



Docencia y mérito profesional en la Educación Básica peruana: Reflexiones para abordar un problema complejo

Documento de discusión CIUP
DD2202 agosto 2022

César Guadalupe

Universidad del Pacífico
ca.guadalupe@up.edu.pe

Andrea Huamaní

Universidad del Pacífico
ac.huamanic@up.edu.pe

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

Documento de Discusión

Docencia y mérito profesional en la Educación Básica peruana: Reflexiones para abordar un problema complejo.

© César Guadalupe

De esta edición

© Universidad del Pacífico

Av. Salaverry 2020

Lima 15072, Perú

Docencia y mérito profesional en la Educación Básica peruana: Reflexiones para abordar un problema complejo

Investigador Responsable: César Guadalupe

Asistente de Investigación: Andrea Huamaní

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y del autor.

DOCENCIA Y MÉRITO PROFESIONAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA PERUANA: REFLEXIONES PARA ABORDAR UN PROBLEMA COMPLEJO

César Guadalupe;
Andrea Huamaní

Resumen

El presente documento hace un recuento del proceso de introducción del mérito profesional en la docencia y algunos problemas asociados a este proceso. Asimismo, conjuga información de los concursos introducidos como parte de las normas vigentes sobre la carrera así como la originada en un estudio reciente orientado a estimar habilidades básicas en la población adulta y, con ello, formula una estimación gruesa de los problemas de formación básica de la fuerza docente. Finalmente, sugiere dos áreas problemáticas que deberían considerarse para enfrentar estos problemas en un contexto que es particularmente difícil dado el predicamento logrado por los discursos asociados a la protección de intereses particulares.

1. Introducción

La docencia, y esta afirmación es casi un lugar común, es un factor central en el desempeño de los sistemas educativos al punto que no resulta temerario coincidir con Barber y Mourshed (2007) cuando *señalan que la calidad de un sistema educativo no puede exceder la calidad de sus docentes* (Op. Cit. p. 16; traducción propia). Esta idea, como es elaborada en el citado documento, se traduce en que un sistema educativo tiene ante sí tres tareas básicas vinculadas a la docencia: (i) reclutar a las personas adecuadas para que sean docentes; (ii) hacer que éstas se desarrollen de modo que puedan ejercer la docencia de modo efectivo y eficiente; y (iii) asegurar que el sistema brinde a cada estudiante la mejor docencia posible.

Ahora bien, lograr esto no es una tarea fácil y se vincula a un número muy grande de aspectos que definen la complejidad de la operación del sistema y, dentro de éste, del desempeño docente: remuneraciones, formación inicial, formación continua, autonomía para el ejercicio profesional, trabajo colegiado, etc.

En el caso peruano, además, la acción política de diversos agentes vinculados a la docencia (sea que se presenten como docentes como por su vinculación gremial con los docentes), tanto en el gobierno como en el parlamento crea un riesgo mayor que puede hacer muy difícil abordar esta complejidad: si se traduce la precariedad de la política en una imagen negativa de la docencia y los docentes, esto puede socavar su ya debilitada legitimidad y valoración. Esto sería muy grave ya que cualquier esfuerzo de mejora de nuestra educación necesita construirse con los docentes, y esto no solo es un derivado lógico de su lugar en el desempeño del sistema, sino que también ha sido demostrado mediante las limitaciones y fracasos de los intentos de mejora que, o los ha ignorado, o los han tratado como un obstáculo.

Reconocer la centralidad del docente en el desempeño del sistema, así como su necesario protagonismo en la construcción y desarrollo de soluciones a los problemas que enfrentamos no significa asumir que los docentes peruanos conforman un colectivo profesional carente de limitaciones y problemas. Al contrario, una conversación productiva sobre la docencia supone reconocer la complejidad de ésta, así como las distintas aristas que se presentan en el problema desde el ámbito salarial hasta el terreno del desempeño y las capacidades profesionales pasando por las condiciones reales en las que se ejerce la docencia en nuestro país.

En este texto, queremos presentar un análisis que aborda las capacidades profesionales de los docentes. Si bien éste no es el único asunto de importancia,¹ es uno crucial que no hemos abordado de modo sistemático en los últimos años y respecto del cual, hoy contamos con alguna información que nos puede brindar algunas luces. Esa información es la base sobre la que se estructura este texto.

2. Una preocupación de partida

Como muchos aspectos de la educación peruana actual, el análisis de este tema puede retrotraerse a los años 90. Dicho de modo muy sumario: la política educativa de dichos años, que sienta las bases de lo que han organizado las líneas principales de política educativa seguidas hasta el presente (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017, Cap. 6), abordó el tema docente de una manera muy limitada, probablemente para evitar mayores conflictos con el gremio: se enfocó en la *capacitación en servicio* (como forma de incluir a los docentes como operadores de los cambios curriculares que se introdujeron) y se trató de ajustar los sistemas administrativos vinculados a contratos y salarios (foco de la corrupción en el sector, razón por la cual todos los intentos de arreglo de éstos durante los últimos 25 años han sido sistemáticamente saboteados desde el propio interior del sistema educativo).

Sin embargo, había clara conciencia de que ahí (en la docencia) residía un problema complejo que nadie podía dimensionar: ¿con cuántos docentes competentes contamos? ¿con el 95% del total o con el 5% del total? Esta

¹ Contamos con algunos textos que nos brindan pistas claves sobre diversos aspectos de la docencia que incluyen, entre otros, la identidad profesional (Cuenca, 2020; Guadalupe, 2009); la vinculación con el currículo (de Belaunde, González, & Eguren, 2013; Eguren, 2021; Guerrero, 2018); y lo salarial (Castro & Guadalupe, 2021).

pregunta surgía, al menos, de la preocupación por las políticas de “profesionalización” docente de los 80 que fueron objeto de muchos cuestionamientos por asumir que el problema se reducía a la no posesión de un *título* por parte de muchos docentes y por el tipo de prácticas que surgieron para la emisión/obtención de dichos certificados. Lo cierto es que la pregunta antes formulada no solo no tenía respuesta, sino que tampoco había forma de aproximarnos a saber si nos encontrábamos más cerca de alguno de los dos extremos ahí planteados. Al mismo tiempo, abundaban los prejuicios que se movían (y se siguen moviendo) entre dos extremos: el docente víctima/apóstol/sufrido (*buon savage*, en resumen) y el docente villano responsable de todas nuestras desgracias educativas dada su incompetencia y su espíritu corporativo.

