

ESTUDIO DE CASO



Reforma de la carrera docente en Ecuador

Cinthia Chiriboga Montalvo
Con la colaboración de Joselyn Pinto Haro



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

Gestión del profesorado

Reforma de la carrera docente en Ecuador

Cinthia Chiriboga Montalvo

Con la colaboración de
Joselyn Pinto Haro



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

Las ideas y puntos de vista expresadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente las de la UNESCO o el IIEP. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNESCO o el IIEP con respecto a la situación legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o sus autoridades, o con respecto a sus fronteras o límites.

Publicado por:
Instituto Internacional de Planificación de la Educación
7–9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, Francia
info@iiep.unesco.org
www.iiep.unesco.org
Foto de portada: Shutterstock

© UNESCO 2019



Esta publicación está disponible en Acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de esta publicación, los usuarios aceptan estar sujetos a los términos de uso del Repositorio de Acceso Abierto de la UNESCO (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en). La presente licencia se aplica exclusivamente al contenido de texto de la publicación.

Acerca del proyecto

Las reformas de la carrera docente ocupan un lugar destacado en la agenda de muchos gobiernos. Varios países han reformado sus estructuras de carrera docente en los últimos decenios. Otros han previsto introducir cambios en un futuro próximo. Sin embargo, a medida que los países inician esas reformas, es importante que se disponga de información sobre la diversidad de opciones y sus consecuencias.

Las posibilidades de aprender de otros países, junto con la necesidad de colmar esta laguna, impulsaron al Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPe) a poner en marcha un programa de investigación sobre la organización y la gestión de la carrera docente. Su objetivo es proporcionar a los responsables de la formulación de políticas y a los gobiernos una variedad de opciones de política relacionadas con la carrera docente, y explorar los efectos percibidos sobre la motivación, la atracción y la retención de los docentes, así como los problemas de aplicación a los que se enfrentan los países en el proceso de reforma. Esta información es esencial para los países que desean adaptar su carrera docente antes de decidir optar por reformas complejas y que requieren muchos recursos.


Las siguientes preguntas de investigación guían el proyecto:

- ¿Qué opciones existen en cuanto a la organización y gestión de la carrera docente? ¿Cómo se estructuran las carreras de los docentes y cómo se organizan las modalidades de promoción?
- ¿Cuáles son los efectos percibidos de los diferentes modelos de carrera sobre la motivación, la atracción y la retención de los docentes?
- ¿Qué dificultades experimentan los países con respecto a la gestión de la carrera docente? ¿Cuáles son las implicaciones y los desafíos de implementación de los diferentes modelos de carrera docente?

El proyecto se inició en 2015 con ‘Exploring the impact of career models on teacher motivation’ (Crehan, 2016), un estudio exploratorio que revisó la literatura de investigación disponible en el campo de la organización de la carrera docente y la psicología de la motivación. En él se enmarca la tipología de los modelos de carrera y de las modalidades de evaluación a los que hace referencia esta investigación. La investigación de campo continuó con los países participantes los cuales fueron seleccionados deliberadamente entre diferentes zonas geográficas y niveles de ingresos, y porque sus reformas tenían por objeto diversificar las estructuras de la carrera docente y las oportunidades de ascenso profesional de que disponen los docentes.

En 2016, los informes de los países recogieron descripciones precisas de las estructuras de la carrera docente en Colombia, Etiopía, Lituania, México, Perú, Escocia, Sudáfrica y Tailandia, así como información relacionada con los procesos de reforma. Los investigadores analizaron las leyes y reglamentos, las estadísticas básicas y las pruebas de investigación existentes, además de realizar entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados en la organización y gestión de la carrera docente.

En 2017, se realizaron estudios de caso en profundidad en Ecuador, la ciudad de Nueva York y la provincia del Cabo Occidental en Sudáfrica. Su propósito era proporcionar un análisis más profundo y conocer de los propios profesores su perspectiva sobre los cambios realizados en su carrera. Los modelos de carrera implementados en Ecuador, Nueva York y Cabo Occidental fueron seleccionados por su prometedor enfoque, que combina oportunidades de carrera con nuevas políticas de evaluación y salarios. Esta investigación se basó en entrevistas cualitativas con profesores y personal directivo, así



como en datos cuantitativos procedentes de cuestionarios de profesores para captar la diversidad y complejidad de las carreras de los profesores en estos diferentes países.

La investigación examinó una variedad de elementos de diseño de la estructura de carrera que pueden ofrecer información sobre las reformas de carrera en los niveles administrativo y de gestión. Los resultados de la investigación ponen de relieve aspectos clave que los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta, antes de emprender reformas de la carrera docente.

Índice

Lista de tablas y figuras	7
Lista de abreviaturas	9
Resumen ejecutivo	10
Introducción	18
1. Información contextual del sistema educativo ecuatoriano	20
• La organización legal e institucional actual	20
• El plantel docente	21
• Los gremios docentes	24
2. Panorama histórico de las reformas en la carrera docente	26
• Situación previa	26
• Regulación e institucionalización de la reforma educativa	26
3. Descripción del modelo actual de carrera docente	30
• El escalafón salarial docente	30
• El escalafón de carrera de la LOEI	32
4. Descripción de los procesos evaluativos en la carrera docente	35
• La evaluación de ingreso a la carrera docente: etapas	35
• La evaluación para el ingreso a otras funciones educativas	36
• La evaluación de desempeño	37
• La evaluación para la recategorización	39
• La evaluación para entrar en la maestría en educación	41
5. Efectos percibidos	42
• Percepción general de los profesores sobre la nueva carrera docente	42
• Posibilidades de la reforma: inferencias sobre la motivación docente	44
• Capacidad de decisión respecto a las opciones de la carrera	46
• Evaluación de los procesos	49
6. Desafíos de implementación relativos al diseño o estructura de la carrera docente	59
• Aspectos relativos al diseño general de la carrera docente	59
• Aspectos relativos al diseño del escalafón de carrera	61
• Aspectos relativos al diseño de las evaluaciones de los procesos	63
7. Desafíos de implementación relativos a la administración y gestión de los procesos	68
• Desafíos relativos a la gestión financiera	68
• Desafíos relativos a la logística de los procesos	70
• Mejorar los sistemas informativos y las bases de datos	71
• Desafíos relativos al uso y transparencia de la información	73

Conclusiones		78
Anexo 1.	Requisitos para ingresar a otras funciones no docentes	81
Anexo 2.	Atribuciones de diversas funciones educativas no docentes	82
Anexo 3.	Requisitos para ascender a cada categoría	84
Anexo 4.	Diseño metodológico del estudio en profundidad de la reforma de la carrera docente en Ecuador	86
Anexo 5.	Muestra de instituciones seleccionadas para el estudio	89
Anexo 6.	Perfil de los docentes y directivos que participaron en el estudio	90
Referencias		96

Lista de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1.1	Instituciones educativas por tipo de sostenimiento	21
Tabla 1.2	Número de docentes según tipo de relación laboral con el MINEDUC	22
Tabla 1.3	Porcentaje de docentes que laboran en cada jornada	22
Tabla 2.1	Resumen de los principales cambios	29
Tabla 3.1	Años necesarios y salario percibido para cada categoría por mes	30
Tabla 3.2	Remuneración para las otras funciones educativas	32
Tabla 3.3	Cantidad de cargos nombrados efectivamente, según función educativa	34
Tabla 4.1	Instrumentos, dimensiones, agentes y peso de cada componente del MED	38
Tabla 5.1	Principales fortalezas y debilidades percibidas por los docentes en el nuevo modelo de carrera	43
Tabla C.1	Teoría bifactorial de Herzberg	78
Tabla A4.1	Tipo de instrumentos a aplicar por tipo de informante	87
Tabla A4.2	Cantidad de instrumentos aplicados con docentes y autoridades	87
Tabla A4.3	Otros informantes clave entrevistados	88
Tabla A6.1	Datos laborales de directivos educativos	95

Figuras

Figura 1.1	Zonas, distritos y circuitos educativos del Ministerio de Educación	20
Figura 1.2	Niveles educativos de los docentes, por edad y sexo	23
Figura 1.3	Distribución etaria por sexo	23
Figura 1.4	Antigüedad de los docentes por sexo	24
Figura 4.1	Fases y etapas del proceso de ingreso a la carrera docente	35
Figura 4.2	Relación entre puntaje y nivel de desempeño en el índice INEVAL	39
Figura 4.3	Resultados de las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014 por disciplinas	40
Figura 4.4	Resultados de las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014 por edad y titulación	40
Figura 5.1	Comparación con el anterior modelo	43
Figura 5.2	Aspectos que afectan el desempeño laboral de los docentes	44
Figura 5.3	Motivos para recategorizar, hacer un ascenso o una promoción	45
Figura 5.4	Percepción sobre oportunidades de ascenso y promoción y sus requisitos	46
Figura 5.5	Proceso al que los docentes han aplicado	47
Figura 5.6	Razones para no haberse recategorizado, ascendido o promovido a otra función	47

Figura 5.7	Razones para no haber tenido éxito en la recategorización, el ascenso o la promoción	48
Figura 5.8	Cómo afecta ser evaluados para la recategorización, ascenso o promoción	49
Figura 5.9	Opinión sobre la evaluación para ascender de categoría o ingresar a otra función	51
Figura 5.10	¿Exige el escalafón docente el cumplimiento de desarrollo profesional específico?	52
Figura 5.11	Formación para convertirse en rector/director	53
Figura 5.12	Cómo la introducción de nuevas funciones afecta varios aspectos de su trabajo	55
Figura 5.13	¿Las perspectivas de ascenso en la carrera influyó en su decisión de convertirse en un maestro?	56
Figura 5.14	¿Tiene intención de abandonar la profesión en el futuro cercano?	56
Figura 5.15	¿Cuáles son sus aspiraciones para el futuro profesional cercano?	57
Figura 5.16	¿Las oportunidades de ascenso en el escalafón y de promoción existentes le animan a permanecer en la profesión educativa?	57
Figura 5.17	¿En qué medida concuerda con la siguiente afirmación? <i>La reforma crea buenas posibilidades laborales futuras, en que los docentes puedan ascender de categoría o promoverse a puestos directivos o de especialistas.</i>	58
Figura 7.1	Grado de información de los docentes sobre los procesos que deben realizar	74
Figura A6.1	Total de años trabajando como docente	90
Figura A6.2	Sexo de los participantes	90
Figura A6.3	Edad de los docentes	91
Figura A6.4	Nivel más alto de educación formal alcanzada	91
Figura A6.5	Años como profesor en su escuela actual	92
Figura A6.6	Nivel de educación que enseña	92
Figura A6.7	Situación laboral como docente	92
Figura A6.8	Categoría en la que están actualmente los docentes estudiados	93
Figura A6.9	Años como autoridad de la institución actual	93
Figura A6.10	Sexo del rector/a	94
Figura A6.11	Años de experiencia del directivo como docente	94
Figura A6.12	Nivel más alto de educación formal completado	94

Lista de abreviaturas

CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DNIE	Dirección Nacional de Investigación Educativa
EGB	Educación Básica General
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
IIEPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
ISPED	Institutos Superiores Pedagógicos
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
MED	Modelo de Evaluación Docente
MINEDUC	Ministerio de Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
UE	Unidad Educativa del Milenio
UNAE	Universidad Nacional de Educación
UNE	Unión Nacional de Educadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Resumen ejecutivo

Este estudio de caso está integrado en una iniciativa del IPE–UNESCO para analizar cómo han afectado a la motivación del personal educativo algunas de las últimas reformas de la carrera docente realizadas en diversos países. El trabajo de campo se realizó en noviembre de 2017, con 267 docentes y 16 directivos de 15 instituciones aledañas a Quito y Guayaquil, así como con 15 funcionarios del Ministerio de Educación (MINEDUC) y dos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) y con dirigentes de los dos gremios más grandes del magisterio. Para la recopilación de datos se aplicaron cuestionarios y entrevistas grupales e individuales a docentes, directivos y otros actores relacionados con la carrera.

Información contextual y descripción de la reforma

La investigación se circunscribe sólo a instituciones educativas estatales, lo que representa el 80 por ciento del total. Es importante señalar que la gestión educativa nacional ha sido desconcentrada recientemente y reorganizada en circuitos, distritos y zonas. En ellas, el personal no está distribuido de manera equilibrada: más de la mitad de las escuelas tienen planta incompleta o son unidocentes. Los profesores tienen en su mayoría edades entre los 30 y los 53 años, llevan menos de 16 años en el magisterio y poseen títulos de educación de tercer nivel o superior. Muchos de ellos, un 58,5 por ciento, trabajan en dos de las tres jornadas posibles (matutina, vespertina y nocturna). La agrupación que los representa es la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, gremio creado en 2010 por el gobierno de Rafael Correa en sustitución de la antigua Unión Nacional de Educadores, que fue disuelta en 2016 (MINEDUC, 2017).

La situación de los docentes anterior a la reforma se caracterizaba por una escasa formación inicial, bajos salarios y un alto absentismo (62 por ciento de las horas contractuales). La antigüedad era el único criterio para ascender en la escala salarial, mientras que los nombramientos discrecionales era el procedimiento normal en el acceso a puestos. En 2011 se promulga la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) para introducir cambios en el sistema. Gracias a ella se crean nuevos cargos y se implanta la evaluación como método selectivo. En 2012 se crea el INEVAL, con el fin de diseñar y gestionar los procesos evaluativos; y en 2013 se abre la Universidad Nacional de Educación (UNAE), que sustituye a los antiguos Institutos Superiores Pedagógicos, cerrados por ofrecer una formación inicial de baja calidad. Estos elementos permiten implementar la reforma en las tres áreas fundamentales que conforman la carrera docente:

El escalafón docente

En 2015, se decidió reducir el número de niveles salariales de 10 a 7, del ‘G’ al ‘A’, para igualar la carrera docente a la funcionarial, estableciéndose una serie de requisitos para transitar de uno a otro. No obstante, esta medida requería realizar una ‘homologación salarial’ consistente en hacer migrar al plantel docente del escalafón antiguo al nuevo. La mayoría pasó al nivel ‘G’, lo que para quienes estaban en los escalafones inferiores del antiguo modelo, supuso un incremento salarial importante (de 500 USD a 750 USD mensuales). Asimismo, a los más veteranos también se les permitió acceder a la categoría que les correspondía, siempre y cuando cumplieren con los requisitos establecidos. A este proceso se le denominó

Nivel	Años en la docencia
A	24 o 28
B	20 o 24
C	16 o 20
D	12 o 16
E	8
F	4
G	ingreso

Fuente: LOEI y Resol. MRL-0021-2012.

‘recategorización’ y comenzó en 2014. Sin embargo, al día de hoy, únicamente entre un 10 por ciento y un 15 por ciento de todo el magisterio lo ha realizado con éxito.

El escalafón de carrera

Junto a los cargos directivos, la LOEI introdujo nuevos roles educativos con funciones no docentes: docente–mentor, asesor educativo, auditor educativo, y docente–consejero estudiantil. Todos los cargos se obtienen mediante evaluación. Los asesores y auditores son nombramientos definitivos, mientras que los puestos de directivos sólo pueden ser ocupados por profesores en comisión de servicios por periodos de cuatro años renovables. Lamentablemente, muy pocos superan las evaluaciones y en la actualidad existe un grave déficit de personal en todos estos cargos. Además, el puesto de mentor todavía no es funcional.

Los requisitos para avanzar en la carrera docente

Los requisitos fundamentales para avanzar por el escalafón docente y el escalafón de carrera son tres:

Años de experiencia

Se requieren entre 24 a 28 años para poder alcanzar la categoría más alta. Los periodos de permanencia en cada nivel son de cuatro años. No obstante, sin un título de nivel 4, el salto entre el nivel ‘E’ y el ‘D’ se alarga a ocho años.

Formación adquirida

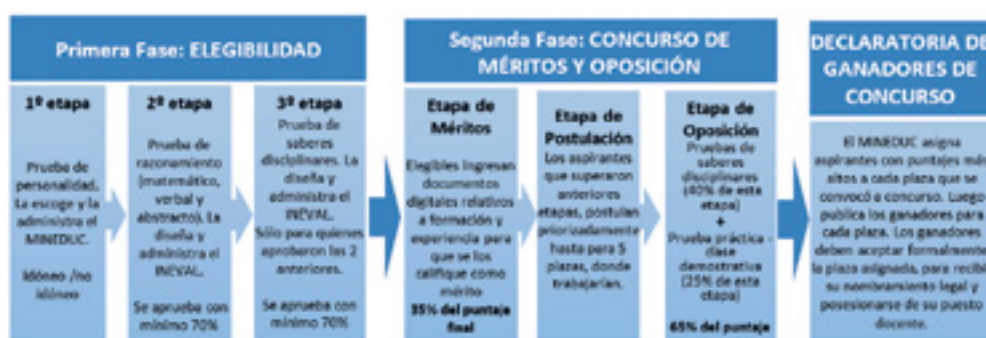
Ofrecidos o avalados por el MINEDUC, los cursos de capacitación son indispensables, pues permiten mejorar competencias, enfrentarse a las evaluaciones con mayores posibilidades y acumular las horas de capacitación requeridas para ascender de categoría. La formación existía antes, pero ahora se exigen más horas por nivel y la necesidad de aprobar los cursos y programas específicos para funciones no docentes.

