

# LA REFORMA EDUCATIVA EN LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN PERÚ: EL PROCESO DE LA NUEVA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

---

YOLANDA LUISA CLORINDA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Universidad Federal Fluminense, Rio de Janeiro/ Departamento de Ciencias de la Comunicación,  
Pontificia Universidad Católica del Perú

**RESUMEN:** El proceso de reinstitucionalización democrática en Perú que siguió a la caída del régimen autoritario de Fujimori a finales del año 2000, abrió un espacio para la emergencia de nuevos discursos sobre la educación vinculada a los grandes temas que la sociedad enfrentaba; se fue configurando una agenda pública que destacaba el problema del magisterio. Se gestó en ese contexto el debate sobre las condiciones del trabajo de los profesores de educación básica, iniciándose el proceso de una reforma que cristalizó en 2007 en la Ley de la nueva Carrera Pública Magisterial, articulada en torno a las ideas de meritocracia, calidad y evaluación docente. La Ley expresa una vuelta de tuerca sin retorno pues modifica sustantivamente las condiciones de acceso a la carrera pública y ascenso profesional. Tal reforma constituye la principal iniciativa de política educativa del pos

autoritarismo y expresa un cambio radical en la comprensión social sobre el problema de la educación nacional, y en particular del *problema docente*; históricamente la forma de comprender el problema -la sociedad y los gobernantes-, destacaba los bajos niveles salariales de los profesionales de la educación. Este artículo busca brindar algunos elementos que permitan, una vez enfocada la reforma como proceso de larga duración, comprender cómo se produjo un cambio de esta naturaleza en un corto periodo de tiempo; siguiendo a Bourdieu nos preguntamos ¿cómo devino la calidad del desempeño del profesor, un problema social legítimo, digno de ser discutido y hasta garantizado por el Estado?

**PALABRAS CLAVE:** Política educativa, reforma educativa, profesores, legislación educativa.

## Introducción

Los bajos salarios de los profesores del sistema público de educación básica constituyen una demanda histórica de los profesores. El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación en el Perú, SUTEP, lideró importantes movilizaciones por mejoras salariales en diferentes momentos y bajo diferentes gobiernos; la lucha de los profesores contó siempre con la simpatía y el apoyo popular. En los años 90 la actividad sindical experimentó una significativa retracción. El desgaste del gobierno de Fujimori visible a partir de las elecciones

nes fraudulentas de abril del 2000 y el derrumbe del régimen a partir de entonces fue un punto de inflexión que posibilitó la expresión masiva del descontento social y la revitalización de la acción sindical. Durante el Gobierno de Transición (noviembre 2000-julio 2001) y el primer año del gobierno de Toledo (julio 2001-julio2002), habiendo recuperado su liderazgo la dirigencia del SUTEP movilizó al gremio exigiendo el incremento de los salarios y el nombramiento de miles de profesores contratados en los años 90. El Gabinete de Transición promulgó una Ley para el nombramiento automático de profesores contratados. En la campaña para las elecciones generales en el verano del 2001, todos los candidatos a la Presidencia se pronunciaron a favor de las reivindicaciones y el Presidente electo en abril de ese año, Alejandro Toledo, prometió en su campaña que duplicaría el salario de los profesores. No obstante, en aquel periodo inicial del primer gobierno democrático post Fujimori tuvo lugar un cambio en la visión acerca de las condiciones del trabajo de los profesores, hasta entonces centrada en los salarios y la estabilidad laboral, asuntos que fueron llevados al debate público sobre la necesidad de mejorar la calidad de la educación pública.

El periodo de cambio de régimen y la transición a la democracia, representaron una oportunidad para la generación de nuevos discursos sobre la educación, en particular la educación pública. En los primeros años de la reinstitucionalización democrática se instalaron en la sociedad y la clase política un conjunto de ideas sobre la educación –participación social en la definición de las políticas de largo plazo, acuerdos amplios para asegurar la atención prioritaria a la educación, mejoramiento de la calidad-, algunos de los cuales dieron lugar a medidas de política y constituyen hoy consensos. En esto la prensa jugó un papel de primer orden en la conformación de la agenda pública influyendo en la percepción de los ciudadanos sobre cuáles son los asuntos importantes y sus posibles soluciones. Como señala García Huidobro (2001), las reformas son esencialmente procesos comunicativos en donde las alianzas y conflictos entre los distintos actores se despliegan en el terreno simbólico discursivo.