Algunos estudios exploratorios a fines de los 90 (en particular, Hugo Díaz desarrolla una evaluación de competencias básicas de estudiantes de último año de pedagogía en institutos de Lima) sugerían que el problema era inmenso y que, si no se abordaba, de poco iba a servir todo el esfuerzo hecho en el terreno de los cambios curriculares, producción de textos, etc.

3. La introducción del mérito profesional en la carrera docente

Desde finales de los 90, el tema de las competencias docentes aparece como uno que debía ser objeto de preocupación. El Consejo Nacional de Educación (CNE), restituido en la estructura del Sector en 2002, lo aborda e incluye algunas reflexiones sobre el mismo en la primera versión del Proyecto Educativo Nacional (Perú: Consejo Nacional de Educación, 2006).

Al mismo tiempo, el gobierno de Alejandro Toledo sostuvo una preocupación particular por el tema salarial y se fijó como meta duplicar el salario magisterial para el final del período de gobierno. Esto suscitó una pregunta recurrente: *¿vamos a pagar el doble por lo mismo?* Esta pregunta contribuía a reforzar la preocupación por las capacidades profesionales de nuestros docentes y los arreglos institucionales que explicaban la situación (Vega, 2005). Asimismo, en 2001, en el marco de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes, se introdujo un cuestionario a docentes que incluía algunas preguntas sobre prácticas pedagógicas cuyos resultados sugerían problemas mayúsculos.²

Al inicio del segundo gobierno de Alan García se decide, por un lado, modificar el sistema nacional de evaluación estandarizada de aprendizajes (creado en 1996) de modo que la preocupación principal deje de ser brindar información de evaluación del *desempeño del sistema* y se convierta en un sistema de provisión de información del *desempeño individual de los estudiantes* (tarea para la cuál tiene muchísimas limitaciones)³ para, en teoría, motivar la presión de los padres de familia sobre las escuelas (asumiendo, sin sustento, que éste sería un camino para mejorar el desempeño de las escuelas) y, por otro lado, introducir un sistema de evaluación de capacidades de los docentes sin un propósito claro -esa fue la conclusión que llevó a UNESCO a no apoyar al Ministerio de Educación en dicho empeño en 2006 (el informe de la misión de UNESCO que abordó este tema es citado detalladamente por Rivero, 2007, p. 440).

Las evaluaciones docentes iniciadas en febrero de 2007 (originalmente programadas para diciembre de 2006) si bien no tenían propósitos claros (no había ningún plan para uso en sentido alguno en la política educativa como se desprende del mencionado informe de misión de UNESCO) llevó, más bien, a una situación de confrontación entre el gobierno y el magisterio, en la que el gobierno logró modificar las percepciones sobre la

² A pesar de que este cuestionario fue administrado a una muestra pequeña de docentes. Los cuestionarios y datos se encuentran disponible en el sitio web del Ministerio de Educación: <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-nacional-2001/> En 2013, en el marco de una nueva evaluación muestral, el Ministerio de Educación aplicó a los docentes un instrumento de evaluación de conocimientos pedagógicos que arrojó también resultados dramáticos y cuyo efecto sobre el aprendizaje de los estudiantes podría ser estimado (Camacho & Cancino, 2017). En 2013, el Ministerio de Educación también aplicó una prueba a los estudiantes de Institutos Superiores Pedagógicos que estaban próximos al egreso con resultados lamentables que no se encuentran disponibles pero fueron citados por Díaz, junto a los resultados de la evaluación a docentes de inicios de 2007 (2015, pp. 116-117), a partir de un documento del Ministerio que no fue publicado.

³ Empezando por los importantes niveles de error en la clasificación de los desempeños individuales propios de buscar precisión a ese nivel con un número muy limitado de ítems administrados en un solo momento, hasta los problemas derivados del sobre-énfasis dado al resultado de las pruebas e ilustrados por las consecuencias, advertidas en su momento (Perú: Consejo Nacional de Educación, 2014), exacerbadas con la creación del llamado *Bono Escuela*.

educación peruana y la responsabilidad de los docentes en ella (Guadalupe, 2009) lo que, seguramente, permitía deslegitimar los reclamos del sindicato pero, con ello, deslegitimar a los propios docentes.

En ese contexto, ganó predicamento la propuesta de encarar la situación docente mediante la introducción del mérito profesional como criterio central para el **ingreso**, el **ascenso** y la **permanencia** en la carrera que es el contenido de lo que, equívocamente, se suele llamar *meritocracia*.⁴ Esto se tradujo en una ley de Carrera Pública Magisterial (2007) que creaba un nuevo régimen (con mejores condiciones salariales) para aquéllos que ingresen a la carrera desde ese momento (que sería la única puerta de acceso) y para aquellos que optasen por transferirse desde el régimen previo.

Luego de cinco años de vigencia de la ley, el número de docentes que estaba en el nuevo régimen era muy pequeño.⁵ Del mismo modo, la coexistencia de docentes con similares tareas y remuneraciones diferenciadas era percibida por muchos como una situación injusta y potencialmente conflictiva. Así, en 2012 se aprueba la actual ley de carrera docente (ley de Reforma Magisterial), la misma que establece un régimen único basado en el mérito profesional.

4. Luego de aprobar la ley ¿qué pasó?

La ley de 2012 establece varios puntos a considerar para comprender la información con la que hoy contamos y algunos de los conflictos posteriores:

- Da un plazo adicional de dos años a los docentes “interinos” (docentes sin título profesional en pedagogía que ingresaron a la labor docente en base a la legislación de 1983) para que obtengan su título profesional como requisito para postular a un puesto en la carrera. Nótese que hubo varias extensiones de este plazo a lo largo de las décadas en la que este régimen estuvo vigente siempre en el entendido que creaba una figura provisional (de ahí el nombre “interino”). Muchos de éstos no lo hicieron o decidieron no presentarse a los concursos de ingreso y, posteriormente, han ejercido presión (a través de parlamentarios) para su reposición tras su salida en 2014 y la extinción de esta figura contractual “provisional” que estuvo vigente durante 21 años.
- Transfiere a los docentes del antiguo régimen al nuevo *sin evaluación previa*. Al hacerlo, los ubica masivamente en las escalas salariales más bajas y les da la oportunidad de presentarse a evaluaciones de reclasificación. Son muy pocos los que logran aprobar dichas evaluaciones y, por ello, han permanecido en las escalas inferiores.
- Establece que el **ingreso** a la carrera se da a través de concursos de méritos con varias fases. La primera es una evaluación nacional (Prueba Unica Nacional -PUN- de competencias básicas, conocimientos pedagógicos y conocimientos de normas administrativas del sector). En los concursos que hemos tenido desde 2014, se han solido presentar aproximadamente 190-210 mil postulantes, aprobando esta primera fase alrededor de 25 mil, al inicio, y aproximadamente 16 mil en la edición de 2019. Las siguientes fases son descentralizadas. Los resultados finales de estas evaluaciones de ingreso fueron:⁶