La evaluación de aptitudes, conocimientos y desempeño

Las evaluaciones existentes se pueden agrupar en dos tipos:

Evaluación de ingreso a la carrera o acceso a cargo

Para el ingreso a la carrera, los maestros deben participar en un concurso que consta de las siguientes fases:



Fuente: Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-2017-00065-A del 20 de julio de 2017 y capítulo II del Título IX de la LOEI. Elaboración propia.

Para el caso de muchas de las funciones no docentes, la normativa vigente establece las mismas fases, si bien existen determinadas particularidades. Los futuros directivos, auditores o asesores, por ejemplo, tienen que aprobar un curso específico diseñado, impartido y evaluado por el MINEDUC sobre sus funciones respectivas.

Evaluación de desempeño

Esta evaluación cuatrienal articula sus resultados al ascenso en el escalafón salarial. Es obligatoria, pero sólo se aplica a quienes tienen nombramiento provisional o definitivo. Consta de una evaluación interna a través de cuestionarios, análisis de portafolios, observaciones de clase, etc. y de una evaluación externa. Esta última es aplicada por el INEVAL y contempla una prueba sobre los saberes disciplinares, una rúbrica y una encuesta de factores asociados. Cada una de las dimensiones se aprueba con un puntaje mínimo que va aumentando según niveles. El sumatorio de puntajes ofrece una calificación final: Excelente, Favorable, Fundamental o En formación. Los directivos y docentes que obtengan 'Excelente' recibirán, según acuerdo ministerial, un estímulo financiero anual hasta la siguiente evaluación, pero si un docente reprueba en dos ocasiones consecutivas será destituido del cargo.

Efectos percibidos en el estudio de caso

Inferencias sobre la motivación

La motivación extrínseca o de carácter externo, es decir, aquella en la que 'el individuo cumple con las acciones para conseguir una recompensa o evitar un castigo' (Deci y Ryan, 1985, en Crehan, 2016), es la que mueve a los docentes a desarrollarse profesionalmente. No obstante, muy pocos desean avanzar con objeto de salir del aula o ganar estatus y, entre quienes lo hacen, existe el deseo de compartir conocimientos. Esto manifiesta un gusto e interés en el ejercicio de la enseñanza que demuestra una motivación intrínseca. Así, al ofrecérsele la posibilidad de mejorar su salario en base a la movilidad horizontal y vertical mediante procedimientos justos y transparentes, el docente recibe los cambios con esperanza. Sin embargo, muchos consideran que, tal y como se está realizando, la reforma no aumenta la motivación para crecer profesionalmente, y sólo consigue incrementar el número de trámites.

Capacidad de decisión

De los escasos docentes que intentan aprovecharse de las oportunidades brindadas, son pocos quienes consiguen tener éxito. Muchos fracasan por incumplir los requisitos, y muchos se quejan por la falta de información sobre los mismos, así como por falta de justicia en los criterios. La mayoría considera que la reforma supone un incremento en las exigencias no suficientemente relacionado con la aplicación de estímulos para satisfacerlas. Los docentes con mayor experiencia, que son los de más edad, se sienten especialmente agobiados ante los nuevos requerimientos y habilidades exigidos.

Evaluación de los procesos

Casi la mitad de los docentes valora positivamente las evaluaciones, mientras que la otra mitad adopta una postura indiferente, pero no negativa. Según se alega, las evaluaciones incentivan el aprendizaje, ofrecen la oportunidad de detectar y subsanar deficiencias y aumentan la transparencia en los procesos, reduciendo las posibilidades de corrupción. Los gremios advierten que, si bien son positivas, no debe dárseles un uso político o punitivo. No obstante, pese a lo dicho, hay muchas quejas sobre los procesos evaluativos y los índices de reprobación son muy altos.

Oportunidades de formación continua

La formación en servicio se percibe como algo positivo para el desarrollo profesional y una condición indispensable y bien conocida para progresar profesionalmente. También se subrayan las ventajas de adquirir un título universitario de 4° nivel (especializaciones, maestrías o doctorados), aunque este hecho no estaría contemplado como una competencia directa del MINEDUC. De cualquier manera, son muchas las barreras que impiden a los docentes acceder a este tipo de formación o incluso hacerse de un título universitario.

Cambios en las condiciones salariales

En 2011, el nuevo escalafón salarial había supuesto un incremento de ingresos para muchos docentes, pero también supuso un aumento de dos horas en la jornada laboral. Aunque al principio la mayoría dio la bienvenida a esta medida, los salarios llevan hoy siete años ‘congelados’ y eso ha causado tanto una pérdida de poder adquisitivo como una sensación de infravaloración con respecto a otros servidores públicos cuyos salarios no han sido congelados. Estos sentimientos se agravan al considerar que los docentes con experiencia que no se han recategorizado están ganando casi lo mismo que los recién ingresados, y que muchos de los que sí lo han conseguido no han obtenido todavía el salario correspondiente a su nivel. Muchos son los que perciben que los incentivos recibidos al avanzar por la carrera no compensan el esfuerzo que debe hacerse para lograrlos.

Cambios en el ambiente de trabajo

La reforma incorpora procesos evaluativos basados en criterios. Quienes los superan pueden conseguir ascensos y promociones. Este hecho ha aumentado las muestras de trabajo colaborativo entre docentes. Por otra parte, los nuevos cargos son percibidos muy positivamente allí donde existen.

Percepciones sobre la atracción y la retención docente

El estudio no ofrece conclusiones sobre la atracción, pero sí sobre la retención. Un 70 por ciento de los encuestados afirmó que la reforma había establecido buenas bases para el futuro. Un 55 por ciento expresó abiertamente que el nuevo modelo les animaba a permanecer en la profesión. Casi un 40 por ciento desearía concursar a otra función, trabajo o puesto directivo en el futuro. Tan sólo un 14 por ciento manifestó querer abandonar el magisterio.

Desafíos de implementación relativos al diseño o estructura de la carrera docente

CARRERA DOCENTE

- Atraer aspirantes de calidad presenta algunos obstáculos: el número de postulantes a la carrera educativa en las universidades ha disminuido y su formación se percibe como inadecuada frente a los cambios curriculares y a la nueva planificación institucional.
- El proceso de las recategorizaciones no está dando los resultados esperados: entre las dificultades de este proceso destaca el que muchos docentes veteranos no consigan alcanzar el puntaje requerido en las pruebas; el reducido número de inscritos (algunos de los que están cercanos a jubilarse consideran que no merece la pena el esfuerzo); y el no cumplir con los requisitos exigidos.
- Se aprecian como muy exigentes los criterios para subir de nivel: algunos perciben como injusto que las evaluaciones de desempeño abarquen saberes más allá de los grados que enseñan (que es lo que la mayoría señaló que se debe evaluar). Esto

evidencia una visión y saberes disciplinares precarios por parte de los docentes. El número de años que hay que acumular para poder subir al siguiente nivel también se considera injusto. Esta circunstancia se agrava en el caso de los docentes en puestos directivos, pues esos años no les son contabilizados para el escalafón docente. Sería deseable permitir los ascensos antes del tiempo previsto a la categoría a la que aspira el candidato, en tanto cumpla con los requisitos de titulación universitaria, evaluación y aprobación de tipo y horas de capacitación.

- Los incrementos salariales por ascenso no ameritarían el esfuerzo: Las exigencias para recategorizarse, o subir por el escalafón docente demandan un sacrificio que no les estaría compensando.
- Los cupos para las capacitaciones estarían siendo insuficientes: Esto tiene un efecto desmotivador, pues no sólo disminuye sus opciones de cumplir con los requisitos para avanzar en su carrera, sino que les impide capacitarse en cuestiones fundamentales, como son las relativas a los cambios habidos en el currículo en 2016.

ESCALAFÓN DE CARRERA

- Urge la principalización de los directivos en sus funciones de cara a un correcto funcionamiento de las instituciones educativas.
- Asesores, auditores y mentores tienen limitada su capacidad para realizar debidamente sus tareas lo que, por la naturaleza de estas, tiene repercusiones en la calidad del desempeño de docentes y directivos.
- Existen todavía cuestiones legales que debatir. Hay funcionarios que opinan que todos los nuevos cargos deberían estar sometidos a la LOEI y a la jurisdicción del MINEDUC.
- Los directores distritales deberían ser sometidos a concurso. Muchos docentes y directivos opinan que deberían ser elegidos por concurso y tener formación en educación.

EVALUACIONES DE LOS PROCESOS

- La validez y confiabilidad de algunas pruebas deberían ser revisadas. Se critica la capacidad de las pruebas psicológicas y demostrativas para arrojar conclusiones extrapolables al aula.
- La dimensión pedagógica no estaría siendo evaluada adecuadamente. La clase demostrativa parecería ser insuficiente como evaluación de saberes pedagógicos en la evaluación de ingreso al magisterio. Se dice que profesionales de otros campos ajenos a la educación, que han ingresado por concurso, aun cuando puedan tener solvencia disciplinaria tienen carencias pedagógicas.
- Los procesos evaluativos podrían estar siendo demasiado complejos y prolongados, lo que contribuye a que el reclutamiento para funciones no docentes (directivos, mentores, asesores educativos, auditores educativos) sea alarmantemente bajo.
- Existen aspectos que hay que revisar para mejorar la capacidad de las pruebas para evaluar los saberes disciplinares: diseño del examen, adecuación de preguntas y problemas en asignación de pruebas.
- La evaluación de desempeño no estaría midiendo el desempeño real en el aula, lo que tendría implicaciones graves, especialmente para las instituciones de educación bilingüe intercultural.
- Las evaluaciones de desempeño de los nuevos roles todavía no estarían preparadas.

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos de implementación relativos a la administración y gestión de los procesos

GESTIÓN FINANCIERA

- Agilizar los aumentos salariales por recategorización: las actualizaciones salariales se producen progresivamente. Para alcanzar el salario íntegro pasan tantos años como niveles han subido.
- Convocar más concursos a recategorizaciones y cargos directivos: los puestos directivos se cubren en gran medida con docentes ‘encargados’ que continúan recibiendo su salario normal, sin compensación alguna por el aumento de responsabilidades o carga laboral.
- Cumplir con las promesas de pago de estímulos al desempeño: quienes obtuviesen ‘Excelente’ y ‘Muy bueno’ en las pruebas iban a recibir un estímulo económico determinado, pero esto se ha cumplido inconsistentemente.
- Tomar medidas para facilitar la formación y la innovación pedagógica: esta es una reclamación del gremio docente, pues obtener un título de 4º nivel es un requisito en algunos procesos que deben financiarse los propios docentes. Además, no existen incentivos a la innovación.

LOGÍSTICA DE LOS PROCESOS

- Agilizar los procesos y evitar retrasos. Se han constatado posposiciones en las fechas de convocatoria de pruebas; grandes retrasos en las evaluaciones de desempeño, entre las fases de ‘elegibilidad’ y ‘mérito y oposición’ de las evaluaciones a cargo y en los nombramientos definitivos a cargos de funciones no docentes; así como graves problemas de discontinuidad, descoordinación y cancelación en los cursos de capacitación.
- Mejorar los sistemas informáticos y las bases de datos. La plataforma en línea tiene caídas frecuentes y es imposible inscribirse a ciertos cursos de capacitación en línea del MINEDUC; el sistema asigna sedes (y a veces hasta materias) aleatorias para rendir las pruebas de las evaluaciones; cada cambio normativo supone un reto de actualización informática.
- Buscar soluciones a la falta de espacio para el trabajo ‘fuera de aula’ de los docentes. La mayoría de instituciones carecen de espacio para adaptarse al aumento de horas de la jornada docente. Como un alto porcentaje de los edificios escolares se usan para que operen dos instituciones (una en jornada matutina y la otra en vespertina), las salas para docentes (cuando las hay), no abastecen para acoger a los profesores de ambas jornadas.

USO Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

- Solventar las carencias de información. Se evidencian carencias de información sobre temarios, requisitos y procedimientos a seguir en todos los procesos, especialmente graves en los asociados con el escalafón de carrera y en los relacionados con el acceso a puestos de docente–mentor, de asesor y de auditor educativo. Tales carencias no son sólo a nivel docente, sino también a nivel del funcionariado.

- Problemas de transparencia a nivel de distrito. Existen testimonios que reportan falseamiento de datos y otras irregularidades, especialmente en los procesos de recalificación.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Pese a que los cambios en la carrera docente se fundamentaran en sólidas recomendaciones, estos no han sido implementados en su totalidad o de la manera más adecuada. Este hecho tiene un impacto negativo en la motivación docente, pero el malestar no es tan grande como para llevarles a abandonar la profesión. De cualquier manera, si no se toman las acciones oportunas, la situación podría agravarse, afectando a su vez a la atracción de aspirantes.

Los temas remunerativos y de incentivos por desempeño son centrales y los problemas habidos en torno a estos puntos deben tratarse, si se desea aumentar la atracción y deseo de permanencia de los mejores profesionales. Otra prioridad es la de cubrir los puestos para funciones no docentes, pues menoscaba cualquier intención de mejora de la calidad educativa. No obstante, las exigencias para ocuparlos no deberían ser disminuidas, sino que se debería ayudar a satisfacerlas a quienes aspiran a ellos. Una manera de hacerlo sería logrando que una mayor cantidad de universidades nacionales o extranjeras, bajo convenio con el MINEDUC, ofreciera programas de formación de posgrado para este tipo de especialistas, pues la UNAE todavía no está preparada para satisfacer las necesidades de todo el país.

Otro asunto que deteriora la moral docente es que únicamente un 15 por ciento haya conseguido recategorizarse. No obstante, es importante considerar también que un 50 por ciento de los evaluados sí la aprobaron. Esta disparidad de porcentajes indica problemas en los flujos de información, en la gestión de los procesos y en la planificación presupuestaria de largo plazo, cuestiones que deberían ser tratadas de inmediato. Asimismo, que el otro 50 por ciento no consiga superar la evaluación que permite la recategorización es indicativo de ciertas deficiencias en los saberes docentes. Tales insuficiencias pueden solventarse con las capacitaciones. Sin embargo, el limitado acceso a los cursos formativos avalados por el MINEDUC, así como la carencia de programas específicos para formar mentores, directivos, asesores y auditores educativos, supone otro serio cuello de botella que está impidiendo a muchas personas poder ascender en el escalafón o concursar a las funciones de apoyo institucional a la enseñanza.

El Modelo de Evaluación Docente (MED) diseñado por INEVAL, que evalúa los saberes disciplinares, las habilidades socioemocionales y de liderazgo, así como la capacidad del docente para gestionar el aprendizaje, parece resultar válido para aumentar la motivación. Esto es así puesto que está referido a criterios, llevado a cabo por múltiples agentes y con instrumentos estandarizados con diferente peso relativo en las puntuaciones, lo que asegura la confiabilidad y la validez de los resultados. No obstante, el que no se logren implementar de manera oportuna todos los componentes, y el que las pruebas estandarizadas de medición del conocimiento sólo sean ‘factuales’, contribuye a crear una percepción de injusticia en las evaluaciones de desempeño. El INEVAL podría plantearse el reto de diseñar pruebas que también exijan a los docentes resolver problemas de la vida real, o decidir sobre didácticas más adecuadas para enseñar los saberes. De cualquier manera, debería buscarse una forma de simplificar los procedimientos, pues lo complejo de las evaluaciones causa graves demoras en los tiempos de respuesta. Por último se debería ser consistente en la aplicación de la normativa que garantiza la entrega de estímulos a la excelencia y la aplicación de sanciones.

Por lo que se refiere a la logística de los diversos procesos relativos a la carrera docente hay reiteradas llamadas de atención respecto a la lentitud, descoordinación, falta de información completa y oportuna, fallas en la plataforma informática, etc., que contribuyen a generar un alto grado de frustración en los docentes que han participado en estos procesos.

Introducción

El presente documento fue realizado en 2018 y constituye el Informe del Estudio de caso de la reforma de la carrera docente en Ecuador, que se inscribe en un programa de investigación sobre diseño y gestión de las carreras docentes en el plano internacional. Este programa viene siendo desarrollado desde el año 2015 por el IIPE–UNESCO en sus oficinas de París y Buenos Aires.

Este estudio se ha planteado los siguientes objetivos:

- Describir la organización y gestión de la carrera docente en el marco de su proceso de reforma.
- Describir los efectos percibidos de este modelo de carrera sobre los profesores.
- Analizar los desafíos planteados en su proceso de implementación.