Teniendo a la prensa escrita como fuente, me pregunté por la conformación de la agenda pública acerca de la educación en el período en el que el país inició el proceso de reinstitucionalización democrática. ¿Cuáles son los temas que conforman la agenda pública? ¿Cuáles son los aspectos que constituyen el “problema” de la educación peruana, en torno a los cuales deliberamos los ciudadanos? ¿La agenda pública sobre la educación cambia y cuál es el sentido de este cambio? Busqué responder a estas preguntas a través

del seguimiento de la noticia sobre educación en la prensa escrita en el periodo de julio de 2000 a diciembre de 2001. Fueron fichadas alrededor 900 notas periodísticas aparecidas en tres medios conocidos como prensa de referencia que expresan distintas posturas ideológicas: El Comercio, La República y Expreso; las noticias corresponden a distintos géneros periodísticos: notas informativas, editoriales, columnas de opinión, entrevistas, reportajes y crónicas. Identificados los temas en cada unidad de análisis (la noticia), fueron agrupados para visualizar frecuencias temáticas. Seleccionado el tema de mayor frecuencia de aparición -el magisterio público- y se analizaron los emisores/actores, el contexto y la forma en que el tema fue construido.

## La educación nacional en la agenda pública

Claramente el tema de las condiciones laborales de los profesores de la educación pública fue el de mayor recurrencia en el debate público; las demandas del gremio magisterial por mejorar los salarios de los profesores concentraron la atención ciudadana. En los años 90 los salarios se habían mantenido congelados y se contrataron miles de profesores eventuales para cubrir la creciente demanda educativa; las leyes de presupuesto público prohibieron los nombramientos en plazas vacantes cerrando el acceso a la carrera pública (Alcázar & Pollarolo 2001).

Si bien el tema de las condiciones de trabajo del magisterio público ocupó efectivamente el centro de la discusión, éste fue bajando en importancia –el porcentaje de noticias dedicado a este tema con relación al total en cada periodo-, desde el fin del régimen de Fujimori, pasando por el Gobierno de Transición hasta el primer semestre del gobierno de Toledo. Esta constatación nos lleva a ensayar algunas hipótesis.

Una hipótesis señala la política de diálogo amplio que impulsó el Gobierno de Transición junto con algunas medidas sobre los salarios que tuvieron un cierto efecto paliativo de la demanda del sindicato. La gestión de Lynch acentuó la política de diálogo directo con la dirigencia sindical y también concedió algún incremento salarial, en cumplimiento del compromiso asumido por el Presidente Toledo durante la campaña electoral y en el primer mensaje a la nación como mandatario electo.

La segunda hipótesis, señala la ampliación de la agenda educativa al incorporarse otros temas al debate ciudadano sobre los problemas y las prioridades de la educación en el país. Podemos decir que el debate público sobre la educación se enriqueció al ponerse en

agenda un conjunto de temas relativos a las alternativas de política educativa, sobre educación superior, tecnologías de comunicación, centros de formación de profesores, educación rural, descentralización educativa, entre otros.

La tercera hipótesis señala un desplazamiento de los temas reivindicativos (salarios y nombramiento) hacia el tema de la calidad docente y los mecanismos de ingreso a la carrera pública magisterial: Sobre todo con la gestión Lynch en el primer año del gobierno Toledo, se incorporan las ideas de la evaluación de las calificaciones profesionales y la participación de los padres de familia en dicha evaluación. Esta sería la interpretación política que el Ministro hizo del problema del magisterio en la coyuntura de la movilización y demanda sindicales; es decir, se re significó lo que hasta el momento se comprendía socialmente como el *problema del magisterio*. El “problema del magisterio” se configuró progresivamente, en la esfera pública en un escenario de conflicto y lucha por la *conquista de las ideas*, en el que participaron diferentes actores estableciendo juegos de alianzas. Un actor principal fue la autoridad ministerial que contó con el apoyo de la prensa que recogió ampliamente sus posiciones sobre la necesidad de la evaluación de los profesores como requisito para el acceso y la promoción en la carrera pública; encontró también eco en congresistas, periodistas y líderes de opinión, generándose así una corriente favorable a un cambio radical en una tradición histórica que parecía imbatible, el ingreso automático de los profesores a la carrera pública magisterial. El sindicato no consiguió colocarse en el debate ni generar alternativas viables que ganaran el apoyo de la sociedad; más bien perdió rápidamente el apoyo que la sociedad dio por décadas a la demanda de los profesores. A este factor de orden ideológico se suma el debilitamiento de la dirigencia sindical, mantenida a la cabeza del SUTEP por décadas; la línea hegemónica expresión de una corriente de izquierda ortodoxa y radical, fue cediendo paso a la expresión de otras corrientes, de manera que el sindicato aparecía ahora dividido en facciones. Finalmente como antes no lo había hecho, en esta etapa se expresó por primera vez de manera orgánica, el interés de la empresa privada en la calidad de la educación pública; la conferencia anual de empresarios, CADE, tuvo como lema de su reunión del año 2001, la educación.

