de docentes no sólo es política y administrativamente ingenuo, al fin de cuentas ¿quiénes van a implementar las reformas? sino que además revela un entendimiento muy pobre de los factores que inciden en las oportunidades educativas en las escuelas (Villegas Reimers y Reimers, 1996:470).

**La formación docente con enfoques tradicionales y como acciones de coyuntura.** La formación siendo una ruptura en términos de su comprensión conceptual ampliada e integrada, es al mismo tiempo un campo de particulares permanencias y desafíos debido a que no está respondiendo a las necesidades de los docentes ni de las políticas. Persisten problemas como: enfoques tradicionales particularmente en la formación inicial que, en muchos lugares siguen lógicas que no se conectan con las demandas de las políticas nacionales; ausencia de programas sistemáticos y sostenidos de formación y actualización de los formadores de docentes; debilidad en la investigación y el conocimiento acerca de educación y formación de docentes; escasez de carreras para formar profesores para educación intercultural bilingüe, educación de adultos, ciencias, inglés, etc. (FABARA, 2011; POGRÉ y LOMBARDI, 2013).

En algunos países, los procesos o acciones de formación en servicio han sido simplificados a una sucesión de eventos sin relación entre ellos; abiertos a temas interesantes pero no necesariamente pertinentes a las escuelas y a las necesidades de los docentes, o privilegiando la habilidad verbal y el cálculo matemático (GUERRERO, 2009). Aún hace falta fortalecer estrategias de acompañamiento permanente y asesoría pedagógica siguiendo las lecciones que pueden extraerse de procesos en marcha en Perú y Ecuador y otros países.

Todavía es un desafío establecer e institucionalizar alianzas entre los responsables de la formación inicial y en servicio desde un compromiso ético más que normativo para el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la formación profesional. Así como incorporar centralmente en las políticas de formación un enfoque de interculturalidad e inclusión que desarrolle capacidades en el profesorado para atender la diversidad de los contextos; reconocer y valorar las especificidades

culturales, étnicas y lingüísticas y fomentar entre sus colegas y estudiantes el respeto por las otras culturas y cosmovisiones.

Iniciativas como la creación de la Universidad Nacional de Educación en Ecuador ponen en discusión la estrategia de formación de profesores a nivel universitario bajo la responsabilidad gubernamental directa y abre la oportunidad de generar procesos de análisis y propuestas relativas a la calidad de la formación docente en las universidades considerando también las experiencias de las universidades pedagógicas que funcionan en varios países de la región.

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación al trabajo docente ha sido uno de los grandes esfuerzos de los países. Más allá del aprendizaje del uso de equipos y programas, todavía está pendiente la inclusión en la formación docente de conocimiento sobre el efecto de las TIC en los estilos de aprendizaje de los estudiantes y su incorporación de nuevas prácticas pedagógicas con aprovechamiento de medios virtuales.

En la formación docente está presente el desafío de diseñar una política que incluya a todos los profesionales que trabajan en educación: formadores de formadores, investigadores, planificadores, psicólogos, profesores de educación especial, administradores y otros profesionales de apoyo, que dada la diversidad de los estudiantes son una creciente necesidad en las escuelas. De hecho, la ausencia de apoyo de personal especializado en las escuelas es una de las cargas laborales que los profesores reportan en estudios sobre condición docente realizados en varios países (UNESCO/OREALC, 2005; OLIVEIRA y VIEIRA, 2012)

El diseño de **políticas de evaluación del sistema educativo para la mejora** es, sin duda, uno de los desafíos más fuertes por el valor que pueden tener para la mejora del sistema y para apoyar el desarrollo profesional y el trabajo de los profesores. En primer lugar, implica romper una lógica instalada en los sistemas educativos que homologa la evaluación de la educación y la evaluación de desempeño de los docentes con la medición de logro de aprendizaje de los estudiantes. No hay, en general, sistemas de evaluación que integren todas las dimensiones del sistema educativo y den cuenta de su desempeño global (DIAZ, 2015).

En segundo lugar, la evaluación docente, de modo implícito o explícito se ha basado de la desconfianza y la sospecha sobre los profesores y sus resultados no han sido útiles para la transformación de los enfoques y modalidades de formación inicial y en servicio.

En tercer lugar, porque evaluar la práctica docente, más aún, en todas las dimensiones que se requeriría, representa un desafío técnico y organizacional muy grande pero imprescindible si el propósito es contar con información seria y completa para alimentar las otras dimensiones del ejercicio profesional. En cuarto lugar, por la vinculación que se ha establecido entre evaluación y salario sin contar con un respaldo de investigación que pruebe que existe una correlación positiva entre ambos aspectos. (GUERRERO, 2009; CUENCA, 2011; ROBALINO, 2013).

**La política salarial es una deuda pendiente** y un enorme reto para la mayoría de países de América Latina. Los ajustes salariales, por una parte han obedecido generalmente a las presiones de las organizaciones docentes; y por otra, han representado incrementos que están lejos de cubrir las demandas básicas de los profesores.

No hay relación entre el discurso de reconocimiento y las remuneraciones de los docentes, incluso en países que han tenido mejoras significativas. Este tratamiento salarial ha significado que aún ahora la carrera docente no sea atractiva para los postulantes a las carreras universitarias que tienen condiciones para elegir su profesión. Este tema es crucial e ineludible si los países efectivamente tienen la decisión de contar con profesionales del más alto nivel y se alejan de la vía de los bonos, premios, incentivos o compensaciones que son soluciones iniciales o parciales sin un efecto real y sostenible en el trabajo de los profesores.

Las **políticas de bienestar y reconocimiento docente** son también desafíos pendientes aun cuando los países lentamente están avanzando en esta dirección, en especial en aspectos relacionados con salud laboral, vivienda y servicios culturales. Las políticas sociales en los países, en general, no han considerado a los docentes como un sector que requiere atención en tanto sus condiciones de vida tienen relación con su desempeño profesional en un sector estratégico para el desarrollo de los países. La salud laboral de los docentes es un campo poco estudiado y casi nada atendido pese a

que las evidencias que existen muestran el enorme impacto que tiene en su desempeño. (CODO, 1999; ROBALINO y KORNER, 2005).

En el campo del reconocimiento, Perú, por citar solo un ejemplo, ha incorporado dentro de la estructura del Ministerio de Educación una Dirección de Bienestar y Reconocimiento Docente para fortalecer programas como el Concurso Palmas Magisteriales creado en 1949; promover la valoración de las innovaciones en las escuelas, las buenas prácticas, el reconocimiento a directores y docentes destacados a través de intercambios y pasantías; facilitar a los docentes el acceso gratuito a servicios culturales; etc.