Con ello se aspira a tener una opinión bien fundamentada sobre los efectos que tiene la reforma sobre la motivación, la satisfacción, la atracción y la retención del personal docente. Además, esta investigación permite al IIPE–UNESCO contrastar los resultados con otras experiencias en desarrollo actualmente en el mundo y derivar enseñanzas respecto a qué tipo de modelo logra el efecto deseado de mejorar la calidad del desempeño de los educadores. Particularmente le proveerá a Ecuador insumos que le posibilitarán hacer ajustes al modelo de carrera recientemente diseñado, en función de las lecciones aprendidas en su proceso de implementación para lograr los objetivos de cambio propuestos en la reforma.

En los últimos 10 años, Ecuador ha implementado un conjunto de cambios amplios e interconectados dirigidos a la mejora de la educación pública. Dicho proceso se inició en el año 2006 con la elaboración del Plan Decenal de Educación 2006–2015, que fue sometido a una consulta nacional (MINEDUC, 2007). Las modificaciones continuaron en el año 2016, con la definición de una propuesta de un nuevo Plan Decenal de Educación 2016–2025, que aún no ha sido formalmente aprobado (Red de maestros y maestras por la revolución educativa, 2016). La transformación de la carrera profesional de los docentes ha sido uno de los ejes centrales del contenido sustantivo de ambos planes decenales.

En virtud de las medidas adoptadas en el marco de ambos planes y de la elaboración de diversas normas a ellos asociados, Ecuador dispone hoy de una carrera docente que requiere modificaciones sustantivas respecto del pasado reciente. Estos cambios consisten en el establecimiento de unos perfiles docentes, con requisitos claros según niveles, y en un sistema de evaluaciones, donde estas se presentan como el instrumento clave para asegurar el buen desempeño de los profesionales de la educación en todas las áreas bajo su responsabilidad.

Este informe está organizado en siete capítulos precedidos de un resumen ejecutivo y una introducción. Los primeros capítulos constan de información contextual del sistema educativo ecuatoriano y del panorama histórico de las reformas en la carrera docente, para realizar después una descripción del modelo actual de carrera docente y de sus procesos evaluativos. En los últimos capítulos se presentan los efectos percibidos de la reforma y los desafíos de su implementación, relacionados al diseño y a la gestión del nuevo modelo de carrera docente. Por último, se incluyen las conclusiones y recomendaciones, los anexos y las referencias bibliográficas.

El trabajo de campo se realizó con 267 docentes y 16 directivos de 15 instituciones aledañas a Quito y Guayaquil, así como con 15 funcionarios del Ministerio de Educación (MINEDUC), dos del INEVAL y dos dirigentes de los dos gremios docentes más grandes del país. Para la recopilación de datos se aplicaron cuestionarios y entrevistas grupales e individuales a docentes, directivos y otros actores relacionados con la carrera.

Agradecemos en primera instancia a la Dirección Nacional de Investigación Educativa (DNIE) del Ministerio de Educación del Ecuador (MINEDUC), por su aceptación y apoyo para la realización del presente trabajo. Igualmente hacemos un reconocimiento a la valiosa colaboración de los docentes y directivos de las instituciones que participaron, así como a funcionarios del MINEDUC, del INEVAL y a los dirigentes gremiales por su apertura y disponibilidad para compartir información de gran utilidad para este estudio.

1. Información contextual del sistema educativo ecuatoriano

Antes de comenzar a describir la reforma, es importante ofrecer cierta información contextual sobre el sistema educativo en el que se lleva a cabo. Esto es así, pues el contexto tendrá un papel primordial tanto en el diseño de la misma, como en los efectos y desafíos derivados de su implementación. A continuación se ofrecerán detalles relevantes sobre la organización legal e institucional del sistema educativo, las principales características del plantel docente y el papel de los gremios docentes en la puesta en marcha de la reforma.

La organización legal e institucional actual

La educación y su gestión en Ecuador tienen dos ámbitos claramente separados, regidos por dos leyes diferentes:

- **La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)**, que normativiza la educación inicial, la básica y el bachillerato. La rectoría y gestión de este ámbito educativo está en manos del Ministerio de Educación.
- **La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)**, que sirve de guía para la educación superior y para sus propios órganos de rectoría: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) y el Consejo de Educación Superior, (CES).

El sistema educativo se reorganizó para desconcentrar su gestión.¹ Para ello, en 2012 se crearon legalmente, para todas las dependencias del estado, zonas, distritos y circuitos. En el caso del sector de educación, a cada zona le corresponde gestionar entre 8 y 15 distritos, y, a su vez, a cada uno de estos le corresponde administrar entre 40 y 150 circuitos. En cada circuito están agrupados entre 15 y 25 establecimientos educativos, tanto públicos como privados, y diversas modalidades de la educación (regular, especial, para personas con retraso escolar, de alfabetización, etc.). A continuación se muestran la cantidad de zonas, distritos y circuitos que existen en el Ministerio de Educación (MINEDUC, s.f.). La implementación y funcionamiento efectivo de cada distrito, que es el nivel desconcentrado donde se gestionan ciertos procesos relativos a la carrera docente, se concluyó a inicios del año 2014.²

Figura 1.1 Zonas, distritos y circuitos educativos del Ministerio de Educación



Fuente: Ministerio de Educación, Ecuador (s.f.): <https://educacion.gob.ec/zonasdistritos-y-circuitos/>.

1. Las leyes ecuatorianas han determinado que el sector educación nunca sería descentralizado, pero sí desconcentrado. La desconcentración es el traslado de ciertas y determinadas facultades de gestión desde el nivel central hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, manteniéndose en el nivel central la rectoría en cuanto a políticas y decisiones estratégicas.
2. Consultado en: <https://educacion.gob.ec/el-distrito-educativo/>.

Desde finales del siglo XX, en Ecuador se abandonó la división entre primaria y secundaria en la educación y se reorganizaron los tramos de la educación general en tres segmentos que, en líneas generales, se alinean con los primeros tramos del sistema de clasificación CINE³ (UNESCO, 2013):

- Inicial: atiende a niños entre 3 y 5 años (equivalente a CINE 0).
- Educación General Básica (EGB): atiende niños y jóvenes entre 6 y 14 años y tiene diez grados (equivalente a CINE 1 y 2).
- Bachillerato General Unificado (BGU): atiende jóvenes entre 15 y 17 años y tiene tres grados (equivalente a CINE 3).

A pesar de que esta nueva organización de los tramos de la educación tiene casi 20 años de existencia, las instituciones educativas, aún se encuentran en transición, ya que todavía cuentan con infraestructuras de la lógica anterior.

La educación regular y escolarizada en Ecuador es impartida por 16.694 instituciones educativas de diverso sostenimiento financiero: fiscales, particulares, municipales y fisco-misionales. La distribución de las instituciones por sostenimiento se indica en la siguiente tabla (MINEDUC, s.f.):

Tabla 1.1 Instituciones educativas por tipo de sostenimiento

Tipo de sostenimiento	Nº de instituciones
Fiscales	12.868
Particulares laicas	2.467
Particulares religiosas	690
Fiscomisionales	545
Municipales	124
TOTAL	16.694

Fuente: Ministerio de Educación del Ecuador, Registros Administrativos 2016-2017.

Elaboración propia.

Este estudio se focaliza en los establecimientos ‘fiscales’, pues son aquellos sostenidos con fondos públicos del estado central. De las 12.868 instituciones educativas fiscales del Ecuador, 1.692 ofrecen educación intercultural bilingüe. Estas últimas emplean en la enseñanza la lengua ancestral predominante en la población que atienden, y se rigen por un currículo diferenciado: Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB). Este modelo curricular incluye los elementos clave del currículo nacional, para cumplir con los perfiles de salida establecidos para cada nivel educativo por el MINEDUC, a la vez que respeta las lógicas propias de las cosmovisiones de los grupos ancestrales en la secuenciación y organización del saber (MINEDUC, 2017).

El plantel docente

En las instituciones fiscales del Ecuador laboran 164.940 docentes. El 70,5 por ciento son del sexo femenino (INEVAL, 2016: 32). Un 87 por ciento tienen contrato permanente o, como se denomina en el país, poseen ‘nombramiento definitivo’. Este tipo de nombramiento se obtiene mediante concurso de méritos y oposición. Un 13 por ciento de los docentes tienen contrato provisional (MINEDUC, 2017).

3. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE 2011.

Tabla 1.2. Número de docentes según tipo de relación laboral con el MINEDUC

Tipo de relación laboral con el MINEDUC	Cantidad	Porcentaje
Docentes con nombramiento definitivo	143.223	87%
Docentes con contrato provisional	21.803	13%
Total	164.940	100%

Fuente: Ministerio de Educación del Ecuador, Registros Administrativos 2016–2017.

Elaboración propia.

La distribución de docentes por institución es muy dispar, pues si bien en promedio habrían 13 docentes por establecimiento educativo fiscal, existen muchos que tienen la planta incompleta y algunos otros con ‘sobrepoblación’ docente y estudiantil. De acuerdo a los Registros Administrativos 2016–2017, existen 4.738 instituciones de carácter unidocente, las que usualmente tienen pocos estudiantes (máximo 50) distribuidos entre los diversos grados. De esas unidades educativas unidocentes, 3.215 están en zonas rurales y las restantes 1.523 están en zonas urbano–marginales. Existen 4.082 establecimientos que tienen entre dos y nueve docentes, es decir una planta incompleta. En el otro extremo, encontramos 102 instituciones (en su mayoría aquellas que ofrecen simultáneamente educación inicial, EGB y Bachillerato) con una planta de entre 100 y 195 docentes. Existen cuatro instituciones con población estudiantil altísima (entre 4.000 y 8.000 estudiantes), que tienen la planta docente más elevada: entre 205 y 285 profesores.

En cuanto a la jornada en la que laboran los docentes, se evidencia que más de la mitad distribuyen su carga laboral entre dos jornadas, probablemente para suplir carencias de asignaturas de especialidad. La *Tabla 1.3* muestra la distribución de docentes según la jornada en que laboran:

Tabla 1.3 Porcentaje de docentes que laboran en cada jornada

Jornada	% de docentes
En dos jornadas (matutina y vespertina o vespertina y nocturna o matutina y nocturna)	58,5%
Jornada matutina solamente	40,4%
Jornada vespertina solamente	0,6%
Jornada nocturna solamente	0,3%
En tres jornadas	0,2%

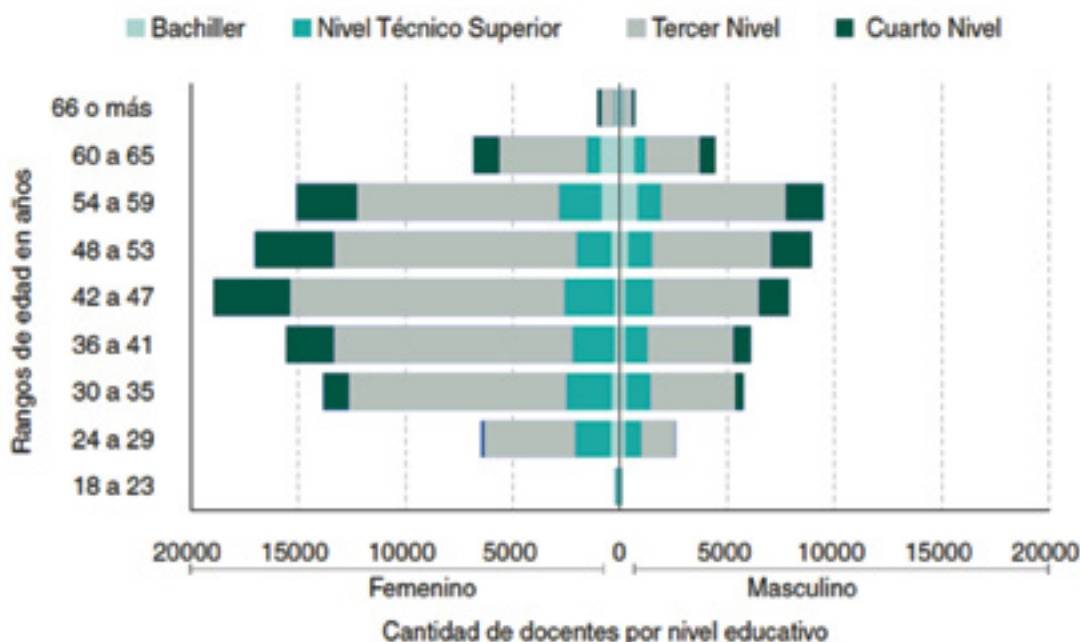
Fuente: Ministerio de Educación del Ecuador, Registros Administrativos 2016–2017.

Elaboración propia.

En cuanto a la formación de los docentes, predomina la titulación de tercer nivel.⁴ La *Figura 1.2* muestra una gráfica de la distribución en cuanto a niveles educativos del profesorado, por edad y sexo, elaborada a partir de los docentes que en 2015 tenían contratos definitivos en el sector fiscal (140.915).

4. Según la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del gobierno de Ecuador, se consideran titulaciones de tercer nivel a las titulaciones de licenciatura, ingeniería, arquitectura, medicina y afines. Las titulaciones de cuarto nivel comprenderían las especializaciones, las maestrías y los doctorados.

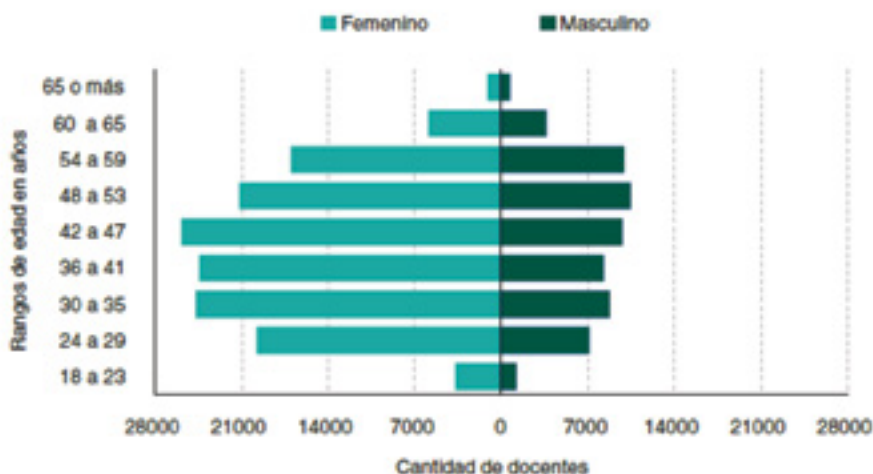
Figura 1.2 Niveles educativos de los docentes, por edad y sexo



Fuente: INEVAL, 2016, pág. 35.

En cuanto a su edad, predominan los docentes entre 30 y 53 años, siendo su distribución por rangos etarios, la que se muestra en la *Figura 1.3*.⁵

Figura 1.3 Distribución etaria por sexo

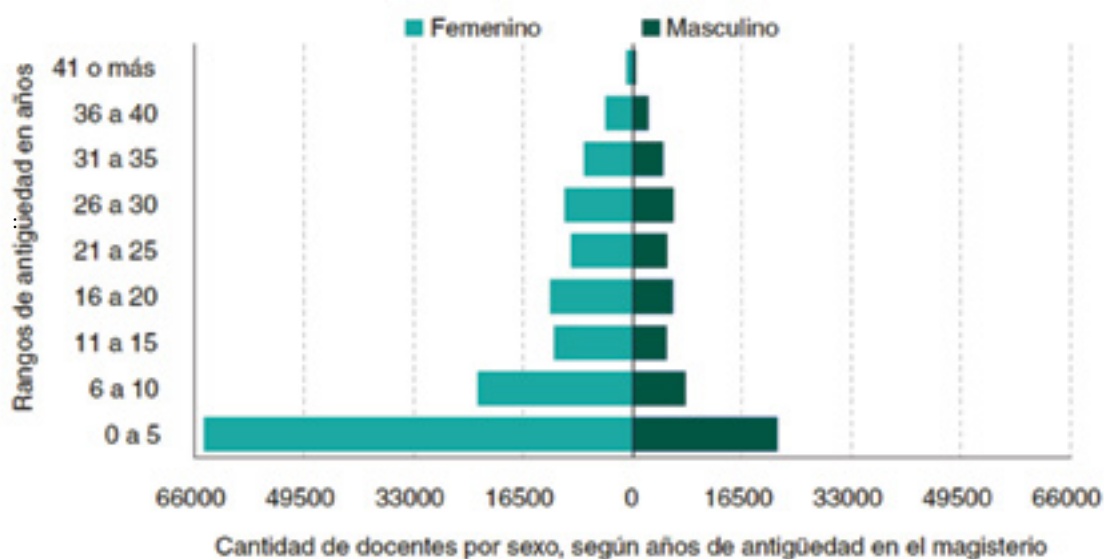


Fuente: INEVAL, 2016, pág. 35.