### **La emergencia de un nuevo discurso sobre el “problema del magisterio”**

No bien instalado el Gabinete de Transición el sindicato de profesores, SUTEP movilizó a sus bases a nivel nacional en demanda de mejoras salariales y el nombramiento de miles

de profesores. El Gabinete de Transición dio paso a la demanda del SUTEP aprobando en diciembre de 2000 un dispositivo legal para nombrar a los profesores contratados en plazas presupuestadas. Con este paso se abrió un espacio político para la acción sindical que fue incrementando sus demandas. El sindicato rechazó el dispositivo legal señalando que este dejaba fuera a los profesores contratados en plazas no presupuestadas y demandó la ampliación de las plazas; el gobierno modificó la Ley ampliando las plazas concursables. En enero de 2001 se promulgó el Reglamento de la Ley que establecía el procedimiento y los mecanismos para el concurso público; entre otros elementos, el Reglamento incluía el requisito del título profesional pedagógico, un proceso de evaluación en dos etapas y la instalación de comisiones evaluadoras en las escuelas con la participación de padres de familia. El SUTEP rechazó el Reglamento señalando que los criterios para la promoción a la carrera pública debieran ser únicamente los años de servicio, el cuadro de mérito, la antigüedad del título y la capacitación del profesor; rechazó las comisiones evaluadoras en los centros educativos planteando que estas deberían estar integradas únicamente por representantes del sindicato y funcionarios del sector; y que el proceso debiera realizarse en las instancias administrativas desconcentradas del sector educación (entonces las Unidades de Servicios Educativos, USE) y no en los centros educativos.

El ambiente electoral para los comicios de abril del 2001 fortalecieron el espacio político para las demandas del gremio; los candidatos se pronunciaron a favor de las demandas del sindicato y el electo presidente Toledo había asumido durante la campaña el compromiso de duplicar los sueldos de los profesores durante el ejercicio de su mandato. El Ministro de Educación priorizó el problema de las condiciones del trabajo docente, en claro conflicto con el Jefe de Gobierno; mientras el primero buscaba enmarcar las demandas salariales en una política de mejoramiento de la calidad, el Presidente Toledo hacía frente a las demandas de un actor que había sido un aliado en la lucha por la recuperación del régimen democrático. Las visiones de cambio del Ministro de entonces tenían que ser negociadas simultáneamente dentro y fuera del gobierno.

La gestión ministerial da prioridad a la educación pública y plantea objetivos de mediano plazo al tiempo que señala la necesidad de un proyecto educativo nacional. Los Lineamientos de Política planteados para el quinquenio 2001-2006 (Ministerio de Educación: 2002), proponen cuatro objetivos estratégicos referidos a la moralización, la democratiza-

ción y la descentralización del sistema educativo, la mejora de la calidad de los aprendizajes, la mejora de la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.

El Ministro Lynch colocó en la agenda pública un *plan de revalorización del magisterio* que incluía un cronograma de aumentos de salariales a lo largo de cinco años de gobierno de Toledo y el ingreso a la carrera pública por méritos. Buscaba de esta manera tratar de una manera no aislada la demanda de los profesores por mejores salarios; e incorporarla a un conjunto de medidas relacionadas con la calidad educativa, el acceso a la carrera docente por mérito y la ampliación de la cobertura de niveles educativos relegados sobre todo en zonas rurales; así como el tema de la democratización y moralización de la gestión del sector. El *plan de revalorización del magisterio* constaba de tres aspectos; una política remunerativa más justa, que se iniciaba con el incremento progresivo de los salarios; el desarrollo de una carrera pública docente, donde no sólo se contarán como criterio los años de servicio, sino también las calificaciones de los maestros; y un programa de formación continua del magisterio.

Se fue configurando discursivamente el problema de la educación en un proceso de conflicto y negociación en torno a los contenidos del “problema del magisterio”, en el cual se aprecian los posicionamientos del Ministro de Educación y sus voceros, el sindicato de los profesores, los medios de comunicación y otros actores con distinto grado de apoyo ó confrontación. La definición del “problema de magisterio” se da en un proceso de lucha por la conquista de la hegemonía en la interpretación del problema del magisterio y sus posibles soluciones. Fue dando lugar, no de manera lineal ni secuencial, a una serie de medidas de política relacionadas con los trabajadores de la educación pública (evaluaciones nacionales, capacitación docente), y que posteriormente, en el año 2007 cobra su forma normativa en la Ley de la nueva Carrera Pública Magisterial.