Este tipo de iniciativas que fortalecen los beneficios intrínsecos que tienen la enseñanza para los profesores (trabajar con niños y jóvenes y ayudarles a desarrollarse, hacer una contribución a la sociedad y ser socialmente reconocidos) como se señaló en el capítulo 1, es una parte importante del conjunto de las condiciones de trabajo que deben atenderse.

Los temas pendientes que se han colocado en este apartado se enmarcan en un desafío mayor enunciado en la primera parte de este capítulo. El reto de formular e implementar políticas docentes integrales que conecten, pongan dialogo e interrelación a todas las políticas específicas, a las estrategias y a las acciones dirigidas al profesorado. Las conocidas estrategias de las reformas educativas de los 90 centradas en capacitación, ajustes salariales e incentivos no han sido suficientes ni para garantizar un cuerpo docente con la preparación y el compromiso necesarios ni para conseguir los objetivos trazados sobre aprendizajes de los estudiantes.

El desempeño profesional, como se menciona en capítulos precedentes, se configura por la interacción de diversos factores que en conjunto aportan a la calidad del trabajo profesional como: carrera profesional, condiciones de trabajo y vida, salud docente, reconocimiento social, acceso a la cultura y al conocimiento universal, entre otros. Por ello, la importancia de referirse a políticas docentes desde una perspectiva integral que no se opone a la priorización de ciertos campos dependiendo de las condiciones y procesos de cada país.

En esta misma línea y reiterando en la complejidad y las múltiples dimensiones de la profesión y el trabajo docente, la intersectorialidad y una visión de largo plazo son

condiciones fundamentales para que las políticas docentes tengan impacto en el conjunto del trabajo y la vida de los profesores y se sostengan en el tiempo. La propia OCDE (2009:13) como consta en el primer capítulo, señaló después de un estudio de gran alcance acerca de política magisterial que “sin una acción estratégica de política se corre el riesgo de que la profesión docente se deteriore en el largo plazo”.

En rigor, parafraseando a los autores, las políticas docentes en tanto políticas públicas son el curso de acción de la gestión pública con un marco de valores e interpretaciones sobre el fortalecimiento y desarrollo de la profesión y el trabajo docente; que se constituyen en consensos sociales para institucionalizar estos cursos de acción en una agenda de política nacional y movilizar desde los más altos niveles de gobierno y de la sociedad, decisiones, programas, estrategias y recursos. Elementos que las hagan sostenibles en el tiempo y que aseguren las transformaciones esperadas (BARROSO, 2006; SENPLADES, 2011)

La ausencia de conocimiento suficiente y actualizado sobre los temas docentes y sus particularidades en la región obliga a los estados a destinar fondos y establecer agendas de investigación en alianzas con universidades y centros especializados. Por su parte, las universidades deben estimular la investigación a través de las tesis de graduación y pos graduación en las carreras de educación y otras asociadas a condiciones de trabajo docente, situación de las escuelas, etc.

El nivel de la investigación académica acerca de políticas docentes todavía es débil en los países. Incluso en países como Brasil, que tiene una fuerte producción de conocimiento sobre profesión y trabajo docente, sólo en los últimos años está convocando la atención sobre el tema. Según Andre (2010) citado en Gatti, Barreto y Andre (2010) un mapeo reciente de las investigaciones de posgrado en Brasil mostró que las políticas docentes no eran objeto de interés de los investigadores en los años 90; y sólo en esta época han empezado a colocarse en las líneas de pesquisa de las universidades gracias al interés y compromisos de grupos orientados a estos temas y a la actualidad que están tomando las políticas docentes.

## 6. A Manera de Cierre.

### **Las Políticas Docentes: un compromiso ético con el derecho humano a la educación**

La recuperación de la rectoría del Estado como garante de los derechos humanos de la población ha sido un factor fundamental para trazar un escenario de oportunidades para las políticas sociales y educativas como es el caso de Ecuador y Perú, pero no es suficiente por sí solo. De acuerdo con Goetschel (2009:13)

Si bien no se puede invalidar las críticas a la privatización de la educación, tampoco se debe perder de vista que el regreso del Estado no resolvería por sí todos los aspectos del problema educativo...la educación abre, como sabemos, posibilidades liberadoras o, por el contrario, de subordinación tanto en la educación estatal como la no estatal.

Esta consideración es importante en el contexto de este estudio en la medida en que la recuperación del rol y el lugar del Estado ha sido uno de los signos de una nueva época. Hoy, los gobiernos progresistas de América Latina se valen del Estado para regular la economía, inducir el crecimiento económico y desarrollar políticas sociales (SADER, 2010) y en esta medida están marcado importantes cambios en la educación y en las políticas docentes.

La advertencia de Goetschel adquiere valor en estos escenarios políticos de transición, en los cuales los objetivos y sentidos de la educación pueden fácilmente alinearse con perspectivas político-técnicas que no exactamente adhieren al enfoque de derechos. Por diversas razones anota Chacón (2013) la educación en muchos países si bien ha experimentado cambios significativos, éstos se centraron en objetivos de aprendizaje, evaluación de las destrezas con criterio de desempeño, construcción de indicadores esenciales de evaluación lógico cognitiva; todo esto en función de la búsqueda de los estándares de calidad. En muchos sistemas educativos pervive un

desencuentro paradigmático entre el conductual clásico y radical con el cognitivo constructivista del aprendizaje significativo.

En efecto, volviendo a Goetschel (2009: 14-15)

La educación no solo puede ser un recurso para adquirir destrezas y conocimientos sino una forma de ampliar la conciencia sobre el mundo, la propia vida y la vida de los otros. Pero esto supone enfrentar los límites del sistema educativo actual. En oposición a la formación fragmentaria, estrechamente especializada, propia del taylorismo, Edgar Morín propone una educación capaz de asumir formas de pensamiento complejo...La educación no solo permite la incorporación al conocimiento, habilidades y hábitos de trabajo, sino formas de percibir y abordar el mundo. La educación responde a un problema significativo, no solamente porque puede convertirse en un espacio de afirmación del autoritarismo y el verticalismo sino porque, en sentido contrario, puede ser un recurso liberador.

En el actual escenario regional se está configurando una tendencia que se nutre de las historias y experiencias anteriores y recientes de los países; y que se expresa en

la expansión de las fronteras de derecho, acompañado de nuevos lenguajes, consignas con nuevos sentidos emancipatorios, que va en un sentido mucho más conceptual y teórico, y que forman parte tanto de las retóricas gubernamentales como del lenguaje de los movimientos sociales, más allá de la relación de tensión que exista entre ambos... Svampa (2010:15).