En términos de su antigüedad, predominan los docentes con menos de 16 años en el magisterio, como lo indica la *Figura 1.4*, demostrando la contratación masiva de profesores en los primeros años después de la reforma. Un rápido vistazo a la misma permite realizar una estimación de la que se puede concluir que alrededor del 50 por ciento del profesorado tiene menos de cinco años de experiencia y que al menos un 70 por ciento no alcanzaría los diez años.

5. La *gráfica Figura 1.3* se elaboró considerando los 203.789 docentes que al 2015 había en Ecuador: aquellos con contratos definitivos y provisionales con el estado y aquellos pertenecientes a la educación privada, municipal y fiscoomisional.

Figura 1.4 Antigüedad de los docentes por sexo



Fuente: INEVAL, 2016, pág. 36.

Los gremios docentes

En Ecuador los dos gremios docentes más numerosos son la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa. Ambos han tenido cierta importancia en el desarrollo de la reforma docente.

La Unión Nacional de Educadores (UNE)

Es el gremio del magisterio más antiguo del Ecuador – se fundó en 1944 – y fue el más numeroso hasta antes del gobierno de Rafael Correa (dicen tener 120.000 maestros afiliados).⁶ Desde 1970, ha sido el brazo político dentro del magisterio, del Movimiento Popular Democrático (MPD). Tradicionalmente ha tenido una posición de oposición a los diferentes gobiernos y tuvo una enorme capacidad de convocatoria a huelgas y marchas, que usualmente han planteado demandas remunerativas para los maestros. A inicios del mandato de Correa en 2007, la UNE tuvo una actitud de apoyo a ese gobierno, pero a partir del año 2009 planteó una postura de oposición.⁷ El gobierno tomó entonces varias acciones dirigidas a debilitarlo,⁸ hasta llegar a disolverlo en el año 2016. Posterior a la disolución del gremio, la UNE planteó una demanda ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta organización instó a revocar esa medida:⁹

La Comisión expresa su profunda preocupación por la disolución administrativa de la UNE e insta al Gobierno a que tome con urgencia todas las medidas necesarias para que se revoque dicha decisión y que la UNE pueda volver a ejercer de inmediato sus actividades (OIT, 2017: 112).

Por lo que se refiere específicamente a la reforma de la carrera docente analizada aquí, la UNE intentó inicialmente movilizar a los profesores en contra de los procesos evaluativos

6. Consultado en: www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-15-27/91-defensa-de-la-organizacion.

7. Consultado en: www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-13-55/259-66-anos-de-vigencia-unidad-y-lucha-de-une.

8. Entre esas medidas: prohibió que el Ministerio de Educación descontara de forma automática del sueldo de los docentes la cuota sindical que se entregaba a la UNE. En 2014 el gobierno traspasó a su órbita el Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano (FCME) creado en 1991 por la UNE. Consultado en: www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-15-27/796-la-une-en-defensa-de-la-libertad-de-asociacion.

9. Consultado en: www.une.org.ec/images/PDF/denunciadisolucion/OIT/OIT%20CEACR%20Ecuador%202017r.pdf.

planteados. Sin embargo, como resultado de la combinación de factores, se produjo una disminución paulatina de la oposición a la evaluación. Entre estos factores se destacaron: el apoyo mayoritario de la sociedad a la evaluación docente expresado en diversos medios de comunicación; una férrea acción del gobierno para castigar a los docentes que no se presentasen a las convocatorias a evaluación y para judicializar las huelgas de servidores públicos; una política de estímulos económicos a los profesores mejor evaluados; la puesta al día, incremento y pago puntual de sueldos a maestros; y las mejoras en sus prestaciones sociales (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017). Finalmente, la UNE cambió su discurso a uno de aceptación de la evaluación, pero exigiendo otros parámetros para su implementación, como fue el de la creación de un Instituto de Evaluación que fuese verdaderamente autónomo:

El Instituto de Evaluación ... que fue una propuesta en la Constitución, en Montecristi, de la UNE ... dijimos, tiene que ser autónomo, para que determine una real evaluación del sistema de todos sus componentes y de todos sus actores (Presidenta del gremio de maestros UNE).

A pesar de la disminución de su poder político, la UNE ha sido muy activa en presentar demandas a nivel nacional e internacional en defensa de sus derechos gremiales, ante la persecución política a sus dirigentes así como frente a la puesta en marcha de políticas educativas que, según ellos, atentan contra los derechos de los docentes. También han planteado reformas a la LOEI en la Asamblea.¹⁰

La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa

Es el otro gremio docente importante del país, cuya creación fue fomentada desde 2010 por el gobierno de Correa, como una forma de hacer contrapeso a la UNE (Ospina, 2014). En febrero de 2015, el Ministerio de Educación les otorgó personería jurídica.¹¹ La propia Red dice tener 100.000 agremiados. Su posición frente a la UNE es de oposición.¹²

La Red de Maestros declara no apoyar a ningún gobierno:

Nosotros como organización, no respaldamos a Correa ni Lenin. No respaldamos figuras, respaldamos proyectos políticos, venga de donde venga. Y estamos respaldando un proyecto político del nuevo presidente de la república [Lenin Moreno] porque dijo 'no a la privatización de la educación'; sí a la educación pública, sí a la libertad (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Desde su creación la Red ha realizado dos acciones públicas importantes:

- Fue actor principal en la autoría y la organización de grupos de discusión entre docentes, sobre el nuevo Plan Decenal de Educación 2016–2025 (Red de maestros y maestras por la revolución educativa, 2016).
- Presentó un conjunto de reformas a la LOEI,¹³ que han sido acogidas por la comisión de Educación de la Asamblea Nacional, presidida por Augusto Espinosa,¹⁴ ex ministro de Educación que promovió activamente la creación de la Red de Maestros.¹⁵

10. Consultado en: www.une.org.ec/.

11. Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2015-00028-A. Consultado en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/ACUERDO-Nro.-MINEDUC-ME-2015-00028-A.pdf>.

12. Consultado en: www.elciudadano.gob.ec/red-de-maestros-por-la-revolucion-educativa-no-apoyara-marcha-de-la-une/.

13. Consultado en: www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politiko-2017/49/la-red-de-maestros-propone-reformas-a-la-ley-de-educacion.

14. Consultado en: <http://radiohuancavilca.com.ec/politica/2017/05/29/red-maestros-presentara-reforma-ley-educacion-espinosa-dialogo-la-prensa/>.

15. Consultado en: www.elcomercio.com/tendencias/augustoespinosa-entrevista-une-mpd-reddemaestros.html.

2. Panorama histórico de las reformas en la carrera docente

Situación previa

La situación del magisterio en Ecuador previa a las recientes reformas era preocupante. Sus principales deficiencias eran:

- *Alto absentismo docente*: Hacia 2004, un estudio del Banco Mundial detectó que los docentes asistían a dar clases un 62 por ciento de sus horas contractuales (Bruns y Luque, 2015).
- *Bajos salarios*: Los salarios del magisterio fueron los más bajos de los sectores público y privado en Ecuador en los últimos 30 años del siglo XX (Cornejo, Naranjo, Pareja y Montúfar, 1999), lo que los llevó a tener dos y tres trabajos y a impartir clases particulares como forma de subsistencia. En respuesta a los bajos salarios, hubo constantes paros de maestros a finales del siglo XX y a inicios del siglo XXI, lo que supuso más de 170 días al año de pérdida de clases para los estudiantes (Araujo; Bramwell, 2015).
- *Nombramientos discrecionales no evaluados*: El ingreso al magisterio no implicaba un sistema de selección que permitiese reclutar mediante evaluación a los profesionales con mejor desempeño. Con sólo tener título de docente de un instituto normal o de una universidad era suficiente. Sin embargo, a pesar de que nominalmente se debía evaluar a los aspirantes, en realidad esto se aplicó de manera muy discrecional e inclusive había continuas denuncias de corrupción en la entrega de estos nombramientos.¹⁶
- *Carrera docente basada en la antigüedad*: Existía igualmente un escalafón docente, que implicaba una mejora salarial al acceder a una categoría superior, pero el ascenso estaba basado principalmente en la antigüedad y no en la calidad del desempeño del profesor (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).
- *Baja calidad de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISPED)*: Los graduados de las instituciones que tradicionalmente formaban docentes (ISPED) tenían un desempeño inferior que los graduados de universidades e incluso de aquellos que provenían de otras profesiones (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).

Regulación e institucionalización de la reforma educativa

Ecuador introdujo a partir de 2006 una serie de cambios en la carrera docente – consistentes con recomendaciones presentes en la literatura internacional (Schneider, Cevallos, y Bruns, 2017; Elacqua, Hincapié, Vegas, y Alfonso, 2017; Bruns y Luque, 2015; Mourshed, Chijioko, y Barber, 2010) – que buscaban mejorar sustancialmente la calidad de la enseñanza y con ello la calidad del aprendizaje de los estudiantes. Desde noviembre de 2007, mediante decretos ejecutivos, se hicieron reformas a la ley de la carrera docente y al escalafón del magisterio vigente en ese momento para incluir, entre otras cosas, la obligatoriedad de rendir pruebas como parte de los concursos de méritos y oposición para ingreso al magisterio. Por tanto, la evaluación de diversos actores y procesos del sistema educativo se estableció antes de la promulgación de la LOEI, usando como amparo legal lo dispuesto al respecto en la política 6 del Plan Decenal de Educación 2006–2015 y en la nueva Constitución de 2008.

16. Consultado en: www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=4328.

El Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas

En enero de 2009, mediante Acuerdo Ministerial N° 0025-09 y por primera vez en la historia de la educación ecuatoriana, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, que debía evaluar: la gestión institucional, el desempeño de estudiantes, docentes y directivos, así como la calidad del currículo. En este acuerdo se estableció, para el caso de la evaluación a docentes y directivos, la equivalencia en puntajes para cuatro niveles que iban desde ‘insatisfactorio’ hasta ‘excelente’. En esa misma normativa se definió que quienes obtuviesen insatisfactorio debían capacitarse obligatoriamente y volver a rendir pruebas luego de un año.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)

Con la sanción de la LOEI en 2011 por parte de la Asamblea se realizan numerosos cambios, entre los que se destacan:

Incremento de los requisitos de ingreso a la carrera docente o para ser director

La LOEI introdujo reformas a los concursos de ingreso al magisterio, para ser directivos o para nuevas funciones, que implicaron usar, por primera vez, pruebas basadas en perfiles de ingreso. En 2012 se exigió que para ingresar a las carreras educativas en las universidades, se obtuviera un puntaje mínimo de 800 sobre 1.000 en el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). Esto último fue eliminado en 2017 por el SENESCYT a favor de que puedan ingresar a cualquier carrera quienes obtengan los puntajes más altos en la nueva prueba que hoy se usa para decidir el ingreso a las universidades públicas (Concurso ‘Ser Bachiller’)¹⁷.

Obligatoriedad de realizar evaluaciones dentro de la carrera docente

Se establece de manera formal y más sistemática la obligatoriedad de realizar evaluaciones como parte de los concursos de méritos y oposición a las diversas funciones educativas, así como el medir periódicamente el desempeño de los diversos actores y procesos del sistema educativo.

Mejora de las remuneraciones, escala salarial y prestaciones sociales a los docentes

Con la expedición de la LOEI se hizo una homologación salarial y luego se convocó a procesos de recategorización que implicaron también mejoras salariales.

Establecimiento de nuevas funciones de apoyo a la calidad educativa

En la LOEI se estableció la creación de las figuras de:

- **Docentes-mentores:** Apoyo pedagógico a docentes.
- **Asesores educativos:** Apoyan la mejora de calidad educativa trabajando directamente con directivos y distritos.
- **Audidores educativos:** Determinan fortalezas y debilidades de las instituciones y recomiendan áreas a fortalecer.

Nuevo sistema basado en méritos y estímulos

Se establecen ahora una serie de políticas de desarrollo profesional y de estímulos asociados al desempeño en las evaluaciones. Igualmente se imponen sanciones a quienes tengan pobre desempeño.

17. Consultado en: www.educacionsuperior.gob.ec/senescyt-anuncia-modelo-para-postular-a-la-educacion-superior-publica/.

Desarrollo de estándares de desempeño profesional

En 2011 se desarrollaron estándares de desempeño de docentes y directivos.

La gestión de los procesos: el Instituto Nacional de Evaluación educativa (INEVAL) y el MINEDUC

Entre 2009 y 2012, la gestión de todos los procesos evaluativos estuvo a cargo del Ministerio de Educación. Sin embargo, en noviembre de 2012 se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL),¹⁸ que se constituyó como un organismo autónomo en sus aspectos financieros, administrativos y técnicos.

Las responsabilidades del MINEDUC dentro de los procesos de la nueva carrera docente se destacan:

Realización de programas de formación en servicio de alta calidad para los docentes fiscales

El MINEDUC asumió la responsabilidad directa de diseñar la formación requerida según las debilidades detectadas en la evaluación docente, mediante cursos que se proveían a través de instructores de universidades, preseleccionados mediante pruebas y posterior aprobación de un programa de formación específico para impartir el curso para el que había sido preseleccionado. Además, se crearon programas específicos de formación a directivos, mentores, asesores educativos y auditores educativos.

Establecimiento de perfiles según disciplina y estándares de desempeño

Los criterios de referencia para las pruebas de saberes los establece el Ministerio de Educación, planteando los perfiles de competencia para cada disciplina y proporcionando los estándares de desempeño docente y de directivos:

El criterio está compuesto de dos cosas. Una es el perfil ... que requiere el Ministerio de Educación para los docentes ... El otro, los estándares de educación que tiene el Ministerio ... Nos dan los insumos necesarios para nosotros internamente realizar nuestras pruebas o evaluaciones, alineadas a lo que ellos quieren de los maestros ... de cada perfil y de cada área de la docencia (Funcionario de INEVAL del equipo responsable de las evaluaciones a docentes).

Instrumentalización de procesos educativos

Tanto de los concursos de méritos y oposición, como de la medición del desempeño de los diversos actores educativos (ver Capítulo 4).

Por su parte el INEVAL se ocupa del:

Diseño e implementación de las pruebas estandarizadas

Hasta el momento, diseña e implementa lo que son pruebas estandarizadas de razonamiento, conocimientos y suficiencia lingüística de ciertas lenguas ancestrales.

La remodelación de los centros de formación docente: La UNAE y los ISPED

En las primeras evaluaciones hechas al magisterio en 2007 por el MINEDUC, se evidenció la sospecha nombrada en el apartado anterior, demostrándose que efectivamente los graduados de los ISPED tenían un desempeño inferior a los de las universidades e incluso a los procedentes de otras profesiones (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).

En el año 2013 se creó la Universidad Nacional de Educación (UNAE), cuya misión es formar docentes de la más alta calidad y ser el vínculo entre las políticas educativas emanadas del MINEDUC y otras instituciones de formación (Bruns y Luque, 2015).

18. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/historia/.

En 2014 el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) emitió un informe de la evaluación institucional hecha a los 23 ISPED públicos del Ecuador. Esta evaluación determinó que estos no estaban acreditados debido a su baja calidad. Por ello, no se les permitió abrir matrícula hasta que esta no mejorara (CEAACES, 2015).

A modo de síntesis, los cambios habidos en el panorama histórico de los últimos años en la *Tabla 2.1* se enumeran las características de la situación previa y actual.

Tabla 2.1 Resumen de los principales cambios

Situación previa	Situación actual
<ul style="list-style-type: none"> • Carrera profesional basada en nombramientos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Carrera profesional basada en evaluaciones
<ul style="list-style-type: none"> • La antigüedad es el criterio principal 	<ul style="list-style-type: none"> • El desempeño es el criterio principal, con estímulos y sanciones según resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Menos requisitos para ser docente o director educativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mas requisitos para ser docente o director educativo, incluyendo el establecimiento de perfiles docentes y estándares de desempeño
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de formación docente (ISPEDs) de baja calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de formación docente de mayor calidad
<ul style="list-style-type: none"> • Baja remuneración salarial 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en la remuneración salarial y en las prestaciones sociales
<ul style="list-style-type: none"> • Alto absentismo docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de cargos de apoyo a la calidad educativa

Fuente: Elaboración propia.

3. Descripción del modelo actual de carrera docente

A continuación, se describen los principales aspectos de cada uno de los elementos de las reformas de la carrera docente, realizadas en Ecuador, presentes en la LOEI y en su Reglamento General expedidos en 2011 y 2012, respectivamente. Ambos cuerpos legales fueron reformados en 2015.