## **La nueva carrera pública magisterial**

Ley de la Carrera Pública Magisterial promulgada en 2007 (Ley 29062), introduce cambios significativos a su predecesora (Ley 24029, llamada Ley del Profesorado, vigente desde 1984). Estos cambios normativos expresan cambios en las maneras tradicionales de ver y abordar el problema de la educación en el país; y su puesta en funcionamiento crea una dinámica de cambios en los arreglos institucionales de las políticas educacionales.

La LCPM modifica radicalmente las condiciones y los mecanismos para el ingreso de los profesores a la carrera pública, al establecer la obligatoriedad de la evaluación del desempeño mediante concurso público en una prueba nacional; establece que el proceso de ingreso a la carrera pública magisterial es planificado, conducido, monitoreado y evaluado por el Ministerio de Educación. Hasta entonces el acceso a la carrera se lograba mediante el nombramiento en el primer nivel y una evaluación formal (comprobación del título profesional y antigüedad en la plaza) que se realizaba en las dependencias burocráticas descentralizadas, prestándose a un amplio margen de corrupción. La carrera pública establece niveles y tiempos de duración, a lo largo del cual el profesor va ascendiendo conforme acumula tiempo de servicios; la anterior norma establecía que el ingreso a la carrera era automático en el primer nivel, y el ascenso era por acumulación de años de servicio. La nueva Ley cambia este mecanismo estableciendo evaluaciones tanto para el ingreso (obligatoria) como para el ascenso en la carrera.

La norma expresa así un fortalecimiento del papel del Estado en la supervisión del acceso del mayor contingente de servidores públicos a la carrera pública; y da lugar a la creación de nuevas instituciones (consejos, entidades evaluadoras, supervisoras) y de nuevos arreglos institucionales para la implementación de la política (arreglos público-público, público-privado). La LCMP forma entonces parte de una reforma sustantiva en la regulación del trabajo de los profesores.

## Conclusiones

En la coyuntura de la movilización del gremio magisterial en el año 2001 se produjo un cambio en la forma de hablar del *problema del magisterio* que había sido hasta entonces sinónimo de precariedad de la condición docente; ésta abandona su sentido vinculado a la noción de derechos (derecho a un buen salario, derecho a estabilidad laboral); e incorpora otros, que asocian de manera subordinada estos derechos al desempeño del profesor en el aula.

La evaluación del desempeño de los profesores y el mérito como requisito para un mejor salario y a la estabilidad laboral son temas instalados hoy en la sociedad. Su emergencia y paulatina conquista del sentido de los ciudadanos sobre los problemas de la educación nacional, se produjo en el primer año del gobierno democrático, como un viraje sin retorno

en la comprensión social del problema de la educación y, en particular, del problema del magisterio público.

A poco de cumplir un año en la gestión el Ministro Lynch fue removido de su cargo, y hasta el final del gobierno de Alejandro Toledo en el año 2006, tres Ministros de Educación le sucedieron.

Balarin (2005) sugiere que la no consolidación de un cuerpo de ideas centrales de política educativa explica la recurrencia histórica a la discontinuidad en las políticas en el Perú. Esta es la tesis básica de la *discontinuidad* de la política educativa, que parece desafiada por la reforma a la que nos referimos. Efectivamente, la reforma de la regulación del trabajo de los profesores iniciada en el de bate público en 2001, empieza a implementarse en el gobierno del APRA a partir de la promulgación de la Ley el 2007 y, a las puertas de las nuevas elecciones generales de abril del 2011, los principales candidatos en la contienda electoral se han comprometido a continuar con su implementación.

## Referencias

- Alcázar, L. & Pollarolo, P. (2001). *Alternativas para mejorar el sistema de Bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Lima: Ministerio de Educación.
- Arregui, P. (2000). *Las políticas educativas durante los noventa en el Perú: resultados y pendientes*. En: TAREA 46: 7-11.
- Balarin, M. (2005). *Radical Discontinuity. A study of the role of education in the peruvian state and of institutions and cultures of policy making in education*. Tesis PhD University of Bath.
- Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- García Huidobro, J. E. (2001) *Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena*. En: Martinic, S. y M. Prado; Economía política de las Reformas Educativas en América Latina, Santiago: CIDE – PREAL.
- Iguíñiz, M. (2005). *Política educativa y democracia en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Lynch N. (2006). *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Perú. Ministerio de Educación del Perú (2001). *Lineamientos de Política Educativa 2001-2006*. Lima: Ministerio de Educación.
- Perú. Ministerio de Educación del Perú (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de Trabajo N°12, Lima: Ministerio de Educación.