Para el caso del Ecuador,

en el Buen Vivir está una consigna muy interesante porque efectivamente aparece contenida por este nuevo lenguaje de derechos y emerge como una superficie sobre la cual se pueden inscribir distintos sentidos emancipatorios, sentidos que señalan una articulación entre memoria histórica, matriz comunitaria indígena y mirada ecologista. Sin embargo...es un concepto en construcción, y desde nuestra perspectiva uno de los grandes peligros es que efectivamente sea manipulado en manos de la retórica de los diferentes gobiernos... (SVAMPA, 2010:14-15)

Estos peligros, tensiones y disputas se traducen en enfoques y visiones contradictorias, en lógicas híbridas y ambivalentes y se expresan en las políticas educativas y docentes al igual que en otras políticas sociales. Por estos motivos, los avances más significativos en la comprensión de las políticas docentes desde nuevos enfoques se ubican en el nivel del discurso que va más rápido que la realidad, lo cual, de todas maneras, es altamente significativo.



El reconocimiento de estas tensiones y de las fuertes contradicciones al interior de los diferentes países donde lo “viejo tiene dificultades para sobrevivir y lo nuevo dificultades para construir lo alternativo” (Maneiro y Mera, 2010) no significa perder de vista que en estos escenarios de transición se ha abierto un nuevo laboratorio de experiencias políticas, un laboratorio político en el cual han surgido cuestiones muy novedosas, según Svampa (20109).

Están abiertos escenarios de oportunidades para las políticas sociales en las cuales se inscriben las políticas docentes. Las experiencias ecuatoriana y peruana analizadas muestran avances importantes y también señalan la necesidad de posicionar con mayor énfasis los enfoques de derechos en la educación y las políticas docentes; de promover esfuerzos de articulación entre temas, estrategias, instituciones y sectores; y de diseñar sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas. Al mismo tiempo que se estimulan estudios e investigaciones dentro y fuera de los ministerios de educación para ofrecer información sobre el efecto de esta perspectiva de profesión docente en la implementación de las políticas, la gestión en las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes.

Asimismo, la investigación debe proveer información actualizada y permanente a la sociedad y a los ministerios e instituciones involucradas con el trabajo docente acerca de quiénes son los docentes, cómo piensan y cómo trabajan; como los cambios sociales impactan en su vida laboral y personal; y cuáles acciones debería tomar el Estado para asegurar las mejores condiciones de trabajo para un óptimo desempeño.

En las últimas décadas, siguiendo a Cuenca y Rojas (2015) se han producido cambios sustantivos en la sociedad contemporánea que tienen efectos en la educación y en el oficio docente. Los principales elementos que caracterizan el momento actual son: la pérdida de espacio de la familia como constructora de las subjetividades de niños y adolescentes; el lugar que han tomado los medios de comunicación y las tecnologías de la información en la transmisión de valores y socialización de las nuevas generaciones; las constantes innovaciones de los enfoques pedagógicos y de los contenidos disciplinares; la modificación del “equilibrio de poder entre las generaciones” (los niños y adolescentes son sujetos de nuevos derechos); la emergencia en el espacio de la escuela de nuevos agentes educativos (psicólogo, orientador pedagógico,

animador cultural, experto en tecnologías, entre otros); las demandas y presiones que la sociedad ejerce sobre la educación y los docentes.

Todo esto configura el escenario complejo que justifica una vez más la necesidad y el valor de las políticas docentes integrales y de largo plazo.

En medio de estas complejidades y tensiones, siguiendo a Braslavsky (2004) se profundiza la necesidad de fortalecer la preparación, el compromiso ético y la identidad del profesorado para asumir críticamente su histórica tarea de formar a las personas. La educación, y de modo específico la formación de los educadores está frente al desafío de responder a los nuevos paradigmas de desarrollo; aportar a las búsquedas y apuestas que tienen hoy los países para construir colectivamente sociedades y comunidades que tengan en el centro la felicidad y el bienestar de todos los seres humanos.

Sociedades que reconozcan su propia humanidad, que asuman la distribución del acceso a la educación de calidad como un reto urgente que tienen todas las democracias modernas. Una educación que cultiva el ser humano en su totalidad para ejercer las funciones de la ciudadanía y de la vida en genera; porque la educación nos prepara no sólo para la ciudadanía, sino también para el trabajo, y sobre todo para darle sentido a nuestra vida (Nussbaum, 2001).

*Tal vez somos apenas como un Puerto Libre,  
embarcaciones transitando hacia destinos Mayores.  
Participando en el despertar de sueños ancestrales.  
Conectados en esa inmensidad con horizonte  
Con otras pieles, colores y futuros,  
asomándonos por detrás de las miradas,  
tejiendo el futuro que soñamos".  
Educadores*

*Carlos Crespo*



## Referencias Bibliográficas

ABENDAÑO, A. Procesos de formación de docentes por parte de Universidades e Institutos Pedagógicos en Ecuador. Reportes digitales IESALC. Recuperado el 21 de febrero de 2015 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140489s.pdf>

AFONSO, A. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho. 1999.

ÁLVAREZ, B. **Autonomía Escolar y Reforma Educativa**. Santiago de Chile: Ediciones PREAL. 1999.

ANDRÉU, J. Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Recuperado el 25 de marzo de 2012 de [public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf](http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf).

APPLE, M. **Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e gênero**. Porto Alegre: Artes Médicas. 1995.

ARCOS, C. y ESPINOSA, B. (Coords.). **Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad**. Quito: FLACSO Sede Ecuador. 2008.

ARCOS, C. Política pública y reforma educativa en el Ecuador. En C. Arcos y B. Espinosa (Coords.). **Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad** (p. 29-63). Quito: FLACSO Sede Ecuador. 2008.

ARONSON, P. P. El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, 7 (2), 9-26. 2007. Recuperado el 17 de enero del 2013 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18481601>

ASTUDILLO, J. Presentación. En M. Luna (Ed.). **Aportes Ciudadanos a la revolución educativa** (p. 7-9). Quito: Publicaciones Contrato Social por la Educación. 2009.

BALL, S. Ciudadanía global, consumo e política educacional. Em SILVA, I. H. **La escola cidadã no contexto da globalização** (p. 121-137). Petrópolis: Vozes. 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. América Latina tras una década de reformas. ¿Vale la pena el esfuerzo? Informe de progreso económico y social y en América Latina. Informe 1997-1998. Washington: BID. 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington: BID. 1999.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education*. Washington D.C.: Banco Mundial. 1995.

BANCO MUNDIAL. *El conocimiento al servicio del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999*. Washington D.C.: 1999.

BANCO MUNDIAL. *Atacando la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*. Washington D.C.: 2001.