El escalafón salarial docente

Una vez consigue aprobar la evaluación de ingreso a la docencia ‘Quiero ser maestro’ (explicada en el *Capítulo 4*, que está dedicado íntegramente a los procesos evaluativos), el nuevo profesor se incorpora al nivel más bajo del escalafón salarial. Este escalafón es conocido en realidad como ‘escalafón docente’ y es el sistema que establece la LOEI para que los maestros que ingresan como tales al sistema público puedan progresar salarialmente con el tiempo, al cabo de cumplir diferentes requisitos. Dicho escalafón estaba formado inicialmente por diez categorías que se designaban con letras. En agosto de 2015 se reformó la LOEI y las categorías se redujeron a siete, que son equivalentes a algunas establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Esta equivalencia se hizo con el fin de que los ajustes salariales se hagan automáticamente cada vez que lo hagan en la escala de la LOSEP.

Actualmente quienes ingresan al magisterio por concurso, son ubicados en la primera categoría denominada ‘G’. Las remuneraciones para cada categoría de la escala aprobada con la LOEI en 2011 eran un poco más bajas que la que se muestran a continuación en la *Tabla 3.1*, pues fue objeto de un incremento en 2012. Estas remuneraciones que se muestran son las vigentes, pues no ha habido nuevos incrementos.

Tabla 3.1. Años necesarios y salario percibido para cada categoría por mes

Categoría	Años en la docencia	Equivalencia a las categorías de la LOSEP	Monto salarial en USD
A	24 o 28	Servidor público 7	1.676,00
B	20 o 24	Servidor público 6	1.412,00
C	16 o 20	Servidor público 5	1.212,00
D	12 o 16	Servidor público 4	1.086,00
E	8	Servidor público 3	986,00
F	4	Servidor público 2	901,00
G	Nivel de ingreso	Servidor público 1	817,00

Fuente: Reglamento de la LOEI y Resolución MRL-0021-2012, del Ministerio de Relaciones Laborales
Elaboración propia.

Cuando los docentes logran su ingreso definitivo al magisterio, mediante un nombramiento que los coloca en la categoría ‘G’, pueden comenzar a ascender en el escalafón docente, una vez que cumplan los requisitos que establecen la LOEI y su Reglamento General. Como se puede apreciar en la *Tabla 3.1*, uno de los requisitos es haber cumplido al menos cuatro años en la misma categoría, para poder aplicar a ascender a la siguiente, siempre y cuando se aprueben un número de horas de formación y se obtenga el puntaje requerido en la evaluación de desempeño. Para ascender al cabo de cuatro años a la categoría D, se

exige tener título de 4° nivel. En caso de no poseer ese título, se exige tener ocho años. Para las siguientes categorías los ascensos siguen siendo cada cuatro años, pero ya con esta diferencia marcada en función de poseer o no título de 4° nivel. En el *Capítulo 4* se describen con más detalle los requisitos que se exigen para ascender a cada categoría. La categoría más alta es la 'A'.

La homologación y el proceso de recategorización de los profesores antiguos

En 2011, apenas se promulgó la LOEI, en cumplimiento de la disposición transitoria quinta, se produjo la 'homologación salarial', que consistía en migrar del viejo escalafón docente al nuevo escalafón. Este hecho traía aparejado una consiguiente mejora salarial, en especial para la enorme mayoría de docentes, más nuevos en el magisterio, que estaban ganando menos de 500 USD, que fue la remuneración que se estableció para la categoría más baja, que era la 'J'. La mayoría de los docentes fueron homologados a la categoría 'G', que supuso un ingreso mensual de 775 USD, que era el valor asignado al momento de aprobarse la LOEI.

Además de lo anterior, la LOEI contempló, en su Disposición Transitoria trigésimo tercera, que los docentes

que cumplen con los requisitos de titulación y años de experiencia, por única vez podrán optar por ascender antes de los cuatro años establecidos en la presente ley¹⁹ en el escalafón, siempre que acrediten haber aprobado los cursos que corresponden entre la ubicación actual y aquella a la que aspira. Además deberá obtener el puntaje requerido en la evaluación para poder ascender.

Este proceso comenzó en el año 2014 y se denominó 'recategorización'. Los requisitos establecidos permiten que si alguien en la categoría G, H, I o J cumple con ellos, pueda subir de una vez dos o más categorías del escalafón.

De acuerdo a datos publicados por el propio MINEDUC, desde el 2014 hasta febrero de 2017, se habrían recategorizado más de 16.000 docentes.²⁰ Por su parte, uno de los funcionarios vinculados directamente a la gestión de la carrera mencionó que serían alrededor de 22.000 docentes los que se recategorizaron en las convocatorias de 2014 y de 2015:

En el primer proceso tuvimos alrededor de 17.000 docentes que se recategorizaron. En el segundo proceso tuvimos 4.900 (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Quienes no lograron recategorizarse se quedaron en la categoría que lograron con la 'homologación salarial' que se produjo en 2011.

Una información periodística, cuya fuente es el MINEDUC, señalaba altas cantidades de maestros que aplicaron al proceso de recategorización en 2014. Sin embargo, por no haber aprobado la evaluación u otros motivos, el número que realmente logró recategorizarse fue pequeño, esto es, del 10 al 15 por ciento de todo el magisterio:

El 50 por ciento de los maestros que postularon para la recategorización docente no pasó la evaluación que realizó el INEVAL. Según el Ministerio de Educación, se postularon 53.985 docentes de alrededor de 140.000 que hay en el país. De los candidatos, 26.379 aprobaron y 27.606 no pasaron la prueba. Para este último grupo, Augusto Espinosa, ministro de Educación, ofreció que en el 2015 serán llamados a una nueva capacitación para que puedan aprobar una evaluación y ser recategorizados. Del grupo que pasó la evaluación, 16.446 iniciaron el trámite de recategorización que implica el ascenso a cualquier categoría en el escalafón si se acredita el conocimiento para ocupar una. La antigüedad es un mérito, pero además cuenta el conocimiento, según Espinosa. También

19. Esta transitoria pretendía facilitar que quienes nunca hicieron ascensos luego de la homologación salarial pudiesen subir por única vez varias categorías de golpe, antes de los cuatro años reglamentarios para cualquier ascenso, siempre y cuando cumplieran con requisitos de capacitación y evaluación de desempeño.

20. Dato recuperado de un boletín de prensa del MINEDUC: <https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-se-pone-al-dia-con-los-docentes-recategorizados/>.

deben tener títulos académicos; cursos de desarrollo profesional y datos actualizados en el Sistema de Información del Ministerio de Educación (SIME) (*Diario El Universo*, 2014).

Así pues, en el momento en el que se realizó esta investigación, el número de docentes recategorizados era muy bajo.

El escalafón de carrera de la LOEI

Los roles educativos con funciones no docentes del escalafón de carrera son diversos. Las reformas introducidas en 2011 por la LOEI, implantaron unos nuevos, a los cuales se puede acceder por concurso de méritos y oposición. Estos nuevos roles son docente-mentor, docente-consejero estudiantil, asesor educativo y auditor educativo.

En términos remunerativos, la *Tabla 3.2* muestra los sueldos que el MINEDUC paga a las funciones educativas que no están frente a alumnos.

Tabla 3.2 Remuneración para las otras funciones educativas

Funciones	Remuneración mensual en USD
Docente-mentor	N/D
Docente-consejero estudiantil	680 ^a
Subinspector	622
Inspector	527-1.212 ^b
Subdirector	N/D
Vicerrector	1.533
Rector/director tipo 2	2.000
Rector/director tipo 3	2.200
Rector/director tipo 4	2.450
Asesor educativo	2.034
Auditor educativo	2.034

Fuente: Tabla de Remuneración mensual por puesto e ingresos adicionales de noviembre de 2017, MINEDUC

a. El docente-consejero estudiantil tiene como función fundamental proveer orientación a los alumnos y son miembros del DECE. Eventualmente pueden asumir alguna cátedra como la de Psicología, pero su remuneración no es adicional al sueldo docente, es la establecida en la *Tabla 3.2* de este estudio.

b. En lo relativo a los inspectores se encontraron nueve tipos de remuneraciones diferentes. Probablemente esto obedece a criterios de antigüedad, de tamaño de la institución o de tipo de inspector (inspector general, por nivel, o por jornada). Sin embargo, no se encontró normativa alguna explicando o regulando lo anterior. Por otro lado, se encontró un solo registro para la figura de subinspector.

El Reglamento general de la LOEI define las funciones de cada uno de estos roles, con excepción del docente-consejero estudiantil, quien se presume que integra el Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) de su establecimiento educativo. En el *Anexo 2* se presenta una tabla con las atribuciones de cada función.

Para acceder a cualquiera de esos cargos, hay que presentarse a un concurso de méritos y oposición en el que se exige lograr ser un candidato elegible, aprobar las evaluaciones del

INEVAL específicas para cada función, aprobar programas formativos particulares para cada función, estar en una determinada categoría del escalafón docente, tener los títulos profesionales requeridos para cada función y realizar algún tipo de demostración práctica de las habilidades requeridas para ese rol. En el *Capítulo 4* y en el *Anexo 1* se explican los procesos con más detalle.

De acuerdo al artículo 305 del Reglamento General de la LOEI, los cargos directivos,²¹ aun cuando se ganan por concurso, no son permanentes, duran cuatro años. Se puede volver a concursar por una nueva ocasión para continuar siendo directivo de la misma institución, pero, si quiere seguir siendo autoridad, debe concursar para ser directivo en otra institución. La LOEI establece que quienes ganan concurso para directivos siguen siendo docentes en comisión de servicio sin sueldo, de tal manera que, si así lo desean, pueden volver a la docencia en cualquier momento de su carrera. Se aplica lo mismo para los docentes-mentores. En cambio los asesores educativos y auditores educativos, al ganar el concurso, tienen nombramiento definitivo para dichas funciones.

El grave déficit de profesionales educativos no docentes

De acuerdo a las definiciones hechas por el Ministerio de Educación, debería existir:

- Un equipo de auditores educativos en cada distrito (Aguerrondo, 2013).
- Un equipo de asesores educativos en cada circuito (Aguerrondo, 2013).
- Al menos un docente-mentor por cada circuito (Aguerrondo, 2013).
- Uno, dos o tres docentes-consejeros estudiantiles según el tamaño de la institución.²²
- Al menos un directivo para cada institución educativa con más de 120 estudiantes.²³
- Al menos un vicerrector o subdirector y un inspector general para cada institución educativa con más de 500 estudiantes, según el artículo 43 de la LOEI.

En consideración a lo anterior, debería haber en nómina del MINEDUC, al menos:²⁴

- 280 auditores educativos (equipos de mínimo dos personas).
- 2.234 asesores educativos (equipos de mínimo dos personas)
 - Docentes-mentores
 - Docentes-consejeros estudiantiles.
- 4.815 máximas autoridades (rector o director).
- 2.100 vicerrectores o subdirectores.
- 2.100 inspectores generales.
- 2.100 subinspectores generales.

Al revisar el número de personas que han ganado concurso y que están ejerciendo estas otras funciones educativas y, a pesar de que desde 2013 ha habido al menos una convocatoria anual para concursar a estos cargos,²⁵ se constata un grave déficit para cubrir los mínimos planificados o establecidos por ley. La *Tabla 3.3* ofrece los datos de cuántas personas hay en nómina para cada función.

21. El artículo 109 de la LOEI define estos cargos directivos: 'Son cargos directivos los rectores, vicerrectores, directores, subdirectores, inspectores y subinspectores.'

22. Basado en el Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2016-00046-A del 20 de mayo de 2016, disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/MINEDUC-ME-2016-00046-A.pdf>.

23. El artículo 43 de la LOEI establece: 'Los establecimientos educativos fiscales que tengan menos de ciento veinte (120) estudiantes no pueden tener cargos directivos. En estos casos, el docente con nombramiento que tenga más años de servicio debe asumir el liderazgo de las actividades del plantel y ser considerado como la máxima autoridad del establecimiento.'

24. Cálculo basado en los Registros Administrativos 2016-2017 del Ministerio de Educación del Ecuador.

25. Considérese que, pese a no ofrecer información acerca de ello en este informe, más relevante que el número de convocatorias es el número de plazas que salieron a concurso en cada una de ellas.

Tabla 3.3 Cantidad de cargos nombrados efectivamente, según función educativa

Otras Funciones Educativas	Cantidad de cargos efectivos	Porcentaje logrado en relación a lo planificado
Docente-mentor	0	0%
Consejero estudiantil (incluye miembros de DECE)	2.427	62,7%
Director(a) / rector(a) ^a	347	7,2%
Vicerrector	1	0,05%
Inspector	187	8,9%
Subinspector	1	0,05%
Asesor educativo	88	3,9%
Auditor educativo	42	15%

Fuente: Tabla de Remuneración mensual por puesto e ingresos adicionales, noviembre 2017, MINEDUC.

Elaboración propia.

a. En el documento consultado del MINEDUC están registradas tres categorías de salario para director(a) / rector(a), consignadas como tipo 2, 3 o 4. Estas categorías fueron creadas mediante resolución MRL-FI-2012-0739 del 22 de noviembre de 2012 por el Ministerio de Relaciones Laborales. A mayor tamaño de la institución, mayor es la remuneración de la autoridad educativa.

La tabla demuestra que donde menos déficits hay es en los profesionales para consejería estudiantil, pues se requieren al menos 3.870 y existen 2.427 profesionales que pertenecen a los DECE de las instituciones educativas.

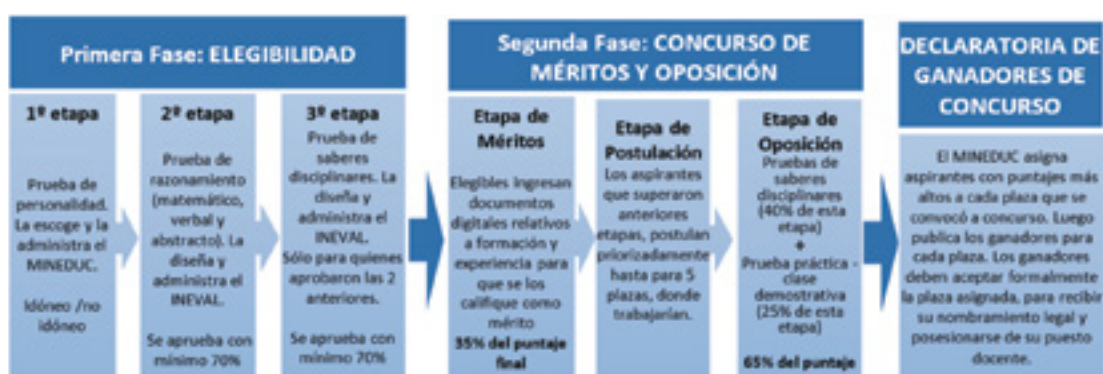
Dado que algunos concursos se declaran desiertos o que en ellos no logra ingresar el número esperado de profesionales, todo parece indicar que una dificultad sería que las personas que concursan no dan la medida de los requisitos exigidos para estas funciones.

4. Descripción de los procesos evaluativos en la carrera docente

La evaluación de ingreso a la carrera docente: etapas

Para el ingreso al magisterio nacional o para el traslado a otra institución educativa fiscal, los maestros deben participar de un concurso denominado ‘Quiero ser maestro’,²⁶ que se compone de dos fases de diversa índole y que se realizan en diversos momentos del proceso. La Figura 4.1 muestra las diversas etapas que serán explicadas a continuación con mayor detalle:

Figura 4.1 Fases y etapas del proceso de ingreso a la carrera docente



Fuente: Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-2017-00065-A del 20 de julio de 2017 y capítulo II del Título IX de la LOEI.
Elaboración propia.

Fase de elegibilidad

Los aspirantes a docente primero deben inscribirse, registrando sus datos actualizados (personales, su formación académica, su recorrido profesional, cursos, capacitaciones, publicaciones, etc.). Luego deben escoger la especialidad a la que postularían para ser docentes. Finalmente, deben participar en tres o cuatro pruebas. Cada vez que una es aprobada, habilita para continuar a rendir la siguiente:

1. *Prueba psicométrica de personalidad*: El MINEDUC es el responsable de seleccionar y adquirir –de entre aquellas existentes en el mercado de test de personalidad– aquella que se administrará a los docentes. El resultado es: idóneo/no idóneo.
2. *Prueba de razonamiento*: incluye razonamiento verbal, matemático y abstracto y es diseñada y administrada por el INEVAL. Se aprueba con un mínimo de 70 por ciento.
3. *Prueba de saberes disciplinares*: también es diseñada y administrada por el INEVAL de acuerdo a la especialidad que el candidato enseñaría.²⁷ Se aprueba con un mínimo de 70 por ciento.
4. *Prueba de suficiencia lingüística*: mide el dominio de lenguas originarias para quienes concursan a instituciones interculturales bilingües que atienden a estas. Esta prueba ha sido desarrollada por el INEVAL conjuntamente con el MINEDUC y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de los Pueblos y Nacionalidades (IICSAE) y actualmente sólo se da para los idiomas kichwa y shuar.

