

# La Carrera Pública Magisterial: Una mirada atrás para avanzar

A cuatro años de la dación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, el Gobierno avanza sin tender puentes al gremio de profesores ni a aquéllos que, estando de acuerdo con su aplicación, son críticos del proceso de implementación. Será entonces tarea del nuevo gobierno recomponer la relación entre el magisterio, el Estado y la sociedad para revalorar su rol en la reforma educativa y reformular los procesos de evaluación y desempeño docente.

---

**RICARDO CUENCA**

*Investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)*

---

La Ley de Carrera Pública Magisterial-LCPM (29062) debió ser el colofón de un proceso de debate sobre el desarrollo profesional docente iniciado en el año 2001. Debió ser también el inicio de una renovada relación entre el magisterio, la sociedad y el Estado. Sin embargo, a casi cuatro años de su creación, la LCPM no ha logrado consolidarse como ese instrumento determinante en el desarrollo profesional ni, menos aun, como ese nuevo puente de comunicación entre los docentes, la sociedad y el Estado.

Este artículo hace un breve análisis de la ruta seguida por la LCPM, con una perspectiva histórica, y plantea algunas propuestas que debiera atender el próximo gobierno para que en un futuro la LCPM logre instalarse en la sociedad peruana de la mejor manera posible.

**HACIENDO UN POCO DE HISTORIA... (CUENCA Y STOJNIC, 2008)**

A finales de los años 2000, el regreso a la democracia produjo que un gran número de actores sociales, y entre ellos algunos educativos, renovaran su optimismo en que era posible que las instituciones sociales se consolidaran. Estos renovados aires de cambio fueron lo suficientemente constantes como para que con la llegada del Gobierno de Alejandro Toledo se pusiera en marcha un conjunto importante de discusiones (organizadas en torno a procesos de movilización social) sobre la educación que se quería para el país y sobre las condiciones que se necesitarían para que esa educación fuera posible.

Entre ellos, la cuestión docente fue siempre un tema de agenda en las promesas electorales de Toledo. En los primeros meses de su Gobierno, este tema de agenda se tradujo en las preliminares acciones para lograr un incremento del sueldo de los profesores y en los intentos gubernamentales de evaluar masivamente a los docentes para su acceso a



José Vidal

plazas de trabajo. A la par de que estos temas concentraban el interés público y mediático, el Ministerio de Educación (MINEDU), bajo la gestión del sociólogo Nicolás Lynch, convocaba a un grupo de especialistas peruanos para que elaboraran, entre otros asuntos relacionados con el tema docente, una propuesta sobre una nueva carrera magisterial enfocada en el desarrollo profesional de los docentes.

La propuesta formulada y publicada por el MINEDU en los meses siguientes (Rivero, 2002) debió ser discutida y consultada en diversos espacios regionales. Sin embargo, la complicada situación política del país obligó a una repriorización de la agenda gubernamental, de modo que no sería sino hasta mediados del 2004 cuando el tema de la CPM volvió a colocarse en las agendas públicas de discusión. El MINEDU, esta vez bajo la dirección del educador Carlos Malpica, convocó a un nuevo grupo de especialistas nacionales para que desarrollaran en esta oportunidad una propuesta de ley de una nueva CPM. Sobre la base de las reflexiones sostenidas en los años anteriores, la propuesta de Ley de la Nueva Carrera Magisterial fue consultada en varios espacios magisteriales regionales y entre un grupo de expertos educativos. Luego de ajustes técnicos a la propuesta de ley, de procesos de consulta organizados por el Consejo Nacional de Educación-CNE (Cuenca y O'Hara, 2005) y de un retroceso en la participación del sindicato de profesores (SUTEP), que inicialmente había sido más activo, el arquitecto Javier Sota Nadal, por entonces ministro de Educación, anunció la aprobación del anteproyecto de la Ley en el Consejo de Ministros, y éste fue presentado al Congreso de la República para su promulgación.

La Comisión de Educación del Congreso de la República recibió varios anteproyectos de ley provenientes de diferentes bancadas políticas y de distintas organizaciones sociales. Esta Comisión organizó un rol de discusiones en alianza con instituciones especializadas de la sociedad civil, como Foro Educativo. Para esta etapa, el SUTEP no participaba en las discusiones por considerar que muchos de los anteproyectos presentados, y en particular el del Poder Ejecutivo, desconocían y desestimaban los derechos laborales de un grupo importante de trabajadores, conquistados con anterioridad y consignados en la vieja Ley del Profesorado (24029) de 1984.