BARTOLOMÉ, M. **Estudios y experiencias sobre educación en valores**. Madrid: Narcea. 1981.

BARROSO, J. Introdução a investigação sobre a regulação das políticas públicas de Educação em Portugal. Em J. Barroso (Org.). **A regulação das políticas públicas de Educação: espaços, dinâmicas e atores** (p. 9-39). Coimbra: Educa, Unidades de I&D de Ciências da Educação. 2006 (Coleção Ciências da Educação: Direção de Antônio Nova).

BARROSO, J. Prefacio. En N. Krawczyk y V. Vieira. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica** (p. 9-13). Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda. 2008.

BECKER, S. G. **El Capital Humano**. Madrid: Editorial Alianza. 1987.

BRACHO, T. **Innovación en política educativa: Escuelas de Calidad**. México: D.F.: FLACSO-México. 2009.

BRASLAVSKY, C. **Diez factores para una educación de calidad para todos en el Siglo XXI**. XIX Semana monográfica de la Educación. Iniciativas de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas. Madrid: Fundación Santillana. 2004.

CALVO G. y JARQUE, C. Prefacio. En J.C. Navarro (Ed.). **¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina** (p. V-VI). Washington D.C.: BID. 2002.

CARNOY, M. La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. En J. E. García Huidobro (Ed.), **Reflexiones del Seminario Internacional: Políticas Educativas y Equidad** (p. 87-100). Santiago de Chile: UNICEF, UNESCO y Fundación Ford. 2004.

CHACÓN, H. Educación y participación social y políticas públicas en Ecuador: Entre el capitalismo cognitivo y el socialismo del siglo XXI. En M. Luna (Ed.). **Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador** (p. 181-194). Quito: Publicaciones CSE. 2013.

CEAAL. **Educación Popular para una Democracia con Ciudadanía y Equidad:** Construyendo la plataforma de la educación popular Latinoamericana. Santiago de Chile: Ediciones CEAAL.1994.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento:** eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL. 1992.

COGGLIOLA, O. (Coord.) **América Latina:** encruzilhadas da historia contemporânea. Sao Paulo: Xama. 2008.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN. **Hatun Willakuy.** Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Perú. Lima: Corporación Gráfica Navarrete. 2004

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Evaluación de desempeño institucional de los institutos superiores. 2009. Recuperado el 16 de septiembre del 2014 de <http://www.itv.edu.ec/documentos/conea/coneainformefinal.pdf>

CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. **1ra Jornada Parlamentaria Educación y Desarrollo.** Memorias. Quito: Congreso Nacional. 1993.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR y UNICEF. **Consulta Nacional Educación Siglo XXI.** Quito: UNICEF. 1992.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE PERÚ. Proyecto Educativo Nacional. 2006. Recuperado el 18 de junio de 2014 de <http://www.cne.gob.pe/index.php/Proyecto-Educativo-Nacional/proyecto-educativo-nacional-al-2021.html>

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE PERÚ. **Proyecto Educativo Nacional:** Balance y recomendaciones, 2013. Lima: publicaciones de CNE. 2013.

CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN. **Agenda Ciudadana por la Educación 2013-2021.** Quito: CSE. 2012. Recuperado el 12 de marzo de 2015 de <http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/agendascse/agendaciudadana2013.pdf>

CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN. Agenda Ciudadana por la educación. Recuperado el 14 de Octubre de 2014, de <http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/agendascse/agendaciudadana2013.pdf>

CRESPO, C. Educación Ambiental: el Proyecto de atención a la marginalidad educativa rural y el uso de la serie "Abramos Surcos". En UICN (Ed.), **Sistematización de experiencias de educación ambiental en el Ecuador** (p. 45-58). Quito: PRONOA, UICN-EC, FTTP-FAO. 1996.

CRESPO, C. Escenario, conflictos y proceso de cambio educativo en el caso del Ecuador. En S. Martinic y M. Pardo. **Economía política de reformas educativas en América Latina** (p. 225-236). Santiago de Chile: CIDE y PREAL. 2000.

CRESPO, C. **Informe Final de la Consultoría “Diseño de políticas públicas locales en educación para el Distrito Metropolitano de Quito**. Quito: s.e.. 2006.

CRESPO, C. Buen Vivir: escenarios en disputa y nuevos sentidos para la educación. En F. Cevallos (Coord.). **Educación y Buen Vivir: reflexiones sobre su construcción** (p. 63-77). Quito: Publicaciones del CSE. 2012.

CROSSO, C. Ponencia presentada en el Congreso de Educación para Todos organizado por la Fundación Saldarriaga. Bogotá: s.e.. 2011.

CUBA, S. **Presentación a Carrera Pública Magisterial, Luces y sombras de la norma aprobada (Ley Nº 29062)**. Lima: Tarea. 2007.

CUENCA, R. **El compromiso de la sociedad civil con la educación**. Sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente, PLANCAD. Lima: PLANCAD-GTZ-kfW. 2001.

CUENCA, R. **Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011**. Lima: Derrama Magisterial. 2013. (Colección Pensamiento Educativo Peruano, Volumen 15)

CUENCA, R.; NUCINKIS, N. y ZAVALA, V. Introducción. En R. Cuenca; N. Nucinkis y V. Zavala (Comps.). **Nuevos maestros para América Latina** (p. 17-20). Madrid: Ediciones Morata, GTZ e Inwent. 2007.

CUENCA, R. y PORTOCARRERO, C.. **Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión**. Lima: MECEP, GTZ y KfW. 2001.

CUENCA, R. y ROJAS, R. **Del Plan Inca al perro del hortelano**. 40 años de políticas docentes en el Perú. Lima: Derrama Magisterial. 2015.

DAMASCENO, E. y SANTOS, L de C.P.. A reforma educacional do Acre: um modelo híbrido. **Cadernos Cenpec**. 1 (1) 167-196. 2011.

DE BELAUNDE, C.; GONZÁLEZ, N. y EGUREN, M.. **¿Lección para el maestro?** La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Lima: IEP. 2013. (Documento de trabajo Nº 188, Serie Educación 6).

DELORS, J. (Coord.). **La educación encierra un tesoro**. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI. París: Ediciones UNESCO. 1996.

DIAZ, A. e INCLÁN, C. El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. **Revista OEI**, 25, 17-41. 2001. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie25f.htm>

DIAZ, H. Formación Docente en el Perú. Realidades y tendencias. Lima: Fundación Santillana. 2015

DUARTE, A. Tendencias de las reformas educativas en América Latina para la educación básica en las década de 1980 y 1990. En L. Faria Filho; C. Nascimento y M. Santos (Orgs.). **Reformas educacionales en Brasil: democratización y calidad de la escuela pública**. Belo Horizonte: Mazza Ediciones. 2010.