26. Para acceder a cargos directivos se programó el concurso de méritos y oposición Quiero ser directivo.

27. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-maestro/.

Tanto las pruebas de razonamiento como las de saberes disciplinares son pruebas estandarizadas y referidas a criterios.

Fase de Méritos y Oposición

Una vez que el Ministerio de Educación determina la necesidad de cobertura de vacantes, se convoca a esta fase. Quienes fueron declarados elegibles en la primera fase son quienes pueden participar en esta segunda. Los candidatos elegibles deberán pasar por las siguientes fases:

1. *Etapa de méritos:* Se ingresa toda la documentación relativa a experiencia, formación y títulos, que será calificada. Esta etapa representa el 35 por ciento del puntaje final.
2. *Etapa de postulación:* El aspirante podrá escoger priorizadamente hasta un máximo de cinco plazas posibles (distritos) donde el candidato desearía trabajar.
3. *Etapa de oposición:* El aspirante debe realizar dos pruebas:
 - *Prueba de saberes disciplinares:* Estas pruebas son de naturaleza factual y representan el 40 por ciento del resultado total de esta fase.
 - *Prueba práctica:* representa el 25 por ciento de esta fase. Consiste en una clase demostrativa y una entrevista ulterior, cuyo jurado está conformado por un docente de la misma especialidad de la clase que el postulante realizaría, un directivo institucional o su delegado, un padre de familia y un estudiante (de 7° grado en adelante). El mayor peso en la calificación final lo tiene el veredicto del docente y el del directivo.²⁸ Este proceso de implementación y evaluación de la clase demostrativa es gestionado por el MINEDUC.

La evaluación para el ingreso a otras funciones educativas

Con anterioridad a la reforma, las figuras no docentes para puestos directivos eran elegidas de una manera discrecional, a pesar de que nominalmente debían existir razones fundadas para su elección. Esto ocasionaba continuas quejas de corrupción en la entrega de nombramientos.²⁹ Hoy en día, tras la reforma, las funciones no docentes (directivos, docentes-mentores, asesores y auditores educativos) son elegidas mediante procesos evaluativos transparentes, estableciendo la normativa vigente a las mismas fases que las expuestas anteriormente: elegibilidad y ‘méritos y oposición’.

Directivos

Para los concursos ‘Quiero ser directivo’, en la etapa de elegibilidad deben: (1) Rendir una prueba psicométrica que es seleccionada y aplicada por el MINEDUC; (2) aprobar un curso para directivos diseñado, impartido y evaluado por el MINEDUC y (3) rendir una prueba estandarizada de conocimientos específicos – que es referida a criterios – diseñada y administrada por el INEVAL.³⁰ En ella se evalúan los saberes relativos a currículo y gestión directiva.³¹

En la etapa de oposición, deben hacer una prueba práctica que implica elaborar y sustentar verbalmente un perfil de proyecto de gestión educativa así como participar en una entrevista.³² El puntaje que se obtenga se pondera con el obtenido en las pruebas

28. Consultado en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Instructivo-clase-demostrativa-QSM5.pdf>.

29. Consultado en: www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=4328.

30. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-directivo/.

31. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/Anexo1.QuieroSerDirectivo.pdf.

32. Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2015-00144-A. Consultado en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/MINEDUC-ME-2015-00144-A-Normativa_para_obtener_la_calidad_de_elegible_y_que_regula_el_concurso_de_m%C3%A9ritos_y_oposici%C3%B3n_para_llenar_las_vacantes_a_cargos_directivos_de_los_establecimientos_educativos_fiscales.pdf.

estandarizadas de la etapa de elegibilidad. El diseño y la gestión de la evaluación del proyecto está a cargo del MINEDUC.

Asesores educativos y auditores educativos

Para participar en los concursos ‘Quiero ser auditor o asesor educativo’, en la etapa de elegibilidad deben: (1) Rendir una prueba psicométrica que es seleccionada y aplicada por el MINEDUC; (2) aprobar un programa propedéutico, impartido y evaluado por el MINEDUC y (3) rendir una prueba estandarizada de conocimientos de gestión educativa – que es referida a criterios – diseñada y administrada por el INEVAL.³³ Los temas que se evalúan en esta prueba son: Fundamentos de la calidad educativa, cuidado de la calidad educativa, innovación institucional y ‘Cómo aprende la gente’.³⁴

La etapa de oposición es similar a la de directivos en cuanto a sus componentes y a la naturaleza del proyecto a realizar.³⁵

Docentes mentores

Las fases y requisitos para concursar a esta función son similares a las funciones anteriores, pero hasta el momento no se ha realizado una sola convocatoria a este concurso.

La evaluación de desempeño

Esta evaluación recibe el nombre de ‘SER MAESTRO’ y tiene como objetivos:

- Determinar la calidad del desempeño docente.
- Articular sus resultados al ascenso de los maestros en el escalafón, con su consiguiente mejora salarial. Cada categoría tiene una calificación mínima exigida por el MINEDUC para poder acceder a ella si se cumplen el resto de requisitos.
- Articular sus resultados a los estímulos y sanciones a recibir en consecuencia con dichos resultados.

Al inicio, en 2008, era voluntaria. Sin embargo, ante el bajo número de aplicantes, al año siguiente esta evaluación se volvió obligatoria para todo el magisterio. Desde ese momento hasta 2013, fue el Ministerio de Educación quien se ocupó del diseño y ejecución de la evaluación de desempeño de docentes y directivos. A partir del año 2014, el INEVAL asumió dicha responsabilidad en relación a los docentes. Y si bien se ha buscado tener un sistema de evaluación con una variedad de actores, dimensiones e instrumentos suficientes como para reflejar de mejor manera el desempeño docente, lo cierto es que aún no se han implementado todos los componentes del modelo. Además, todavía no se ha diseñado e implementado el modelo de evaluación de desempeño para directivos y otros actores del sistema (asesores y auditores educativos, docentes-mentores). Actualmente se aplica sólo a quienes tienen nombramiento fiscal definitivo o provisional que trabajan en establecimientos educativos fiscales o fiscomisionales.³⁶

Esta evaluación es acumulativa y de tipo interno y externo. Cada tipo articula diferentes objetivos, instrumentos y puntajes. Ninguno de ellos es referido a norma, sino que son todos referidos a los criterios específicos de cada perfil docente:

Ninguno es referido a la norma. Todos estos son criterios porque son referidos a un perfil de lo que se espera de los docentes... (Funcionario de INEVAL del equipo responsable de las evaluaciones a docentes).

33. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-asesor/.

34. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/wp-content/uploads/2017/07/Anexo1.QuieroSerAsesorAuditor.pdf.

35. Consultado en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/Instructivo_Asesores_Auditores.pdf.

36. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/ser-maestro/.

Evaluación interna

Compuesta por varios subcomponentes. Los diversos instrumentos de la evaluación interna son diseñados y estandarizados por el INEVAL.

- Autoevaluación, mediante cuestionario.
- Coevaluación o ‘evaluación de pares’, mediante análisis de portafolio.
- Observación de una clase, con casos de estudio con estímulos multimedia.
- Evaluación de las autoridades del establecimiento educativo.
- Evaluación de estudiantes y padres de familia, mediante cuestionarios.

Evaluación externa

Sus componentes son aplicados por el INEVAL de acuerdo al MED.

- Prueba de base estructurada, sobre los saberes disciplinares.
- Rúbrica, en la que se evalúan las habilidades socioemocionales y de liderazgo, así como la capacidad del docente de gestionar el aprendizaje.
- Encuesta de factores asociados: es una indagación de índole externa, pero que no produce una puntuación que incida en la calificación final de los evaluados (INEVAL, 2017).

Tabla 4.1 Instrumentos, dimensiones, agentes y peso de cada componente del MED

Tipo de evaluación por agente		Instrumentos	Saberes disciplinares	Gestión del aprendizaje	Liderazgo profesional	Habilidades socioemocionales y ciudadanas	Peso por instrumento agente
Autoevaluación	Docente	Cuestionario		1%	1%	1%	3%
Coevaluación	Docente par	Portafolio		5%	3%		8%
Valoración de práctica de aula	Docente	Casos de estudio con estímulos multimedia		10%	5%		15%
Heteroevaluación	Directivos	Cuestionario		3%	2%		5%
Heteroevaluación	Estudiantes y familia	Cuestionario		2%	2%		4%
-	Ineval	Prueba de base estructurada	45%			3%	48%
	Ineval	Rúbrica		10%	5%	2%	17%
Factores asociados	Ineval	Encuesta					
Total			45%	31%	18%	6%	100%

Fuente: INEVAL, 2017, pág. 31.

No todos los instrumentos han sido implementados. En el año 2016, se realizó la prueba ordinaria SER MAESTRO, en la que se aplicaron las pruebas de base estructurada de saberes disciplinares, la encuesta de factores asociados y la autoevaluación.³⁷ En las del año 2017, se han aplicado las pruebas de saberes disciplinares, la encuesta de factores asociados y la coevaluación.³⁸ Los funcionarios de INEVAL entrevistados para este estudio indicaron que al momento se están desarrollando e implementando parte de los instrumentos y componentes del Modelo de Evaluación Docente. Esto es, portafolios, casos de estudio

37. Consultado en: archivo Excel ‘Macro, Ser maestro, 2016’: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/descarga-de-datos/.

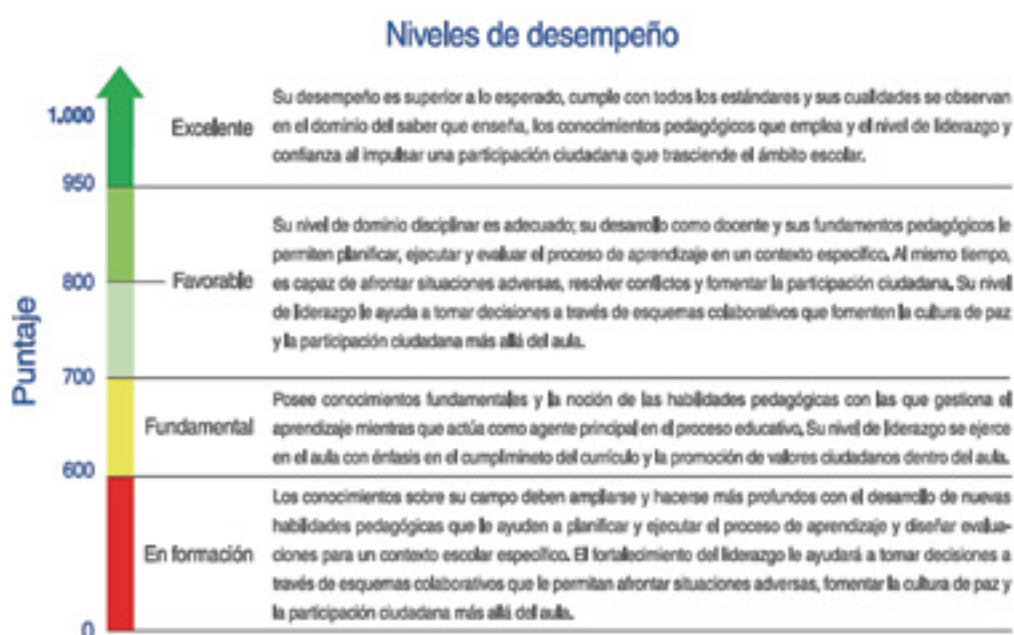
38. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/cuando-se-evalua/.

con estímulos multimedia, la evaluación de familias y estudiantes al docente y la de directivos:

¿Cuándo aplicaron por primera vez todo este modelo, completo con todos los elementos?
 Estamos en la primera aplicación. Hasta ahorita hemos aplicado la autoevaluación y saberes disciplinares, la prueba de saberes de base estructurada y factores asociados. ...
 Y en esta [portafolio] estamos como en la tercera parte de la evaluación (Funcionario de INEVAL del equipo responsable de las evaluaciones a docentes).

El docente debe aprobar cada una de las dimensiones a evaluar con un puntaje mínimo. La sumatoria final es producto de los resultados obtenidos en cada una de las instancias que integran la evaluación. Los resultados de la evaluación son clasificados de acuerdo a un índice de puntuación (índice INEVAL) que va de 0 a 1.000 y cuyas categorías son Excelente, Favorable, Fundamental y En formación.

Figura 4.2 Relación entre puntaje y nivel de desempeño en el índice INEVAL



Fuente: INEVAL, 2017, pág. 33.

Mediante nuevos Acuerdos Ministeriales se estableció la entrega de un estímulo financiero anual a directivos y docentes que obtuviesen Excelente, hasta su nueva evaluación luego de cuatro años. Por otra parte, el artículo 133 de la LOEI establece que quienes reprobren su evaluación de desempeño obligatoria en dos ocasiones consecutivas serán destituidos del cargo. No existe la política de bajar de categoría en el escalafón o de sueldo como consecuencia de bajas evaluaciones, como equivocadamente afirman Bruns y Luque (2015, pág. 44).

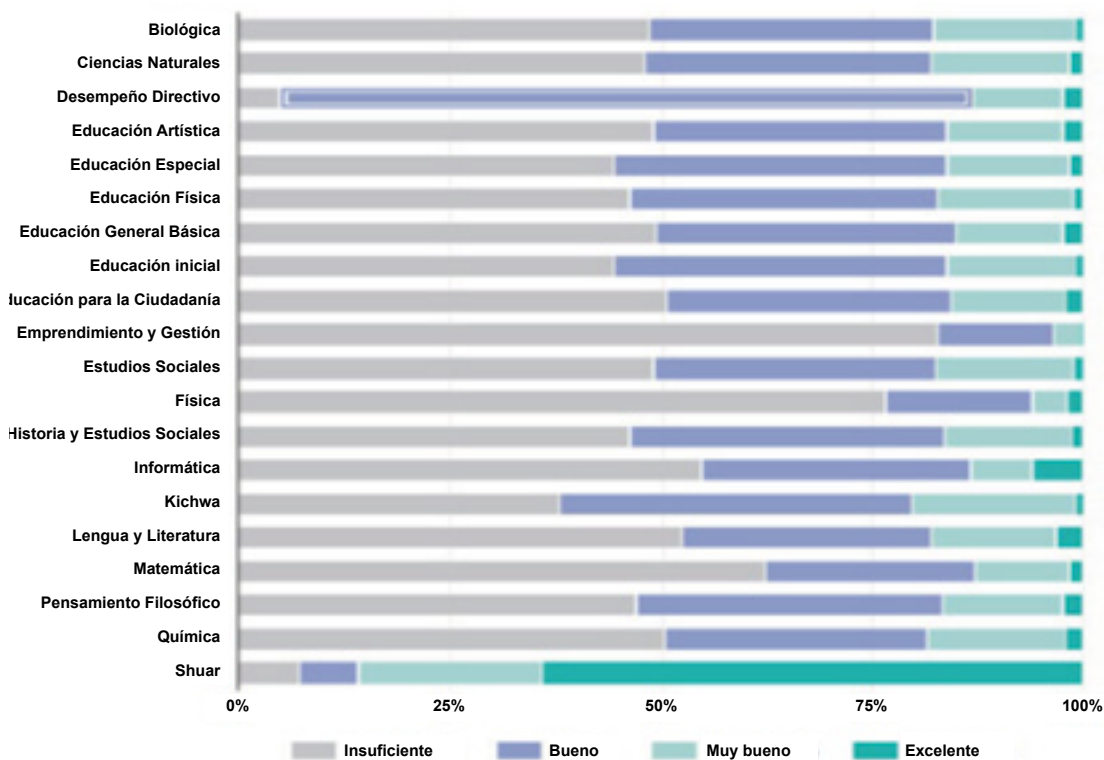
La evaluación para la recategorización

En los años 2014 y 2015 el INEVAL organizó, a pedido del Ministerio de Educación, la prueba SER MAESTRO-RECATEGORIZACIÓN para medir el desempeño de los docentes fiscales y fiscomisionales con el propósito de que cumplieran con uno de los requisitos para recategorizarse (INEVAL, 2017):

Nosotros, para el proceso de recategorización, sólo utilizamos la evaluación de saberes o conocimientos específicos, es decir, eso se le aprueba con el 70 por ciento sobre 1.000 puntos. ... Si usted sacó 699, no entra en el proceso, no cumple, le falta ese requisito. Pero si pasó, ahí ya le vemos los demás requisitos, que son publicaciones, el título, los cursos de capacitación que haya tenido. (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Un estudio realizado a partir de los resultados de los docentes en esta prueba (Restrepo y Stefos, 2017), evidencia que el magisterio ecuatoriano aún debe mejorar sustancialmente su desempeño, no sólo para poder acceder a los procesos de recategorización y ascenso, sino para impactar positivamente en el aprendizaje estudiantil. La *Figura 4.3* muestra los resultados de las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014 en diferentes disciplinas.