4 Equívocamente pues el sufijo “cracia”, originado en el griego *kratos*, implica que estaríamos hablando del poder o gobierno basado en el mérito lo que no es el caso en una norma de carrera (no de gobierno o ejercicio del poder). Por otra parte, la expresión meritocracia ingresa en el uso corriente contemporáneo a partir de una crítica satírica del sistema educativo británico y como éste encubría el privilegio bajo la etiqueta “mérito” (Young, 1958).

5 El número era tan pequeño que el nuevo régimen no tenía un impacto mayor en los salarios promedio de los docentes. De hecho, si bien el salario real de los docentes ha estado en ascenso desde 1990, el período 2006-2011 es uno de los dos únicos momentos de caída de éste (el otro es de 2012 a 2016). Sobre la evolución de los salarios docentes véase el ya mencionado trabajo de Castro y Guadalupe (2021).

6 Nótese que los concursos de 2020 y 2021 no lograron culminar. El primero por la emergencia sanitaria (<https://evaluaciondocente.perueduca.pe/nombramiento2020/comunicado/>) y el segundo fue suspendido debido “hechos suscitados (... que) ameritaron, entre otros, las denuncias penales correspondientes...” (Resolución Vice-Ministerial 317-2021-Minedu del 23 de noviembre de 2021).

Tabla 1: Resultados generales de los procesos de ingreso a la carrera docente de 2015 a 2019

	2015	2017	2018	2019
Vacantes	19 631	37 201	35 865	26 549
Evaluidos	192 397	208 743	194 556	212 456
Aprobaron PUN	25 109 (13,1%)	22 230 (10,6%)	24 044 (12,4%)	15 874 (7,5%)
Nombrados	8 137	10 932	10 120	4 554
Plazas sin cubrir	11 494 (58,6%)	26 269 (70,6%)	25 745 (71,8%)	21 995 (82,8%)

Nota: información tomada de Perú: Ministerio de Educación (2021).

- Asimismo, la ley establece evaluaciones para el ascenso (éste deja de ser automático una vez cumplido un número dado de años de servicio como lo prescribía la legislación de los 80) e incluye como requisito para presentarse al ascenso haber aprobado las evaluaciones regulares de desempeño.
- Aprobar las **evaluaciones de desempeño** es requisito no sólo para postular a un ascenso de categoría, sino también para *mantenerse* en la carrera. La norma establece que si un docente no aprueba una evaluación de desempeño, debe ser capacitado por el Ministerio y se le brinda una segunda oportunidad. Si en esta segunda oportunidad la evaluación vuelve a arrojar un desempeño deficiente, el Ministerio vuelve a capacitarlo y se le brinda una tercera oportunidad. Si a la tercera evaluación de desempeño consecutiva el resultado es negativo, el docente es retirado de la carrera. Esto es lo que los docentes que estuvieron en huelga en 2017 consideraban “punitivo”.

Así, a la fecha se han desarrollado varias evaluaciones:

- Para la reubicación de los docentes que fueron transferidos desde el régimen de la ley de 1983 (en 2013-4).
- De acceso a la carrera (2015, 2017, 2018, 2019). Nótese que la mayor parte de los postulantes a nombramiento ya se encuentran en servicio en condición de contratados.
- De desempeño (gradualmente desde 2017).

Como toda acción siempre es posible que se susciten algunas consecuencias no previstas y se muestre ante nosotros ciertas realidades antes no conocidas. En este terreno vale la pena identificar lo siguiente:

- El rechazo docente. Muchos docentes, desde una lógica corporativa que hoy es claramente manifiesta, consideran que el sistema educativo debe ser manejado por los maestros y estar al servicio de éstos. Desde ese punto de vista, como lo señalaba Pedro Castillo de modo explícito durante la huelga de 2017, un docente que no apruebe las evaluaciones de desempeño no debería ser retirado del servicio, sino, simplemente no debería ascender: el derecho al empleo debe estar, a juicio de estas personas, por encima del derecho de los estudiantes a contar con un docente que sepa hacer su trabajo.⁷
- Las barreras que existen hoy para el acceso a la carrera contribuyen a que la proporción de docentes contratados aumente ya que al no cubrirse las plazas que se necesitan, se debe apelar a los contratos temporales. Así, se termina contratando por muchos años a los mismos docentes que no aprobaron la evaluación de ingreso de modo que el régimen laboral sigue sin garantizar que los estudiantes cuenten con un buen docente y se mantiene a un grueso de los docentes en una situación de precariedad laboral. La distribución actual (2021) de los docentes en servicio según régimen laboral muestra una alta proporción de contratados (42 por ciento) es decir 172,5 mil docentes de un total de 414,8 mil.⁸
- Asimismo, entre los nombrados se pueden distinguir dos categorías relevantes para esta discusión:
 - › quienes ingresaron a la carrera a través de concurso (32,5 mil u 8% del total);

7 Véase la nota sobre la entrevista acá: <https://rpp.pe/politica/actualidad/pedro-castillo-si-el-profesor-no-rinde-que-se-queda-en-su-escala-noticia-1071835>; dado que el video no está disponible en la fuente original, se puede consultar la parte pertinente acá: <https://fb.watch/bP88i7X1w5/>

8 Toda la información incluida en este punto ha sido tomada de Perú: Ministerio de Educación (2021).

› quienes ingresaron a la carrera por disposición legal que los transfería del régimen previo (209,8 mil o 50% del total).