DUARTE, A. Apropiación de las nociones de precarización e intensificación. En D. Oliveira, M. Feldfeber y R. Garnelo (Eds.), **Educación y trabajo docente en el nuevo escenario latinoamericano**. Entre la democratización y la mercantilización del conocimiento (p. 135-157). Lima: Fondo Editorial UCT. 2012.

DUSSEL, I. O currículo híbrido: domesticação ou pluralização das diferenças?. Em A.R.C. Lopes y E. Macedo, (Orgs.). **Currículo: debates contemporâneos** (p. 137-168). São Paulo: Cortez. 2002.

EDUCIUDANIA. **Informe de Seguimiento al Plan Decenal de Educación**. Quito: Grupo Faro-Diagonal, Capítulo Ecuador y Universidad Santiago de Guayaquil. 2011.

ENGUITA, M. **La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro**. Madrid: Ediciones Morata. 1995.

ESTEVEZ, A. Introducción. En C. Arcos y B. Espinosa (Coords.), **Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad** (p. 9-25). Quito: FLACSO, Sede Ecuador. 2008.

FABARA, E. **Estado del arte de la formación docente en Ecuador**. Quito: Publicaciones CSE. 2013. (Serie Cuadernos del Contrato Social por la Educación N° 8).

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. **Evaluación de Gestión y de Impacto del Programa Redes Escolares Autónomas Rurales**, Informe final. Quito: FLACSO Ecuador. 2005.

FRANCO, M.C. Quando nós somos o outro: questões teórico metodológicas sobre os estudos comparados. Revista Educação e Sociedade, 21, 72, 197-230, 2000.

FRANCO, M. L. **Análise de conteúdo** (3° ed.). Brasília: Liber Livro Editora. (2008).

FRANCO, R. y LANZARO, J. Política y Políticas públicas: determinación y autonomía. En R. Franco y J. Lanzaro (Eds.), **Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina** (p. 13-40). Buenos Aires: Naciones Unidas y FLACSO-México. 2006.

FRIGOTTO, G. **Educación y la crisis del capitalismo real**. Sao Paulo: Cortez. 2010.

FULLAN, M. y HARGREAVES, A. **La escuela que queremos: los objetivos por los cuales vale la pena luchar**. Buenos Aires: Amorrortu. 2006.



GAJARDO, M. **Balance de una década**. Santiago de Chile: PREAL.1999. (Publicación PREAL N° 15).

GARCÍA CANCLINI, N. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: Edusp. 2008.

GATTI, B.; BARRETO, E. y ANDRE, M. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO/Ministerio de Educación de Brasil. 2011.

GAUTIER, E. Educación de Calidad. Comentarios a la Nueva Propuesta de OREALC/UNESCO [Versión electrónica].Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 5 (3),29-35. 2007.

GENTILI, P. Pedagogía de la esperanza y escuela pública en una era de desencanto. En M. Feldfeber (Comp.), **Los sentidos de lo público**. Reflexiones desde el campo educativo (p. 69-82.). Buenos Aires: Noveduc. 2009.

GHEZZI, P. Nuevos motores para consolidar el despegue económico del país. Ponencia presentada en los Diálogos por la concertación, diversificación, productividad, mitigación y adaptación al cambio climático, organizados por la Mesa de Concertación y Lucha por la pobreza. Lima: s.e. 3 de julio de 2014.

GOBIERNO DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador 1998. Recuperado el 16 de julio de 2014 de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozToclid922072>

GOERGEN, P. Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? **Revista Proposições**, 2(3), 5-21.1991.

GOETSCHEL, A. M. Introducción. En A. M. Goetschel (Coord). **Perspectiva de la educación en América Latina** (p. 11-20). Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura. 2009.

GOROSTIAGA, J. y TELLO, C. Globalización y Reforma Educativa en América Latina: un análisis intertextual. **Revista Brasileira de Educação**,16,47, 366-388 2011.

GUERRERO, L. Política docente: balance del periodo. En R. Cuenca (Coord.), **La Educación en los tiempos del APRA**: Balance 2006-2009 (p. 15-36). Lima: Foro Educativo. 2009.

HARGREAVES, A. (Comp.). **Replantear el cambio educativo**: un enfoque renovador. Buenos Aires: Amorrortu. 2003.

HARGREAVES, A. **Profesorado, cultura y postmodernidad**. Madrid: Ediciones Morata. 2005.

HYPÓLITO, A. **Docencia: trabajo, clases sociales y género**. Lima: Fondo Editorial UCH, Universidad de Ciencias y Humanidades. 2012.

IGUIÑIZ, M. La descentralización como un proceso de todo el Estado y sus relaciones con la sociedad. En R. Cuenca (Coord.), **La Educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009** (p. 127-141). Lima: Foro Educativo. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR. Datos oficiales del Censo de Población 2010. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DEL ECUADOR. Encuesta nacional de empleo, subempleo y desempleo. Marzo de 2015. Recuperado el 12 de mayo de 2015 de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Marzo/Presentacion\\_pobreza%20y%20desigualdad%20marzo%2015.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Marzo/Presentacion_pobreza%20y%20desigualdad%20marzo%2015.pdf)

ISCH, E. Las actuales propuestas y desafíos en educación: caso ecuatoriano [Versión Electrónica]. *Educ. Soc.*, 32, 115, 373-391, 2011.

KRAINER, A. La educación intercultural en Ecuador: logros, desafíos y situación actual. En J. Strobele-Gregor; O. Kaltmeier, O. y C. Giebeler, C. (Eds.), **Construyendo Interculturalidad**. Pueblos indígenas, educación y políticas de identidad en América Latina (p. 38-44). Frankfurt: GTZ y Zif. 2010.

KRAWCYZC, N. **Notas del Seminario sobre Pesquisa Comparada**. Belo Horizonte: FAE, UFMG. 2012.

KRAWCZYK, N. y VIEIRA, V. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica**. Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda. 2008.

LARREA, C. Desarrollo Social, desigualdad y pobreza. En SENPLADES. **Atlas de desigualdades socioeconómicas del Ecuador respecto de los derechos del Buen Vivir** (p. 14-43 ). Quito: Publicación SENPLADES. 2013.

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA UNESCO. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Recuperado el 5 de mayo de 2015 de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/terce/first-release-of-terce-results/>

LÓPEZ- HURTADO, L. y KÛPER, W. **La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas**. Cochabamba: Editora H&P. 2004.