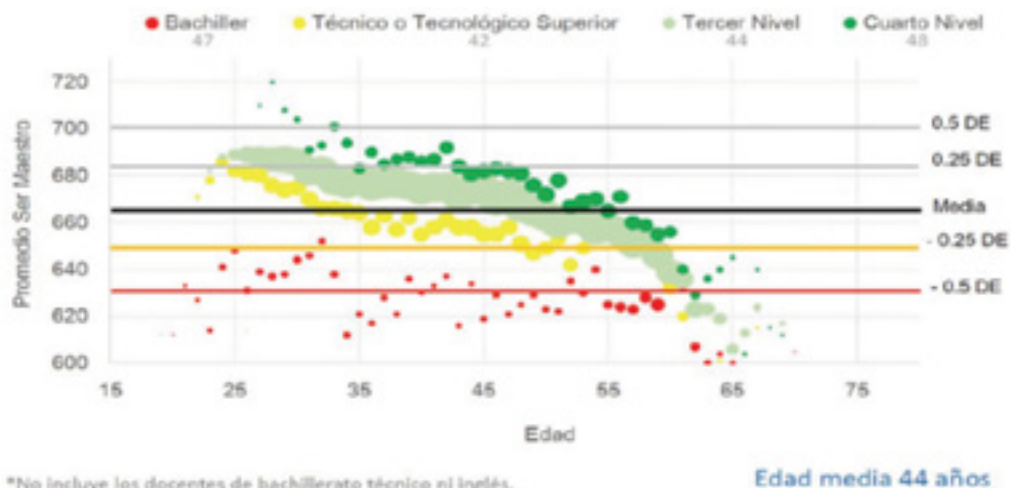
Figura 4.3 Resultados de las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014 por disciplinas



Fuente: Restrepo y Stefos 2017, pág. 63.

La *Figura 4.4*, tomada de ese mismo estudio, muestra que los docentes más jóvenes y con mayores niveles de titulación, son los que obtienen los mejores resultados en las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014.

Figura 4.4 Resultados de las pruebas Ser Maestro Recategorización – 2014 por edad y titulación



Fuente: Restrepo y Stefos 2017, pág. 65.

La evaluación para entrar en la maestría en educación

En el 2015 también el INEVAL organizó la toma de la prueba SER PROFESIONAL, que medía razonamiento verbal, numérico y abstracto, así como una prueba sobre gestión de proyectos. También debían obtener mínimo 700 puntos. Esta prueba especial era uno de los requisitos para ser aceptado como candidato a maestrías en educación, que el MINEDUC ofrecía en línea con universidades extranjeras.³⁹

39. Consultado en: www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/wp-content/uploads/2017/07/DAPS_SPRL_regladecalificacion_20150826.pdf.

5. Efectos percibidos

En este capítulo se presentan los resultados del estudio en profundidad de la reforma de la carrera docente en Ecuador. Pretende ofrecer el reconocimiento parcial de los datos recogidos sobre lo que ha implicado el nuevo modelo de carrera docente a los profesionales educativos respecto a mejores logros profesionales y a un mayor grado de justicia y transparencia. Para obtener esa visión de conjunto, la información ha sido ordenada de la siguiente manera: primero, se estudiará qué es lo que motiva a los docentes y qué posibilidades ofrece la reforma para conseguir mantenerlos motivados; después se analizará la capacidad de los actores involucrados para aprovecharse realmente de las oportunidades brindadas y se observará la percepción que los docentes tienen sobre los nuevos procesos evaluativos y de formación. Más tarde, se dedicarán dos secciones a analizar los efectos percibidos en la cuestión salarial (principal agente de la motivación extrínseca) y el ambiente de trabajo (más relacionado con la motivación intrínseca). Finalmente, se ofrecerá una visión global sobre cuál es la percepción existente con respecto a las capacidades de atracción y retención que tiene la reforma.

La investigación fue realizada en el mes de noviembre de 2017 con 267 docentes, 16 directivos de 15 instituciones aledañas a Quito y Guayaquil, así como con 15 funcionarios del MINEDUC, dos funcionarios del INEVAL relacionados a la carrera docente, y dos dirigentes de cada uno de los dos gremios más grandes del magisterio. Este estudio implicó aplicar cuestionarios a docentes y directivos. Igualmente se realizaron entrevistas grupales e individuales con docentes directivos y otros actores relacionados a la carrera docente. Es importante señalar que, entre los entrevistados, sólo el 17 por ciento tienen menos de cinco años en el magisterio y que las reformas se introdujeron hace solo siete años. El detalle del diseño metodológico se presenta en el Anexo 4. La tabla con las características fundamentales de la muestra de instituciones seleccionadas se encuentra en el Anexo 5.

Las figuras y tablas presentadas recogen los datos procesados cuantitativamente a partir de los cuestionarios llenados por los docentes o de las hojas con datos que debían completar las autoridades entrevistadas. Las citas textuales que se presentan son tomadas de las entrevistas a diversos participantes del presente estudio y, en casos puntuales, son respuestas a preguntas abiertas del cuestionario. En este último caso, se lo consigna cuando es así. El perfil de docentes y directivos participantes de este estudio aparece en el Anexo 6.

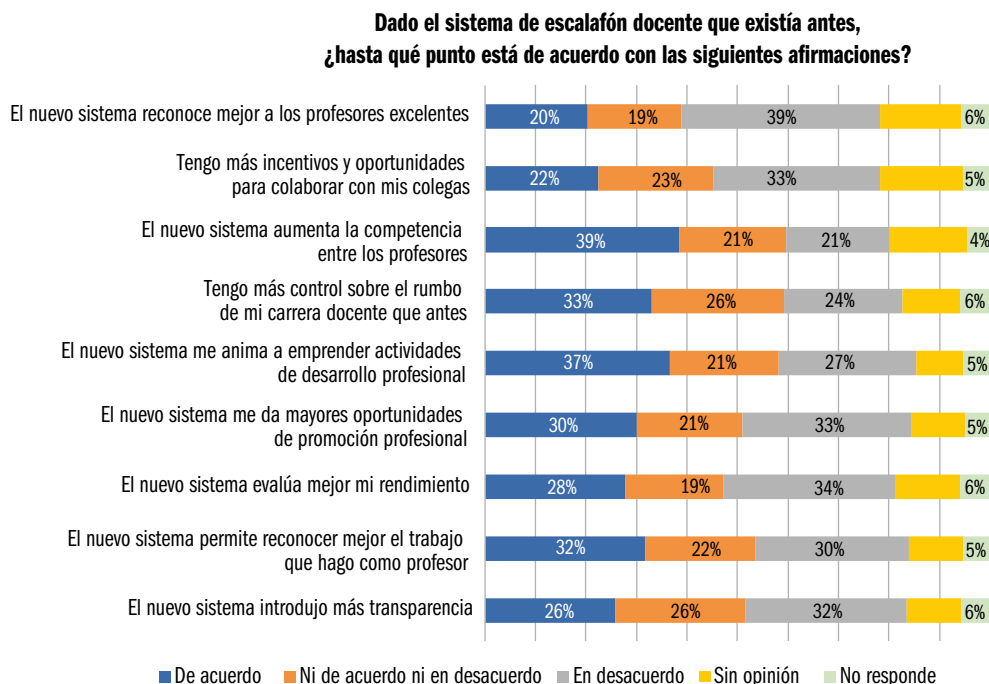
Los datos cuantitativos presentan en ocasiones contradicciones o ambigüedades en las percepciones de los participantes sobre los temas. En parte, esto podría atribuirse al diseño de ciertas preguntas que en un mismo ítem pedían valorar varias afirmaciones con una escala. Tal vez ello pudo generar algo de confusión en quienes llenaron el cuestionario.

Percepción general de los profesores sobre la nueva carrera docente

Este primer punto se dirige a ofrecer una perspectiva general sobre las fortalezas y debilidades que los docentes perciben que tiene la nueva estructura de carrera en relación con el modelo anterior.

Al pedírsele a los docentes comparar la carrera actual con el modelo anterior no emergió una tendencia definida favorable o desfavorable a los cambios (ver Figura 5.1). Son pocos los que están de acuerdo con ciertas frases respecto a que el nuevo sistema sí aumenta la competencia entre docentes (39 por ciento) y sí estimula a realizar actividades de desarrollo profesional (37 por ciento). Por otro lado, ligeras mayorías se inclinan a decir que el nuevo sistema no reconoce mejor a los maestros excelentes (39 por ciento), no los evalúa mejor (34 por ciento), no les da más oportunidades de promoción profesional (33 por ciento) y que no tienen más incentivos para colaborar con sus colegas (33 por ciento).

Figura 5.1. Comparación con el anterior modelo



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

Asimismo, se les plantearon dos preguntas abiertas: una relacionada a los puntos fuertes y otra a los puntos débiles de la actual carrera docente. La relacionada con las fortalezas fue respondida por un 87 por ciento de los participantes, un 13 por ciento la dejaron en blanco y un 9 por ciento, curiosamente, incluyeron comentarios negativos. La pregunta relativa a las debilidades fue contestada por más participantes, un 91 por ciento. Además, allí se volvieron a poner críticas negativas, lo cual es indicativo de su clara insatisfacción con los cambios. La *Tabla 5.1* recoge estas respuestas.

Tabla 5.1 Principales fortalezas y debilidades percibidas por los docentes en el nuevo modelo de carrera

Aspectos positivos	%	Aspectos negativos	%
Formación, capacitación, desarrollo profesional	26,7%	Recargo de trabajo y complicación con los procesos.	17,8%
Que exista evaluación	16,3%	Sueldos.	10,8%
Los concursos, ingreso al magisterio	13,3%	La recategorización, escalafón injusto, requisitos difíciles, no se da tanto peso a años de experiencia.	10,2%
Ascenso, recategorización escalafón	10,0%	Evaluaciones.	9,8%
Mejora en sueldos	4,1%	La corrupción, intervención de la política, falta de transparencia.	9,8%
LOEI, el nuevo marco legal	4,1%	Falta de capacitaciones y oportunidades de maestrías gratuitas.	8,9%
Digitalización de procesos	3,3%	Condiciones de trabajo: infraestructura, escasez de libros, etc.	6,7%
Comentarios negativos	9,3%	Docentes que han ingresado con otras profesiones.	5,1%

No respondió	13%	Falta de información	4,8%
Total	100%	Concursos	3,8%
		Leyes que no apoyan a los docentes, dándole más derechos a los estudiantes.	3,2%
		La ley actual de educación	1,6%
		No respondieron	7,6%
		Total	100%

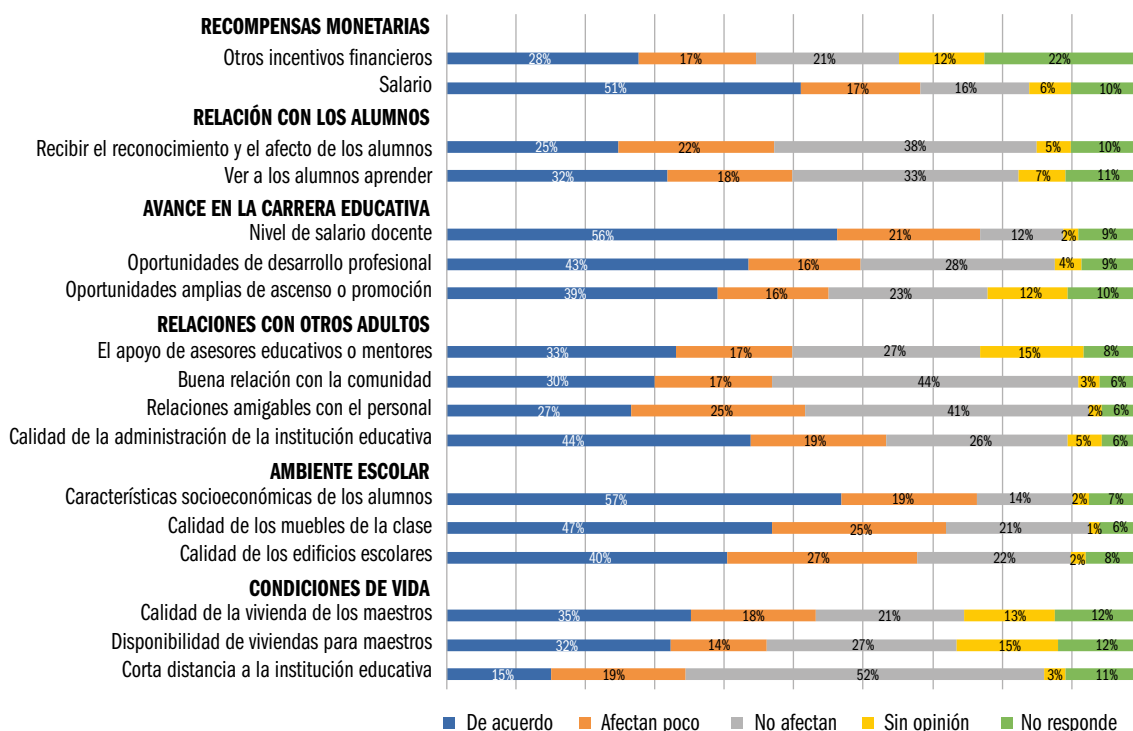
Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Posibilidades de la reforma: inferencias sobre la motivación docente

Para analizar el efecto que las nuevas posibilidades brindaban a los profesores, en el cuestionario se plantearon varios ítems en donde se les preguntó por los aspectos que más les afectaban en su desempeño laboral, cómo percibían las oportunidades que el nuevo modelo de carrera les daba y cuáles serían los motivos que les llevarían a aprovecharse de ellos.

En términos de los factores que afectan su desempeño laboral, entendidos como conjunto de factores externos o ajenos al individuo, los docentes señalaron como aquellos que más influyen en su labor: los factores relativos al salario; su avance en la carrera educativa y los factores socioeconómicos. Por otro lado, las variables que menos o nada les afectan son la relación con los alumnos y las relaciones con otros adultos (ver Figura 5.2).

Figura 5.2 Aspectos que afectan el desempeño laboral de los docentes



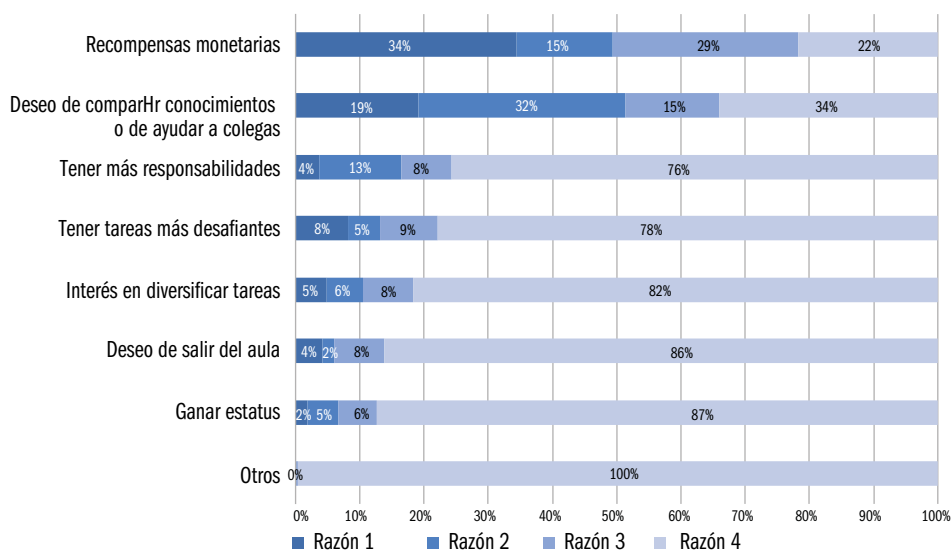
Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Observando estos resultados a través del marco teórico de Crehan (2016) es interesante observar cómo las características que más impacto tienen sobre los docentes son todas extrínsecas, mientras que las asociadas a la motivación intrínseca quedan en un segundo

plano. Por otra parte, al preguntárseles por los motivos para intentar recategorizarse, ascender u obtener una promoción, la razón más fuerte fue el poder acceder a una mejor remuneración, siendo la segunda la de poder compartir conocimientos con los colegas (ver *Figura 5.3*). Esta, junto al hecho de que una de las opciones menos elegidas por los participantes de la encuesta fue la del deseo de salir del aula, ofrece también información significativa sobre la motivación intrínseca, es decir, sobre el interés y disfrute personal. Los docentes ecuatorianos encuestados estarían demostrando con estas dos respuestas sentirse motivados en sus labores de enseñanza junto a sus compañeros.

De estas reflexiones se demuestra que se estaría ante un panorama de bajos ‘factores de higiene’, según la teoría de Herzberg (1968)⁴⁰, razón por la cual la cuestión salarial es fuertemente predominante.