Este último grupo, además, está compuesto por aquéllos que lograron aprobar las evaluaciones de reubicación (50,5 mil o 12% del total) y los que no las aprobaron (159,2 mil o 38% del total).

d. Así, del total actual de 414,8 mil docentes en servicio; solo 83,1 mil han aprobado evaluaciones de ingreso (o de reubicación cuando ingresaron al nuevo régimen), es decir: 20% del total. La gran mayoría (80%) no ha aprobado las evaluaciones de ingreso/reubicación o son, muy pocos, docentes contratados por primera vez que aún no han concursado.

Así, el Ministerio de Educación ha estimado una “tasa de éxito” de los docentes en las evaluaciones de la siguiente forma:

- › Nombrados que han aprobado los concursos de ascenso de 2018 y 2019:
 - 79% entre los docentes que ingresaron a través del nuevo régimen (concurso de nombramiento).
 - 24% entre los docentes que ingresaron en 2012 por disposición legal pero que aprobaron las evaluaciones de reubicación.
 - 14% entre los docentes que ingresaron en 2012 por disposición legal pero que no aprobaron las evaluaciones de reubicación.
- › Contratados que han aprobado la primera etapa (PUN) en los concursos de ingreso a la carrera: solo 12%.

Así, si aceptamos que las evaluaciones miden lo que deben medir con algún nivel de rigurosidad,⁹ es posible derivar de la información previa lo siguiente:

Tabla 2: Estimación del número de docentes que contarían con capacidades mínimas para la docencia según régimen laboral y modalidad de ingreso a la carrera.

	Docentes que contarían con capacidades docentes mínimas	Docentes que no contarían con capacidades docentes mínimas
Contratados	20 700	151 800
Nombrados	62 608	179 072
<i>Por concurso</i>	25 675	6 825
<i>Por transferencia del régimen previo y que aprobaron reubicación</i>	14 645	35 855
<i>Por transferencia del régimen previo y que no aprobaron reubicación</i>	22 288	136 392
Total	83 308 (20,1%)	330 872 (79,9%)

Nota: Elaboración propia a partir de la información previamente citada.

Estos datos, por cierto, no deberían sorprendernos ya que se encuentran muy próximos de lo que uno encuentra, como veremos a continuación, a nivel de la población de 16 a 65 años en el Perú, en general (Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020).

A lo ya descrito, debemos añadir que las plazas que no se cubren en los concursos de nombramiento son, principalmente, aquellas que están en zonas de población dispersa y con mayor necesidad. Así, el sistema sigue teniendo una asignación regresiva del personal docente (los mejores docentes optan por los “mejores” lugares), lo cual contribuye a reproducir desigualdades.

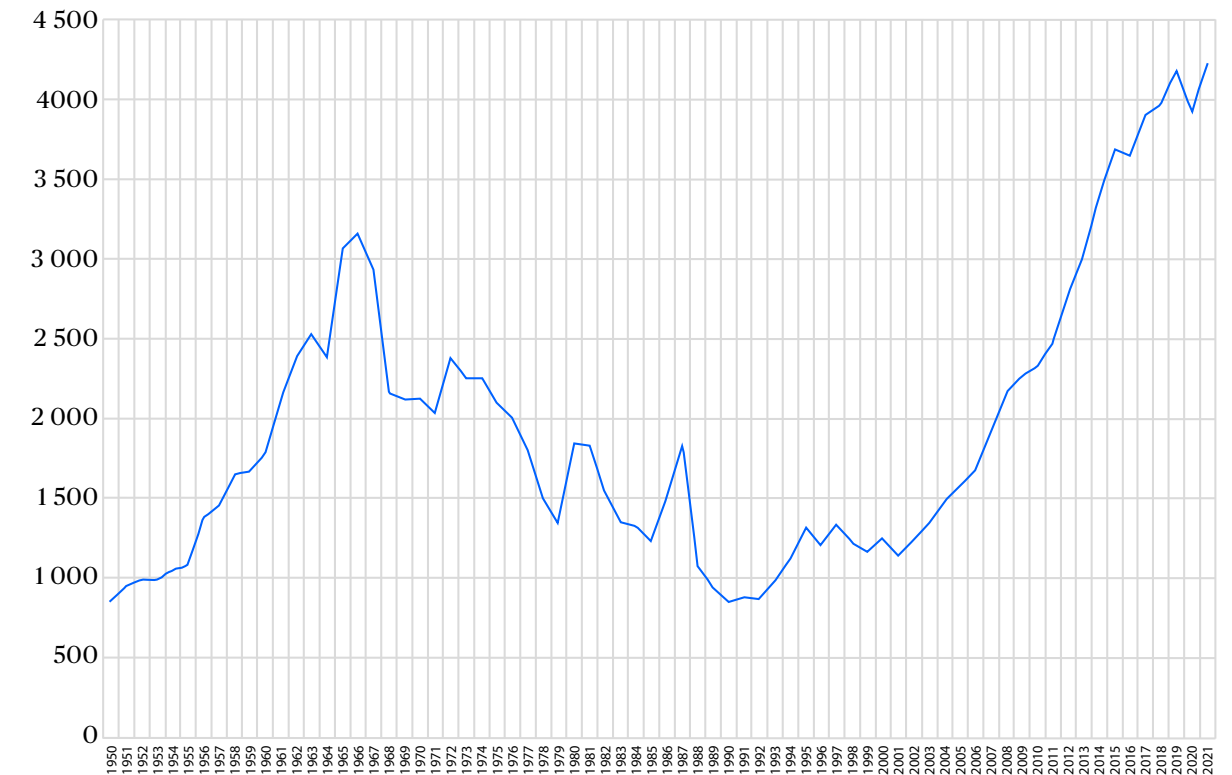
⁹ Si bien toda evaluación es perfectible, sabemos que existe un gran trecho desde las pruebas de 2007 y las que fueron diseñadas a partir de 2013 ya que éstas se han nutrido de la importante experiencia que tiene el Ministerio en el terreno de la construcción de pruebas.

5. ¿Son los docentes el problema?

Una nueva fuente de información nos puede ayudar a identificar que el masivo problema de las bajas competencias de los docentes no es un problema privativo de los docentes: la abrumadora mayoría de la población adulta peruana tiene dificultades con habilidades básicas que debieron asegurarse con la educación primaria y esto significa que el problema atraviesa todos los ámbitos de actividad ocupacional (abogados, economistas, sociólogos, gasfiteros, conductores de buses, etc.)¹⁰ lo que se vincula, en primer lugar, con el hecho de que la mayoría de quienes hoy son adultos cursaron su educación básica durante la *larga noche de la educación peruana* (Guadalupe, Twanama, & Castro, 2018).