Finalmente, en julio del 2007, durante el primer año del Gobierno de Alan García, la Junta de Portavoces del Congreso de la República aprobó la LCPM (29062), en un contexto en el que se truncaban las discusiones técnicas de los anteproyectos de ley y el gremio de docentes marchaba por las calles rechazando tales anteproyectos.<sup>1</sup>

### MIRANDO LA RUTA SEGUIDA POR LA LEY

Este conflictivo nacimiento marcó una impronta negativa que la Ley no ha conseguido abandonar (o por lo menos modificar) hasta ahora. Las discusiones de los especialistas sobre la Ley se polarizaron, los docentes no reconocieron las bondades y los aciertos de esta Ley, el SUTEP y el Colegio de Profesores interpusieron deman-

<sup>1</sup> A diferencia de la Ley actual, los anteriores dispositivos legales fueron considerados por el gremio magisterial como conquistas sindicales (SUTEP, 2007; Pacheco, 2006).

José Vidal



das jurídicas para invalidar su legalidad, y la LCPM se restringió a una disputa que se jugó en el terreno de una evaluación del desempeño gestionada desacertadamente por el MINEDU.

Si bien el número de docentes que ha migrado hacia la LCPM ha venido incrementándose desde las primeras convocatorias, los cobijados por esta nueva Ley no han satisfecho, en modo alguno, las expectativas del MINEDU y del Gobierno actual, que esperaban un número mayor de docentes insertos en ella. Pero junto con este problema cuantitativo, en todas las convocatorias a concursos realizados el número de postulantes ha sido siempre menor que el de las plazas ofrecidas.<sup>2</sup>

Por otro lado, las plazas concursadas no han cubierto del todo la promesa de desarrollo profesional ofrecida por la Ley, pues aquéllas correspondientes, por ejemplo, al área de investigación, nunca fueron concursadas. Esto denota problemas propios de la incorporación de una tarea para la cual los docentes no están formados y que no forma parte de sus propias nociones de desempeño; pero, además, es una clara demostración de problemas en la formulación del tema en la Ley. Ésta define el área de investigación como aquella en la que los profesores “realizan funciones de diseño y evaluación de proyectos de innovación, experimentación e investigación educativa”,<sup>3</sup> pero no plantea, a su vez, la forma en que

se va a asegurar dicha área de desempeño tanto en las escuelas como en el sistema educativo. Tal como se ha mencionado en anteriores ocasiones, la carrera pública es pues una carrera que empieza enseñando en el aula y termina en ella.

Contradictoriamente a lo que se quiso con la Ley, los años de servicio siguen siendo un factor importante. Otros aspectos como la gestión, la participación en políticas y, claro, la propia investigación, siguen ubicándose en el campo de la retórica.

### AJUSTANDO ALGUNOS ASUNTOS PARA UNA LEY CON BUEN FUTURO

La ley 29062 fue aprobada a inicios del actual Gobierno, a diferencia de los dispositivos legales anteriores, que lo fueron al final de los respectivos gobiernos. Esta situación particular definió de alguna manera el tipo de relación que el Gobierno sostendría con el magisterio. Según la interpretación de Manuel Paiba (2007), esta situación fue una demostración de quién es el que tiene el poder para formular y para conducir las decisiones sobre la docencia en el país. El magisterio quedó profundamente golpeado y no importó cuánto se argumentó técnicamente sobre los desaciertos de la implementación inicial de la Ley, particularmente en los asuntos concernientes a la evaluación, pues en la opinión pública quedó instalado que los docentes peruanos no sabían hacer su trabajo (Uccelli, 2008).

Por ello, debiera ser una prioridad recomponer la relación entre el magisterio, el Estado y la sociedad. Esta recompo-

<sup>2</sup> Véase información sobre el tema en: <<http://schiroque.blogspot.com>> y en <<http://politicaseducacion.educared.pe/>>.

<sup>3</sup> Artículo 8.º, inciso c, de la ley 29062.

sición debería contener campañas sociales de revaloración de la profesión docente, estrategias de restablecimiento de la confianza entre los actores y la mejora en la formación y en la evaluación docente. El fortalecimiento y la mejora de esta relación solo redundarán en la calidad educativa.