LUNA, M. Cumplimiento del derecho a la educación en Ecuador. En A. Goetschel (Coord.). **Perspectiva de la educación en América Latina** (p. 189-210). Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura. 2009.

LUNA, M. Introducción. En M. Luna (Ed.). **Aportes Ciudadanos a la revolución educativa** (p. 15-20). Quito: Contrato Social por la Educación. 2009.

LUNA, M. y ASTORGA, A. Educación 1950-2010. Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos. En FLACSO; ESPOL; PUCE; Universidad de Cuenca; CSE (Eds). **Estado del país. Informe cero**. Ecuador 1950-2010 (p. 291-306). Quito: FLACSO/CSE. 2011.

MAINARDES, J.; FERREIRA dos Santos M. y TELLO, C. **Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos**. Em S. Ball Y J. Mainardes (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas** (p. 143-172). Sao Paulo: Cortez Editora. 2011.

MAINARDES, y MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen Ball: Um Diálogo sobre Justiça Social, Pesquisa e Política Educacional. **Educ. Soc.**, 30, 106, 303-318. Recuperado el 7 de abril de 2013, de <http://www.cedes.unicamp.br>. 2009.

MANEIRO, M. y MERA, C. Introducción. En M. Maneiro C. Mera. **Gobiernos progresistas en la región: escenarios futuros** (p...). Argumentos, revista de crítica social de la Universidad de Buenos Aires-Instituto Gino Germani. 2010. Recuperado el 10 de mayo de 2015 de <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/viewFile/123/111>

MARCELO, C. (Coord.). **El profesorado principiante: inserción a la docencia**. Barcelona: Ediciones Octaedro. 2009.

MANPOWER. **Encuesta de Escasez del Talento del 2012**. Recuperado el 20 de febrero 2014 de <http://www.manpower.com.pe/mpintranet/Publicaciones/EscasezTalento.pdf>

MARTINIC, S. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**, 27, 17-33. 2001..

MEJIA, Marco Raúl. **Reconstruir la educación popular en tiempos de globalización**. La deconstrucción: una estrategia para lograrlo. Ms. 2001. (Ponencia presentada en el XXXII Congreso Internacional Educación Popular, Antigua, Guatemala, 22 al 27 de septiembre de 2001).

MINISTERIO COORDINADOR DE POLÍTICA ECONÓMICA DEL ECUADOR. Indicadores macroeconómicos. Abril 2014. Recuperado el 30 de abril de 2015, de <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/abril-2014.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. **Marco Legal Educativo**. Quito: Editogran. 2012.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. Ecuador: Indicadores educativos 2011-2012. Recuperado el 15 de abril de 2015, de [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Indicadores Educativos 10-2013 DNAIE.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Indicadores_Educativos_10-2013_DNAIE.pdf)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. **Ecuador 2007-2012: una transformación educativa**. Presentación realizada por el Viceministro de la época, Pablo Cevallos Estarellas en el Foro Internacional sobre Formación Docente, realizado en Quito el 13 de enero de 2013.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. Indicadores de escolaridad. Dirección de Análisis e información educativa. Recuperado el 15 de abril de 2015, de <http://educacion.gob.ec/indicadores/>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio. Recuperado el 18 de abril de 2015, de [http://www.oei.es/docentes/info\\_pais/ley\\_carrera\\_docente\\_ecuador.pdf](http://www.oei.es/docentes/info_pais/ley_carrera_docente_ecuador.pdf)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE PERÚ / IPE-UNESCO. **Magisterio, educación y sociedad en el Perú**. Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes. Lima: MINEDU. 2002.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN de Perú. Marco del Buen Desempeño Docente. Recuperado el 23 de septiembre de 2014, de <http://desarrollodocente.perueduca.pe/marco-del-buen-desempeno-docente>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Escale", estadística de la calidad educativa. Recuperado el 21 de marzo de 2015, de <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>

MINTEGUIAGA, A. **Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina**. México DF: FLACSO- México. 2009.

MINTEGUIAGA, A. **Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010**. Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010). Quito: Publicación UNESCO Quito, VVOB y IAEN. 2014.

MOGOLLÓN, L. **La experiencia de capacitación docente en los proyectos con financiamiento externo en Ecuador**. 2014. (Ms).

MONTERO, C. **Estudio sobre acompañamiento pedagógico**: experiencias, orientaciones y temas pendientes. Lima: Consejo Nacional de Educación. 2012.

MOGOLLÓN, L. **La experiencia de capacitación docente en los proyectos con financiamiento externo en Ecuador**. 2014. (Ms).

MOYA, R. Reformas educativas e interculturalidad en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**, 17, 105-187. 1998.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Francaise de Science Politique**, 50, (2), 189-207.(2000). Recuperado el 2 de abril de 2013, de [http://séminaire.mespi.online.fr \(02-04-03\)](http://séminaire.mespi.online.fr (02-04-03)).

NÓVOA, A. Modelos de análise comparada: o campo e a carta. **Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle**, 2-3. 1995 (mimeo, tradução do artigo publicado na revista Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle, n.2-3/1995).

NAVARRO, J. C. **¿Quiénes son los maestros?**: Carreras e incentivos docentes en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.

NUSSBAUM, M. **El cultivo de la humanidad**. Barcelona: Editorial Andrés Bello. 2001.

OLIART, P. Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú. Lima: IEP/TAREA. 2011.

OLIVEIRA, D. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educ. Soc.**, 26, 92, 753-775. 2005.

OLIVEIRA, D. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En M. Feldfeber y D. Oliveira (Comps.), **Políticas educativas y trabajo docentes**: nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?. Buenos Aires: Noveduc. 2006.

OLIVEIRA, D. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e Sociedade**, 28, 99, 355-375. 2007.

OLIVEIRA D. **La cuestión docente en Brasil**: Las condiciones laborales de los profesores de Educación Básica. Buenos Aires Ediciones FLAPE. 2008.

OLIVEIRA, D. (Comp.). **Políticas educativas y trabajo docente en América Latina**. Lima: Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial. 2008.

OLIVEIRA, D. Las políticas educativas en el gobierno de Lula: rupturas y permanencias. **RBPAE**, 25 (2), 197-209. 2009.

OLIVEIRA, D. **Educação Básica**, Gestão do trabalho e da pobreza (2a. ed..). Petrópolis: Editora Vozes. 2010.

OLIVEIRA, D. **Educação Básica**. Gestão del trabajo y de la pobreza. Petrópolis: Editora Vozes. 2010.

OLIVEIRA, D. y DUARTE, A. **Políticas Públicas e Educação**: Regulación del conocimiento. Belo Horizonte: Editora Fino Trazo. 2011.