En efecto, la población de 16 a 65 años en 2017 (para la que tenemos la información sobre habilidades que veremos a continuación) debió ingresar a la educación primaria entre 1952 y 2001 y permaneció la escuela por los siguientes 10 años,¹¹ es decir hasta 1962-2011. Poco más del 70 por ciento de estos tiene menos de 50 años y, por lo mismo, ingresó a la escuela entre 1973 y 2001 permaneciendo en ella hasta aproximadamente 1983 y 2011. La *larga noche* a la que hacen referencia los autores está definida por lo que sucedió con los niveles de gasto público en educación por estudiante que alcanzó niveles ínfimos durante tres décadas (1975 a 2005) como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Gasto público por estudiante (en servicios educativos estatales) 1950-2021 en soles constantes de 2016



Nota: Basado en Guadalupe, Twanama, & Castro (2018). Revisión y actualización propias.

El estudio sobre las habilidades de la población de 16 a 65 años (Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020) nos permite observar los niveles agregados de competencia lectora y de uso de números¹² de

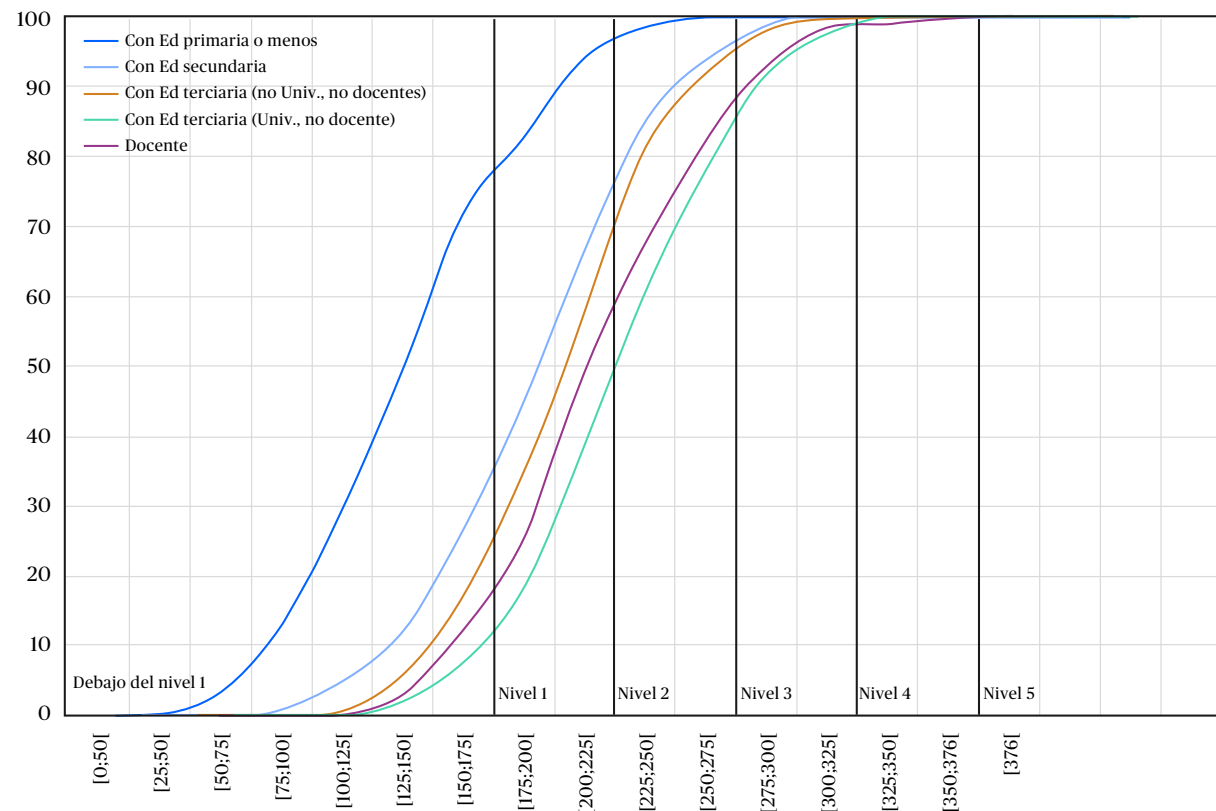
¹⁰ Los resultados del Examen Nacional de Medicina (ENAM) muestran, con claridad, que incluso en la profesión que se considera más exigente y reputada, los egresados tienen dificultades importantes que podrían comprometer su ejercicio (Mendoza-Chuctaya, Calla-Torres, Rodrigo Ramos, & Mejía, 2021).

¹¹ En 2017, la población de 15 años y más contaba con un promedio de 10,2 años de educación de acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Hogares administrada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/5.20a_1.xlsx.

¹² También incluye información sobre resolución de problemas en entornos digitales que no hemos incluido acá.

dicha población según su nivel educativo. Así, tenemos el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Lectura: Porcentaje acumulado de personas según puntaje logrado en la prueba y nivel educativo alcanzado.