Tan importante como mejorar las relaciones vinculadas al magisterio es reformar los procesos de evaluación del desempeño docente. La Ley de la nueva CPM concuerda con lo que dice la Ley General de Educación en el artículo 57.º, sobre el ingreso de los docentes a la carrera y el hecho concreto de que su ascenso y permanencia en el sistema estén supeditados a una evaluación permanente. No obstante, las evaluaciones realizadas, particularmente las primeras, han adolecido de falta de toda la rigurosidad técnica necesaria.<sup>4</sup> Esto ha generado también una negativa impronta con respecto a las evaluaciones.

Las futuras evaluaciones del desempeño docente deberían considerar, por lo menos, dos aspectos. Uno primero, de corte más conceptual, es la necesidad de definir operacionalmente el desempeño docente. En ello vienen trabajando sistemáticamente desde hace un año el CNE, el Foro Educativo y otras instituciones de sociedad civil. Haría bien el próximo gobierno si se sumara a esta iniciativa de trabajo colaborativo. El segundo aspecto corresponde a la mejora en los diseños técnicos de la evaluación. Medir el desempeño requiere de mayor complejidad. Asimismo, las evaluaciones educativas deben ser revisadas constantemente para analizar su calidad y su pertinencia (Ravela et al., 2008), pues parecen ser particularmente conflictivas en los países en los cuales la evaluación docente deriva de procedimientos burocráticos impuestos en lugar de constituir una parte integral de las políticas docentes y escolares más generales (Isoré, 2010).

Solucionar los problemas que ocasiona tener dos plataformas legales para atender la vida profesional e institucional de los docentes es otro de los puntos pendientes. Los cambios que plantea la nueva LCPM buscan reemplazar el contenido correspondiente al título de la Ley del Profesorado de 1984 que se refería a la carrera magisterial. Aunque la nueva Ley busca ser un complemento de dicha sección, la supera en varios aspectos estructurales, según se ha expuesto en los párrafos precedentes.

Algunos ejemplos de esta situación son la formación de los docentes en servicio y las sanciones previstas para el mal ejercicio de sus labores, aspectos que en la Ley del

Profesorado se consignaban en el título correspondiente a las normas comunes (Cuenca y Stojnic, 2008). No hay pues razones para mantener dos plataformas legales. Junto con ello, es necesario afinar y hacer los reajustes necesarios a partir de la elaboración de reglamentos que faciliten y que mejoren la implementación de la Ley.

La LCPM requiere de la mayor atención posible. Su adecuada implementación es un factor decisivo en la mejora de la calidad educativa en el país. (13 febrero del 2011)

\*\*\*

[Post scriptum: Al cierre de este artículo, el MINEDU anunció la suspensión de la aplicación de la prueba de evaluación docente correspondiente al concurso de nombramiento para plazas docentes debido a irregularidades con la difusión de las pruebas.] 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUENCA, R. y J. O'HARA (2005); "Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la Carrera Pública Magisterial". Recuperado el 19 de marzo del 2006 de: <<http://www.cne.gob.pe>>.

CUENCA, R. y L. STOJNIC (2008); *La cuestión docente. Perú: Carrera Pública Magisterial y el discurso del desarrollo profesional docente*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas/ Foro Educativo.

ISORÉ, M. (2010); *Evaluación docente: Prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*. Santiago de Chile: PREAL.

PACHECO, J. (2006); *Magisterio: Utopía gremial*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

PAIBA, M. (2007); *Carrera Pública Magisterial: Luces y sombras de la norma aprobada (Ley 29062)*. Lima: Tarea.

RAVELA, P.; P. ARREGUI; G. VALVERDE; R. WOLFE; G. FERRER; F. MARTÍNEZ RIZO; M. AYLWIN y L. WOLFF (2008); *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Santiago de Chile: PREAL.

RIVERO, J. (coordinador) (2002); *Propuesta: Nueva docencia en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.

Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú-SUTEP (2007); *Proyecto Educativo Nacional del SUTEP*. Lima: SUTEP.

UCCELLI, F. (2008); "De espaldas al magisterio: ¿El Perú avanza?". *Argumentos*, 2 (2), pp. 17-20.

4 Véase la opinión de Patricia Arregui, Ricardo Cuenca y Hugo Díaz en: <<http://www.larepublica.pe/node/18530>>.