OLIVEIRA, D. y FELDFEBER, M. (Comp.). **Nuevas regulaciones educativas en América Latina**: políticas y procesos del trabajo docente. Lima: Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial. 2010.

OLIVEIRA, D. y FELDFEBER, M. (Comps.) **Políticas educativas para América Latina**. Praxis docente y transformación social. Lima: Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial. 2014

OLIVEIRA, D. y VIEIRA, L. (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço Editora Ltda. 2012.

OCDE. Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes. 2009. Versión en español traducida del informe publicado en inglés bajo el nombre de "Teachers Matter: Attracting, Developing, Retaining Effective Teachers" en 2005. Recuperado el 12 de julio de 2013 de <http://www.waece.org/enciclopedia/2/Los%20docentes%20son%20importantes.pdf>

OCDE. Eurydice. Informe sobre profesión docente, 2009. Recuperado el 16 de febrero de 2015, de [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php/Documents/Keytopics3/fr/Fr\\_ameSets.htm](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php/Documents/Keytopics3/fr/Fr_ameSets.htm)

OCDE. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México (2011). Publicaciones OCDE.. Recuperado el 16 de febrero de 2015, de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es>

ORIHUELA, J. C. y DÍAZ, J.J. **Informe Final. Presupuesto público evaluado**: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Ms. s.e., s.d.

OTTONE, E. La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa. En S. Martinic y M. Pardo. **Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina** (p. 35-52). Santiago de Chile: PREAL y CIDE. 2000.

PAIN, O.; DIEZ CANSECO, F.; PANCORBO, G.; ROSALES, E. y VIGIL, V. **Sistematización y evaluación de la implementación de la estrategia de acompañamiento en Huánuco y Apurímac**: lecciones aprendidas y recomendaciones para el 2010. Informe Final. Consultoría realizada para el Banco Mundial. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Filosofía. 2008. Ms. s.e.

PAIVA, M. **Carrera Pública Magisterial, Luces y sombras de la norma aprobada (Ley Nº 29062)**. Lima: Tarea. 2007.

PALADINES, C. **Historia y perspectivas de las reformas educativas en el Ecuador 1979-1994, Vol. 5**. Quito: Abya Yala-ICAM-Universidad Politécnica Salesiana. 1996.

PALLASCO, M. Evaluación de la Política 7 del Plan Decenal de Educación. En F. Carrión (Ed.). **Aprendamos a educar** (p. 91-110). Quito: UNE. 2015. (Colección Teoría y práctica de la educación).

PIÑUEL, J.L. Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido [Versión electrónica]. *Estudios de Sociolingüística* 3(1), 2002, 1-42. 2002.

POGRÉ, P.; ALLEGRONE, M.; CASAMAJOR, A. y MOLINARI, A. **El Proyart, una manera compartida de hacer escuela**. Provincia de Buenos Aires: Universidad General Sarmiento. 2006.

POGRÉ, P. y LOMBARDI, G. La educación como derecho y la formación de profesores. La experiencia en Argentina. En J. Rivero y Y. Rivera (Ed.). **Formación docente, experiencias en el Perú y otros países** (p. 26-32). Lima: CNE. 2013.

PONCE, J. **Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador**. Quito. FLACSO-Ecuador. 2010.

POPKEWITZ, T. **Sociología política de las reformas educativas**. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación. Madrid: Fundación Paideia y Ediciones Morata. 2000.

PORTA, L. y SILVA, M. La investigación cualitativa: El Análisis de Contenido en la investigación educativa. Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf>. 2003

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Resumen del Informe de Desarrollo Humano 2014**. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. New York: PNUD. 2014.

RAMIREZ, R. Introducción. En R. Ramirez, (Coord.). **Transformar la Universidad para transformar la sociedad** (p. 7-25). Quito: SENPLADES. 2010.

RIVERA, J. La cooperación internacional en educación. En C. Paladines (Ed.), **Experiencias innovadoras en educación** (p. 235-261). Quito: Quito: Abya Yala-ICAM y Universidad Salesiana. 1996.

RIVERA, J. y SAMANIEGO, J. **Políticas educativas y participación ciudadana**. El pensamiento y la práctica en el Ecuador de los noventa. 2012. Ms. s.e.

RIVERO, J. **Educación y exclusión en América Latina**. Reformas en tiempos de globalización. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores. 1999.

RIVERO, J. **Educación, Docencia y clase política en el Perú**. Lima: Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. 2007.

ROBALINO, M. ¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. **Revista del PRELAC**, 1, 6-23, 2005.

ROBALINO, M. Carrera y evaluación docente en América Latina: Una mirada desde una perspectiva renovada de la profesión docente. **Revista Docencia del Colegio de Profesores de Chile**, 69-78, Agosto de 2006

ROBALINO, M. La educación de los docentes en un escenario de cambios sociales. Ecuador: aportes de una estrategia en construcción. En J. Rivero, J. y Y. Rivera (Ed.). **Formación docente, experiencias en el Perú y otros países** (p. 33-49). Lima: CNE. 2013.

ROBALINO, M. y CRESPO, C. El desafío de avanzar en la calidad educativa con enfoque de derechos. En A. Minteguiaga (Ed.). **Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010**. Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” (1980-2010) (p. 7-16). Quito: Publicación UNESCO Quito, VVOB y IAEN, 2014.

ROBALINO, M. y KORNER, A. (Coords). Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de caso. Santiago de Chile: Ediciones UNESCO. 2005.

SÁENZ, Á. Participación ciudadana: importancia y desafíos. En M. Luna (Ed.), **Participación ciudadana, políticas públicas y educación** (p. ). Quito: Publicaciones CSE. 2013.

SADER, E. Los gobiernos progresistas en la región. En M. Maneiro y C. Mera (Coords.). **“Los gobiernos progresistas en la región: escenarios futuros”**. Conversación entre Horacio González, Juan Carlos Marín, Emir Sader, Maristella Svampa y Luis Tapia. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-Instituto Gino Germani. 2010. (Argumentos. Revista de crítica social, 12)

SALAS, P. Desigualdades en el sistema educativo opacan el crecimiento en otras áreas. El Comercio el 8 de abril de 2007.

SANDOVAL, P. **Educación, ciudadanía y violencia en el Perú**: una lectura del informe de la CVR. Lima: Tarea e Instituto de Estudios Peruanos. 2004.

SANTOS, L. L. de C. P. Problemas e Alternativas no campo da Formação de Professores. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, 72, 172, 318-334. 1991.

SANTOS, L. L. de C.P. **Documento de trabajo para la disciplina “Profesión Docente en América Latina”** del Doctorado Latinoamericano en Educación, Políticas Públicas y Profesión Docente. Belo Horizonte: FAE-UFMG. 2012.

SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P. y ELBERT, R. **Manual de Metodología**. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: CLACSO. 2005.



SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR  
Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito: SENPLADES. 2011.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL ECUADOR.  
**Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador respecto de los derechos del Buen Vivir.** Quito: SENPLADES. 2013.

SILVA, I. F. y MULLER, P. Les politiques publiques (9ª ed.). Paris: Presses Universitaires de France.

SCHULTZ, T. W. La Inversión en Capital Humano. **Educación y Sociedad**, Volumen 8 número 3. 1983.

SVAMPA, M. Los gobiernos progresistas en la región. En M. Maneiro y C. Mera (Coords.). **“Los gobiernos progresistas en la región: escenarios futuros”**. Conversación entre Horacio González, Juan Carlos Marín, Emir Sader, Maristella Svampa y Luis Tapia. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-Instituto Gino Germani. 2010. (Argumentos. Revista de crítica social, 12)

TARDIF, M. y LESSARD, C. (Orgs.). **O Ofício de Professor**. História, perspectivas e desafios internacionais. Petrópolis: Editora Vozes. 2011.

TEDESCO, J. C. Desafíos Políticos de las Reformas de la Educación. En S. Martinic y M. Pardo (Eds), **Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina** (p. 29-34). Santiago de Chile: PREAL y CIDE. 2000.

TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: Notas históricas y epistemológicas sobre el campo. En C. Tello (Comp.). **Las epistemologías de la política educativa**. Enfoques y perspectivas. Buenos Aires: Prometeo. 2011.

TENTI, E. La profesionalización docente: consideraciones sociológicas. En E. Tenti. **El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI** (p. 119-142). Buenos Aires: Siglo XXI. 2006.

TENTI, E. **La condición docente**. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires: Siglo XXI. 2007.

TENTI, E. **La escuela y la cuestión social**. Buenos Aires: Siglo XXI. 2008.

TOBAR, T. La gestión educativa y la agenda país. En T. Tobar (Coord), **Balance de la Educación 2011-2013** (p. 9-25). Avances y retos. Lima: Foro Educativo. 2013..

TOMASEVSKI K. **Obligaciones de los derechos humanos**: generando una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable. Libro elemental del derecho a la educación. Estocolmo: Ediciones Sida. 2001.

TOMASEVSKI K. **Manual sobre la educación basada en los derechos**. Requisitos globales de los derechos humanos. Hechos simples. Bangkok: Publicación Unesco. 2004.

TRAPNELL, L. y VIGIL. Apuntes críticos para la formación de docentes en EIB. **Revista de Foro Educativo**, 7, 17, 40-54. 2010.

UNESCO. Declaración Mundial de Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Paris: Ediciones UNESCO.1990. Recuperado el 30 de agosto de 2013, de Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>

UNESCO/OREALC. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. PROMEDLAC IV. Boletín N° 24. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. 1991. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO/OREALC. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. PROMEDLAC V. Boletín N° 31. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. 1993. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO. Informe de la Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC VI) y la Séptima Conferencias de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII). Kingston 13 al 17 de Mayo de 1996. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO. Informe de la Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC VII). Cochabamba del 5 al 7 de mayo de 2001. Recuperado el 17 de mayo de 2013 de [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)  
UNESCO **Declaración de La Habana**. Santiago de Chile: Publicaciones UNESCO. 2002.

UNESCO/OREALC. Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI (2001). Recuperado el el 28 de agosto de 2013, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001214/121485s.pdf>

UNESCO / OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Protagonismo Docente en el Cambio Educativo [versión electrónica]. Revista PRELAC, 1 de Julio de 2005.

UNESCO. La Educación para Todos 2000-2015: logros y desafíos. París: UNESCO. 2015. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf>

UNESCO/OREALC. **PRELAC, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Andros Ediciones. 2002.

UNESCO/OREALC. **Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos Humanos**. Santiago de Chile: Ediciones UNESCO. 2007.

UNESCO/OREALC. **Estudio internacional sobre condiciones de trabajo y salud docente**. Santiago: Ediciones UNESCO/OREALC. 2007.

UNESCO. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/4**. París: Ediciones UNESCO. 2014.

UNESCO / OREALC. Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento presentado a la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/PRELAC) realizada 29 y 30 de marzo de 2007 en Buenos Aires. Recuperado el 23 de Agosto del 2013 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>

UNICEF. **Formación inicial y continua. La experiencia del Programa EIBAMAZ: Bolivia, Ecuador, Perú**. Quito: UNICEF. 2012.

VALLEJO, R. Educación Siglo XXI: estrategia para el consenso. En C. Paladines (Ed.). **Problemas críticos de la educación ecuatoriana y alternativas** (p.60-72). Quito: Editorial Abya Yala. 2001.

VÁSCONEZ, A.; CÓRDOBA, R. y MUÑOZ, P. **La Construcción de las Políticas Sociales en Ecuador durante los Años Ochenta y Noventa: Sentidos, Contextos y Resultados**. Santiago: CEPAL, División de Desarrollo Social. 2005. (Políticas Sociales N° 105).

VEXLER, I. del. Cuatro años de capacitación docente. **Revista de Foro Educativo**, 7, 17, 21-23. 2010.

VILLEGAS-REIMERS, L. y REIMERS, F. Where are 60 Million Teachers? The missing voice in educational reforms around the world (1996). En B. Hunt, (2009) Efectividad del

desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. Documentos PREAL, N° 43. Recuperado el 25 de Noviembre de 2013, de

<http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Formaci%C3%B3%20Permanent/Educaci%C3%B3%20Primaria/Publicacions/Efectividad%20del%20desempe%C3%B1o%20docente.%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20Hunt,B.C.pdf>

CODO, W. (Coord.) Educação, carinho y trabalho. Petrópolis: Editora Vozes. 1999.

WHITMAN, G. Esfero rojo, esfero azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador. En Arcos, C. y Espinosa, B. (Coords.). **Desafíos de la educación en el Ecuador**: calidad y equidad (p. 67-153). Quito: FLACSO Sede Ecuador. 2008

ZEMELMAN, H. Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas. En A. Boron; H. Zemelman; R. Correa De Moraes; S. Haddad y V. VIEIRA (Orgs.). **América Latina**: estado y reformas numa perspectiva comparada (p. 83-105.). Sao Paulo: Cortez. 2003.

ZORRILLA, D., Ecuador consolidado como país de desarrollo humano alto. Entrevista publicada por el Diario El Universo de Ecuador. Jueves, 24 de julio de 2014. Recuperado el 2 septiembre de 2014, de <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/07/24/nota/3274966/ecuador-consolidado-como-pais-desarrollo-humano-alto-segun-pnud>