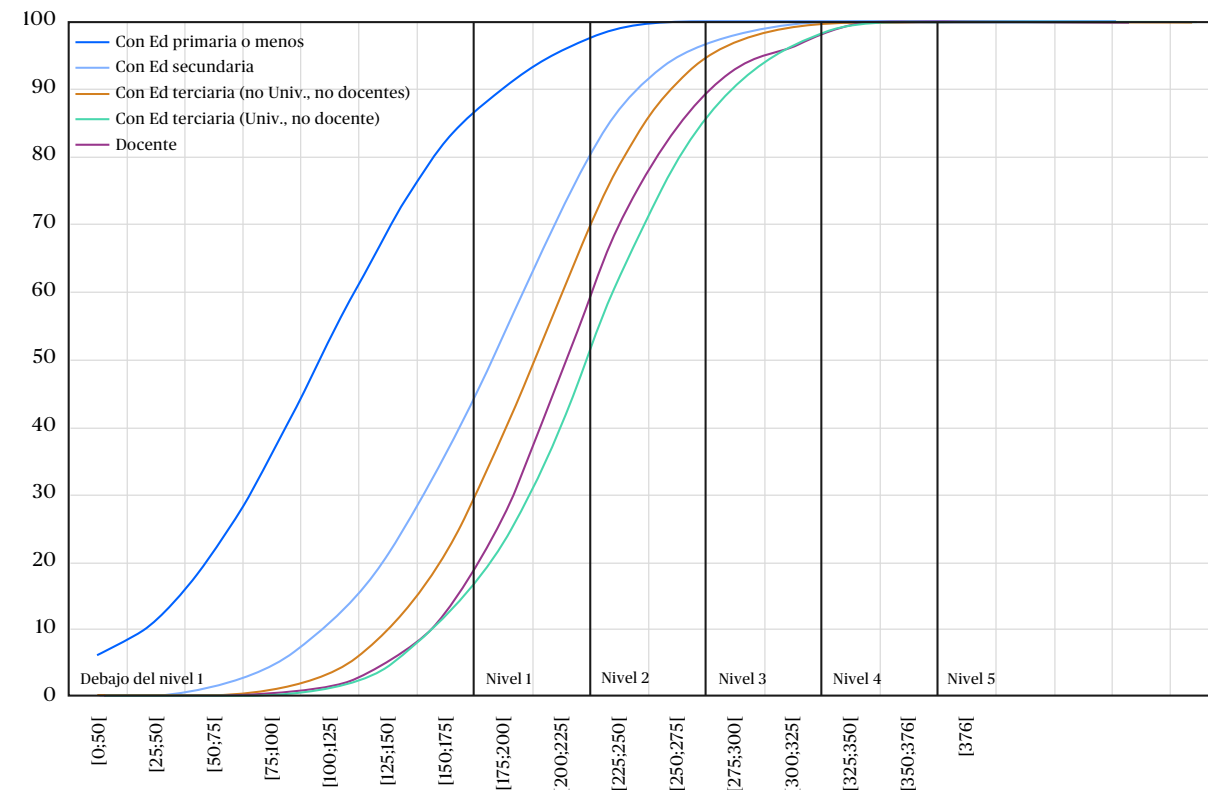
Nota: Elaboración propia a partir de la base de datos del estudio. No se incluyen los intervalos de confianza de las estimaciones para facilitar la lectura del gráfico.

Como se puede apreciar, la proporción de peruanos de 16 a 65 años que solo podría procesar las tareas más simples basadas en textos escritos (por ejemplo, ubicar una pieza singular de información explícitamente contenida en el texto, fraseada con los mismos términos de la pregunta, sin información competitiva y usando textos breves sobre contextos familiares -niveles 1 y debajo de éste)¹³ es muy elevada incluso entre quienes cuentan con educación terciaria: uno de cada dos con educación universitaria (no docentes); siete de cada diez con educación terciaria no universitaria (no docentes); tres de cada cinco docentes; tres de cada cuatro con educación secundaria y nueve de cada diez de aquéllos que sólo tienen educación primaria. El promedio nacional es siete de cada diez.

Asimismo, la proporción de personas que logran desarrollar tareas parcialmente complejas (como textos más extensos en los que hay que integrar información o usar razonamientos lógicos -nivel 3) o de mayor complejidad (niveles 4 y 5) es exigua: aproximadamente uno de cada diez egresados universitarios (no docentes) y de docentes, y una proporción menor (tres de cada cien o menos) entre las personas con otros niveles educativos.

13 Para una descripción detallada de lo que representan los niveles de desempeño usados para reportar los resultados debe consultarse el informe internacional (OECD, 2019): la página 43 para lectura y la 48 para uso de números.

Gráfico 3. Uso de números: Porcentaje acumulado de personas según puntaje logrado en la prueba y nivel educativo alcanzado.



Nota: Elaboración propia a partir de la base de datos del estudio. No se incluyen los intervalos de confianza de las estimaciones para facilitar la lectura del gráfico.

La situación con relación al uso de números mediado por textos escritos es aún más dramática. En este caso, la proporción de personas que sólo puede conducir las operaciones más rudimentarias (contar, ordenar, operaciones aritméticas básicas, usar porcentajes simples; nivel 1 o menos) es abrumadora: prácticamente todos aquéllos que cuentan sólo con educación primaria o menos, cuatro de cada cinco con educación secundaria; siete de cada diez con educación terciaria (no universitaria, no docentes); uno de cada dos con educación universitaria (no docentes) y tres de cada cuatro docentes. El promedio nacional se encuentra alrededor del 85 por ciento. Del mismo modo, la proporción de personas que puede conducir tareas de mayor complejidad (nivel 3 o más) resulta prácticamente indistinguible de cero en todos los casos.

En resumen, esta información nos muestra que los docentes tienen desempeños básicos que los ubican entre los desempeños mostrados por aquellos profesionales no docentes con educación superior universitaria y aquellos con educación superior no universitaria. Esto, por cierto, no debería sorprendernos ya que aproximadamente la mitad de los docentes de la Educación Básica Regular fueron formados en Institutos Superiores Pedagógicos.¹⁴ Es decir, el problema de las bajas competencias docentes es el problema de las bajas competencias de las personas con educación terciaria en el país y, en último término, de las bajas competencias de todas las personas con entre 16 y 65 años. Nada más y nada menos.

Por lo tanto, resulta inapropiado asumir que los docentes sean, de alguna forma, los que tienen menor o mayor formación entre los profesionales del país. Saber esto es de suma importancia para no estigmatizarlos o idealizarlos. Esta información nos debe llevar a comprender que el problema educativo peruano es mucho mayor y nos involucra a todos nosotros, pues los resultados de la citada evaluación representan a nosotros los adultos peruanos (exceptuando a las personas mayores de 65 años).

14 De acuerdo con la edición 2018 de la Encuesta Nacional a Docentes administrada por el Ministerio de Educación. Aproximadamente 40 por ciento se formó en una Facultad de Educación Universitaria y uno de cada diez no tiene formación en docencia o aún no la culmina. Se ha utilizado la información de 2018 por ser la más próxima al momento en que se condujo la evaluación de habilidades de la población adulta y porque la versión de 2020 sólo fue dirigida a docentes del sector estatal. Procesamiento propio. <http://www.minedu.gob.pe/politicas/docencia/encuesta-nacional-a-docentes-endo.php>

Así, propuestas como abrir la carrera a graduados de otras especialidades a los que se les daría un plazo impostergable para obtener una especialización en docencia para su admisión definitiva en la carrera (esto, por cierto, sería profundamente rechazado desde el discurso corporativo) son opciones que debemos considerar frente a la gravedad de la situación, aunque siendo conscientes que muchos de estos podrían tener problemas formativos similares. Así, esta medida serviría para ampliar el *pool* de postulantes a la carrera que, aunque no se traduzca en tasas de aprobación de las evaluaciones mucho más altas que las actuales, sí produciría un número absoluto mayor de mejores docentes.

Por otro lado, la PUN podría convertirse en algo parecido al *Examen Nacional de Medicina*, es decir, en una evaluación abierta que *habilita* a quien la apruebe a postular a los procesos de admisión a la carrera docente por un tiempo dado (por ejemplo, cinco años). Asimismo, podría ser obligatoria para los egresados de centros de formación magisterial con lo cual los contenidos de dicha prueba podrían operar como una señal para introducir transformaciones en los programas de formación inicial docente actualmente existentes. Esto no significa que la PUN deje de medir habilidades básicas ya que sabemos que tenemos problemas a ese nivel,¹⁵ pero sí que se amplíe para orientar mejor la formación docente.

6. Dos temas centrales de la política educativa que afectan las posibilidades de abordar el tema docente

Todo lo anteriormente señalado debe ser visto también con relación a otros cambios en la política educativa que hoy son rechazados por muchos docentes. En particular, hay dos temas muy complicados en este terreno: el centralismo y el currículo.

El centralismo no es solo un mal endémico en el país, sino que en el caso del sector educación ha alcanzado niveles inusitados en el pasado reciente. Existe una concepción según la cual, el Ministerio es el único repositorio de todos los conocimientos y saberes y, por lo tanto, no debe cumplir un rol rector en política educativa, sino que “necesita” hacer *micro-management* del sistema educativo. Además, esto va de la mano de un estilo de gestión en el que aparecen profusamente diversas “ocurrencias” de manera tal que el Ministerio no sólo llena a directores y docentes de instrucciones menudas, sino que las modifica y embarulla con mucha frecuencia. Esto no solo crea frustración y rechazo, sino también refuerza una lógica de desprofesionalización de la docencia (un profesional ejerce su saber especializado con autonomía y operando en equipos o colegiados). Además, es una lógica permanentemente fallida ya que asume que el sistema educativo es una maquinaria que hay que ajustar para que opere de acuerdo a un plan predeterminado (es decir, es un *taxis*) desconociendo la agencia de las personas y la diversidad de los contextos (que hacen que el sistema sea, en realidad, un *cosmos*).¹⁶

El currículo es un tema de permanente debate en un sistema donde muchos consideran que es el terreno en el que se juegan todas las intencionalidades educativas. El currículo, en efecto, las expresa, pero lo que realmente define las cosas es el currículo efectivamente administrado (Apple, 2004). Lo que hemos visto en este terreno puede entenderse tomando en consideración lo anterior y los siguientes elementos:

- a. Desde mediados de los años 90 (nuevamente) el Ministerio adoptó un enfoque curricular que modifica de modo sustancial las formas tradicionales de abordar este tema. El enfoque tradicional parte de lo que los expertos (usualmente disciplinariamente formados) consideran que debe enseñarse (y así se convierte siempre en un terreno de disputa entre disciplinas y grupos asociados a ésta: cuántas horas se asignan a “mis” cursos) a un enfoque en el cual lo central es lo que los estudiantes han de aprender que no es lo mismo por qué, para empezar, el aprendizaje (si ha de tener sentido) pocas veces respeta los límites disciplinares y nunca es solamente algo académico. Estas ideas fueron expresadas de modo emblemático por el *Informe Delors* de 1996 (Delors, 2013; UNESCO’s International Commission on Education for the

15 Un informe de 1996 (McLauchlan de Arregui, Hunt, & Díaz, 1996) consideraba necesario ser explícito acerca de las habilidades comunicacionales (orales y de lectoescrituras) en el perfil de egreso de las personas formadas para la docencia. Asimismo, en 2015, un informe vinculado a perfiles de egreso de la formación magisterial inicial (Guadalupe & Neira, 2015), subrayaba de modo expreso la necesidad de no descuidar el tema de las habilidades básicas en la formación magisterial.

16 Sobre la diferencia entre los órdenes planeados y los órdenes emergentes en lo social, es siempre ilustrativo recordar a von Hayek (1973).

Twenty-first Century, 1996).

- b. A partir de lo anterior, el desarrollo curricular ha marchado alejándose de los “cursos” y disciplinas y se ha adoptado una idea particular de competencias como concepto que integra saberes/haceres/actitudes. Si bien este concepto es algo que puede discutirse (Eguren, 2021; Twanama, 2021) es claro que el esfuerzo curricular representa un trabajo importantísimo por re-concebir la labor educativa de cara a las necesidades del desarrollo integral de las personas y nuestras finalidades personales y colectivas (dejando de lado las preferencias y *turf wars* de los especialistas disciplinares).¹⁷
- c. Más allá de las bondades y limitaciones del “nuevo enfoque pedagógico”, como se le llamó en los 90, tenemos que su desarrollo obvió algo que es medular en su propia concepción y que se basa en la idea de *zonas de desarrollo próximo* de Vygotsky (1978, 1991): nunca se preguntó de modo sistemático por el punto de partida y los saberes previos de los docentes. Así, la investigación académica muestra profundas dificultades para que los docentes realmente existentes lo implementen (de Belaunde, González, & Eguren, 2013; Eguren, 2021; Guerrero, 2018). Esto se encuentra profundamente asociado al abandono de las políticas de formación inicial docente desde hace varias décadas, la insuficiencia de los programas de capacitación en servicio, y ha derivado en dos resultados muy complejos: la queja recurrente de los agentes centrales respecto de la baja capacidad profesional de los docentes, y el rechazo de muchos docentes a un currículo que no entienden. A esto se suma otros dos factores importantes: la dificultad que tiene el propio Ministerio para manejar el currículo (lo que tampoco debería sorprendernos) y que se expresa en la forma bastante más convencional como se estructuran los “planes y programas” o las normas sobre evaluación que definen lo que se registra en el Sistema de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE).¹⁸ Es en este contexto en el que se añade la crítica conservadora al enfoque de género adoptado por el currículo.

Así, no debe sorprendernos que actualmente emerjan con mucha fuerza algunas voces que cuestionan tanto la carrera docente, como el centralismo (en manos de tecnócratas que no son docentes), el currículo (y se busque restaurar un anticuado enfoque pedagógico), todo desde una mirada corporativa que compromete seriamente el futuro de nuestro sistema educativo.

17 Resulta interesante notar como así la educación básica ha emprendido este camino hace décadas y, al mismo tiempo, estas consideraciones básicas de la experiencia educativa resultan terra incognita en la educación terciaria que sigue atada a una anticuada pedagogía.

18 El SIAGIE es, a pesar de su nombre, un sistema de registro de transacciones de matrícula y evaluaciones. En un sistema centralista en el que ni siquiera existe una identificación de instituciones educativas (Guadalupe, Pablo, & Rivera, 2021; Guadalupe & Rivera, 2020) no hay forma que exista un sistema que apoye su gestión salvo, claro está, en que el sistema permite imprimir listados de estudiantes, nóminas de matrícula y actas de evaluación.

7. Referencias

- Apple, M. W. (2004). *Ideology and Curriculum* (tercera edición). New York: Routledge.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey&Company.
- Camacho, D., & Cancino, N. (2017). *El valor de los profesores: Un análisis del efecto del conocimiento docente sobre el rendimiento de los estudiantes en el Perú*. Lima: BCR. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2017/documento-de-trabajo-11-2017.pdf>
- Castro, M. P., & Guadalupe, C. (2021). Una mirada a la posición social del docente peruano: Remuneraciones, jornada laboral y situación de los hogares. En C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos*. Lima: Universidad del Pacífico. <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/la-educacion-peruana-mas-alla-del-bicentenario-nuevos-rumbos-ebook/>
- Cuenca, R. (2020). La misión sagrada. Seis historias sobre qué es ser docente en el Perú. Lima: IEP.
- de Belaunde, C., González, N., & Eguren, M. (2013). ¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Lima: IEP.
- Delors, J. (2013). The treasure within: Learning to know, learning to do, learning to live together and learning to be. What is the value of that treasure 15 years after its publication? *International Review of Education*, 59(3), 319-330. <https://doi.org/10.1007/s1159-013-9350-8>
- Díaz, H. (2015). Formación docente en el Perú. Realidades y tendencias. En *Semana de la Educación Santillana: Factores clave para mejorar la educación. Ponencias, análisis y conclusiones* (pp. 101-135). Lima: Fundación Santillana.
- Eguren, M. (2021). Aprendiendo a pensar. Ciudadanía y escuela en el Perú. In C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos* (pp. 53-63). Lima: Universidad del Pacífico.
- Guadalupe, C. (2009). *Teachers in Peruvian public primary schools: Views on teaching as a profession in a challenging context* (Thesis - Doctor of Education degree, University of Sussex). University of Sussex, Brighton. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.506814>
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: GRADE. <https://repositorio.grade.org.pe/handle/20.500.12820/375>
- Guadalupe, C., Pablo, F., & Rivera, A. (2021). Escuelas Integradas de Educación Básica Regular - escala, autonomía y territorio. En C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos*. Lima: Universidad del Pacífico. <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/la-educacion-peruana-mas-alla-del-bicentenario-nuevos-rumbos-ebook/>
- Guadalupe, C., & Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Lima: Universidad del Pacífico. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712>
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: Comienza a amanecer*. Lima: Universidad del Pacífico. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184>
- Guerrero, G. (2018). Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas. Lima: GRADE/FORGE. <http://repositorio.grade.org.pe/handle/20.500.12820/521>
- McLauchlan de Arregui, P., Hunt, B., & Díaz, H. (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE (Mimeo).
- Mendoza-Chuctaya, G., Calla-Torres, M., Rodrigo Ramos, K., & Mejía, C. (2021). Examen Nacional de Medicina (ENAM): Análisis de la última década de evaluaciones teóricas en los futuros médicos del Perú. *Acta Médica Peruana*, 38(3), 169-176. <http://dx.doi.org/10.35663/amp.2021.383.2164>
- OECD. (2019). Skills Matter. Additional Results from the Survey of Adult Skills. Paris: OECD.

- Perú: Consejo Nacional de Educación. (2006). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima: CNE.
- Perú: Consejo Nacional de Educación. (2014). Informe presentado por una Comisión ad hoc de consejeros designada por el comité directivo del CNE sobre el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar. Lima: CNE. <https://www.gob.pe/institucion/cne/informes-publicaciones/2050029-informe-presentado-por-una-comision-ad-hoc-de-consejeros-designada-por-el-comite-directivo-del-cne-sobre-el-bono-de-incentivo-al-desempeno-escolar>
- Perú: Ministerio de Educación. (2021). *Carrera docente: Propuestas de política pública 2022-2026*. Lima: Ministerio de Educación (presentación no publicada).
- Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). *Resultados de la Evaluación de Competencias de Adultos*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/1476978-informe-especial-resultados-de-la-evaluacion-de-competencias-de-adultos-piaac>
- Rivero, J. (2007). *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Ayuda en Acción; Tarea.
- Twanama, W. (2021). Cuando YouTube nos alcance (sobre el espectro amplio y olvidado de los aprendizajes). In C. Guadalupe (Ed.), *La educación peruana más allá del Bicentenario: Nuevos rumbos* (pp. 65-85). Lima: Universidad del Pacífico.
- UNESCO's International Commission on Education for the Twenty-first Century. (1996). *Learning: The treasure within*. Paris: UNESCO.
- Vega, J. F. (2005). Para que la educación (pública) eduque. Lima: IPESM.
- von Hayek, F. (1973). Cosmos and Taxis. In *Law, Legislation and Liberty. Volume 1* (pp. 35-54). London: Routledge & Kegan Paul.
- Vygotsky, L. (1978). *Mind in society: The development of higher psychological processes* (M. Cole, S. Scribner, E. Soubberman, & V. John-Steiner, Eds.). Cambridge: Harvard University Press.
- Vygotsky, L. (1991). Genesis of the mental higher functions. In P. Light, M. Woodhead, & R. Carr (Eds.), *Learning to Think (Child Development in Social Context, No 2)* (pp. 32-41). London; New York: Routledge.
- Young, M. (1958). The rise of the meritocracy 1870-2033. An essay on education and equality. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.