Figura 5.3 Motivos para recategorizar, hacer un ascenso o una promoción



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

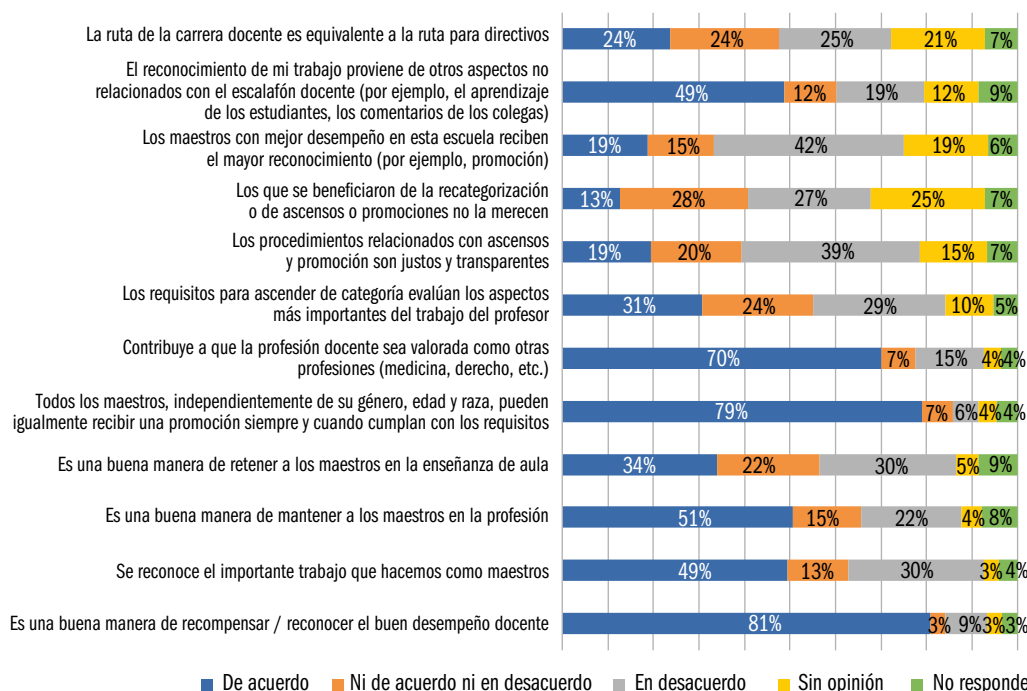
Por lo que respecta a la reforma en sí, según se extrae de los ítems del cuestionario mostrados a continuación en la *Figura 5.4*, podría afirmarse que las nuevas posibilidades de movilidad horizontal (entendida esta como las posibilidades de ascender de estatus y categoría salarial sin necesidad de abandonar el aula) y de movilidad vertical (interpretada como la posibilidad de incrementar estatus y salario ocupando cargos con funciones no docentes) son una apuesta esperanzadora para el reconocimiento de la docencia. Con ellas, existe una percepción mayoritaria de estar acercando el valor de la profesión a otras de mayor prestigio, como la medicina o el derecho. Igualmente, son muchos quienes consideran que los criterios, procedimientos y requisitos establecidos pueden contribuir decisivamente al incremento del sentido de la justicia y de igualdad de oportunidades, pues en este modelo, al menos idealmente, los mejores desempeños, independientemente del género, la edad o la raza, pueden recibir la recompensa y el reconocimiento debido.

Testimonios procedentes de ciertos directivos y docentes evidencian que lo planteado sobre ascensos y recategorizaciones en el nuevo modelo de carrera ha significado mejoras laborales reales:

Yo sí logré recategorizarme y estoy muy agradecida por eso. ... Muchos de mis compañeros también lograron mejorar su calidad de vida, porque esto nos permitió tener un mejor sueldo. Muchos, tal vez por la desinformación que hubo, no lo lograron (Vicerrectora de UE4).

40. Es necesario satisfacer ciertas condiciones ‘higiénicas’ de trabajo, tales como la de tener niveles salariales decentes, antes de poder aspirar a nuevos niveles de satisfacción o motivación como los que se derivarían de nuevas responsabilidades o del reconocimiento de los compañeros (Garrett, 1999, en Crehan, 2016).

Figura 5.4. Percepción sobre oportunidades de ascenso y promoción y sus requisitos



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

Asimismo, en las entrevistas, los docentes coincidieron en señalar que las reformas han eliminado barreras para los docentes de zonas rurales para ascender de categoría o concursar a otras funciones, lo que pone de manifiesto la contribución del nuevo modelo a la justicia social y a la igualdad de oportunidades:

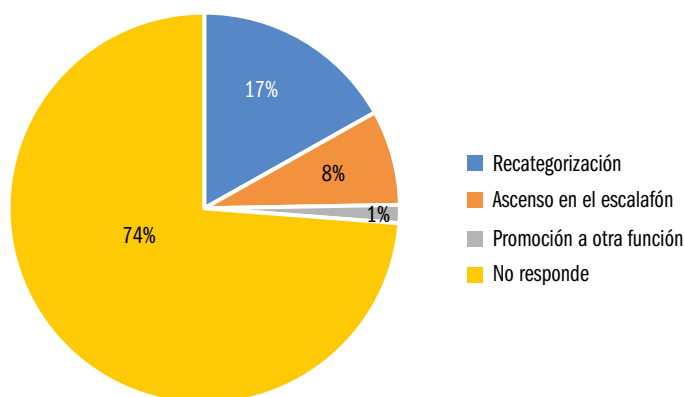
Sí se ha podido evidenciar que los compañeros han salido de las zonas rurales a voluntad de ellos. ... Entonces sí, sí han salido. Incluso hubo un proceso de reubicación de docentes, que usted debe tener conocimiento, hace un año atrás ... pudieron reubicarse de acuerdo al domicilio. Muchos docentes se trasladaron de norte a sur, de sur a norte y así. Entonces estos procesos sí han ido ayudando a que la educación se sienta atendida, a todas las personas que trabajamos en educación (Rectora de UEg).

Sin embargo, no todos tienen confianza en el nuevo sistema. Un porcentaje alto de docentes expresó desacuerdo con la afirmación de que los docentes con mejor desempeño reciben mayor reconocimiento (42 por ciento), y con la que afirma que los procedimientos relacionados con ascenso y promoción son justos y transparentes (39 por ciento). Especialmente negativa y desmotivadora es la impresión que se tiene sobre el exceso de trámites a realizar y la recarga de trabajo que conlleva la participación en los procesos para obtener ascensos, promociones o una recategorización. Es por ello que es interesante saber algo más acerca de qué oportunidades reales perciben los docentes que tienen para aprovecharse de las nuevas opciones.

Capacidad de decisión respecto a las opciones de la carrera

El nuevo modelo de carrera docente abrió diferentes opciones de avance horizontal y vertical para los profesores del sector público. Sin embargo, lo cierto es que los resultados evidencian que, en estos seis años, pocos docentes han aprovechado esas oportunidades, bien sea porque se les percibe como alta carga de obligaciones, o bien porque existen barreras que lo impiden. Por este motivo, es necesario estudiar más detenidamente la participación o no en los procesos de cambio, el porcentaje de éxito de quienes participaron y los factores que están restringiendo la capacidad de decisión de los docentes.

Figura 5.5 Proceso al que los docentes han aplicado



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

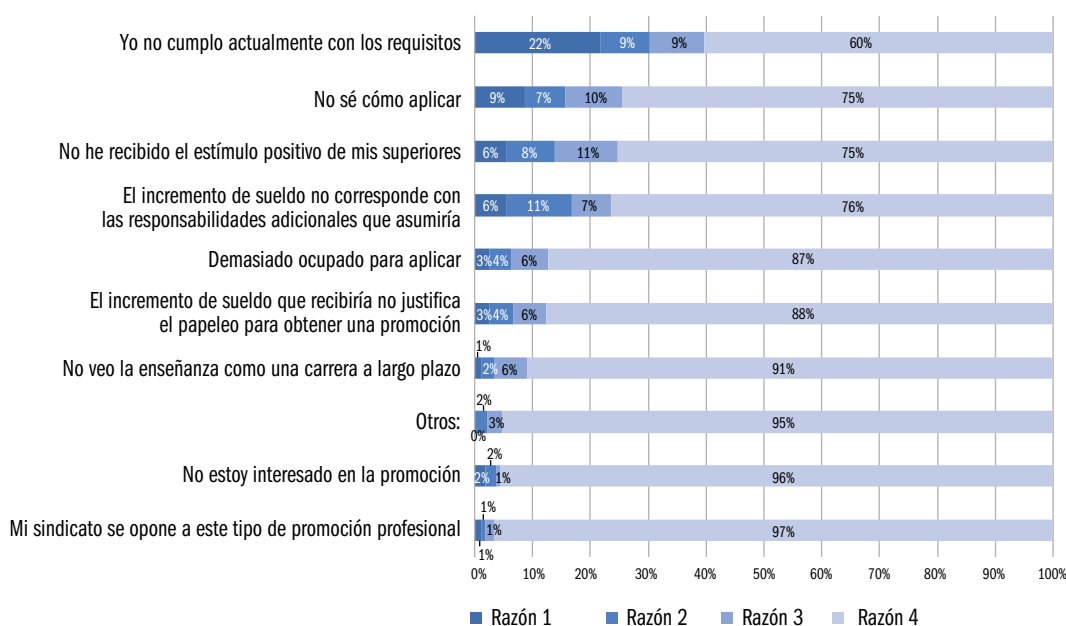
Capacidad para participar en los procesos

De los 267 docentes que participaron en la encuesta, tan sólo 70 docentes, el 26 por ciento, dicen haber aplicado a alguno de los procesos de la carrera docente.

Como lo evidencia la *Figura 5.5*, el 17 por ciento intentó recategorizarse, el ocho por ciento intentó ascender algún nivel en el escalafón, y simplemente un uno por ciento envió solicitudes para participar en los procesos de promoción a otras funciones (directivo, asesor educativo, auditor educativo). Estos porcentajes son muy similares a los de la realidad del universo de docentes, en la que sólo entre un 10 y un 15 por ciento de todo el magisterio habría hecho recategorización o ascenso y un porcentaje mucho más pequeño habría concursado para promoverse a otras funciones.

Es notorio que la mayoría no responde a esta pregunta, lo que podría interpretarse como que un 74 por ciento no solicitó ningún cambio. Como puede observarse en la *Figura 5.6*, las principales razones para no haber aplicado a alguno de los procesos de carrera docente son el no cumplir aún con los requisitos de ley o el tener desconocimiento de cómo hacerlo.

Figura 5.6 Razones para no haberse recategorizado, ascendido o promovido a otra función



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

Muchos de los encuestados manifestaron que los requerimientos introducidos para concursar y para progresar por la carrera docente eran mucho más exigentes que los del modelo de carrera antiguo, y que no había estímulos suficientes para esforzarse por satisfacerlos:

Antes había mayor facilidad porque uno, por ejemplo, cumplía sus cuatro años, uno llevaba ese documento a la Dirección de Estudios y uno ascendía de categoría inmediatamente. Aparte de eso había que hacer un seminario (Profesora de UE4).

¿Participó mucha gente de aquí de la institución para el proceso de recategorización?

No, muy poca. Por no haber alcanzado los requisitos (Vicerrectora de UE12).

Capacidad para alcanzar exitosamente las opciones

En cuanto al porcentaje éxito de entre los que aplicaron, el presente estudio revela que muy pocos consiguieron el cambio solicitado:

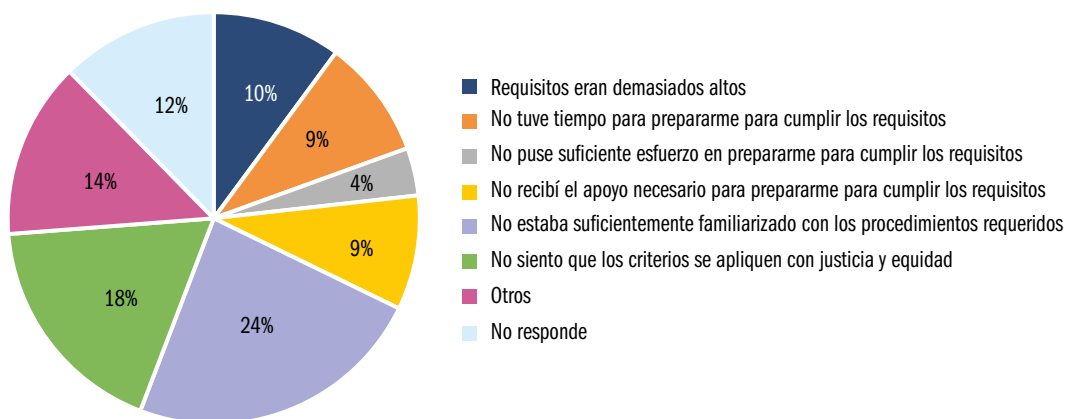
¿Y cuántos usted ha oído que sí lograron recategorizarse aquí en la institución?

La verdad, no sabría el dato exacto. Pero será a lo mejor unos diez compañeros, no creo más (Vicerrectora de UE12).

En esta institución, yo creo que ... éramos unos 100 y habrán ascendido unos cinco (Profesora de la UE2).

Las razones dadas para justificar por qué no tuvieron éxito son muy dispersas, si bien las principales son: la falta de familiaridad con los requisitos (24 por ciento); y la percepción de falta de justicia y equidad en los criterios usados en estos procesos (18 por ciento; ver la Figura 5.7). En la categoría 'otros', que es la tercera elegida (14 por ciento), la respuesta que predominó era, de nuevo, que no cumplían con los requisitos exigidos para esos procesos.⁴¹

Figura 5.7 Razones para no haber tenido éxito en la recategorización, el ascenso o la promoción



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

Uno de los entrevistados, aun manifestando entusiasmo por su profesión, afirmaba que era frustrante prepararse día a día y mejorar su nivel académico y que luego eso no significase prácticamente nada:

Me encanta la docencia y digo que yo no la consideraba así ... porque mi primera profesión es el diseño gráfico. ... Sin embargo, he sentido cierta frustración porque me he esforzado también por lograr prepararme, mejorar mi nivel académico, tener una maestría, pero uno no ve eso como una retribución, que sea algo que decir, bueno, ya llegó a su maestría, ahora hay un estímulo (Profesor de UE13).

41. Se referiría a no cumplir los puntajes mínimos en todos los tipos de evaluaciones. Para el caso de ascensos y recategorizaciones, incluiría no haber logrado el número exigidos de horas de cursos aprobados o el número de años requeridos para cada categoría.

Muchas son las barreras que impiden tanto participar en los procesos como alcanzar exitosamente las opciones (ver *Capítulos 6 y 7*). No obstante, las características particulares de los docentes también influyen en la capacidad para elegir. Estar cercano a jubilarse es un factor decisivo. Algunos docentes y directivos expresaron que, como estaban cercanos a la edad de jubilación, preferían no recategorizarse o concursar para funciones no docentes (directivos, mentores, asesores o auditores educativos). En ocasiones, el deseo de jubilación está relacionado a la desmotivación, ya que perciben que los cambios en la carrera docente les han supuesto un conjunto de exigencias que los agobia:

La verdad, nunca quise ser autoridad. ... Si tengo que concursar y participar no lo haría. ... Yo lo que quisiera, de pronto, es cumplir mis 60 años, jubilarme y retirarme (Vicerrectora encargada de UE3).

La digitalización de los procesos y la dificultad que ello conlleva para quien no está familiarizado con la informática también es un limitante de la capacidad de aprovecharse de las nuevas oportunidades. Como se verá en el *Capítulo 7* con más detalle, algunos manifestaron su inconformidad con el hecho de que los cursos de formación sean realizados en línea.

Evaluación de los procesos

Una de las características que más afecta a la capacidad de decisión es la de la introducción de procesos evaluativos. En la indagación cuantitativa y cualitativa se expresó una valoración positiva respecto a que ahora exista evaluación a los docentes como parte de los diversos procesos de la carrera educativa. En la *Figura 5.8*, se evidencia que predomina una apreciación positiva del lugar de la evaluación en sus labores docentes, si se compara con el bajo porcentaje de apreciación negativa. No obstante, esas apreciaciones positivas no se expresaron como mayorías absolutas.

Figura 5.8 Cómo afecta ser evaluados para la recategorización, ascenso o promoción



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

De entre las características positivas aportadas por la introducción de evaluaciones, cuatro son las que aparecen como las más relevantes.

Potencial para incentivar el aprendizaje

Unos pocos entrevistados expresaron una opinión positiva sobre si las nuevas exigencias en los concursos para ingresar al magisterio fueron un estímulo o los desanimaron a concursar:

Me estimuló a desarrollar, a conocer, a investigar, a darme cuenta si realmente estaba óptima para poder desarrollar cada uno de mis desempeños. Me gustó mucho porque, aunque pasaba malas noches y todo, me gustaba investigar de los temas, saber, conocer aparte de lo que lo que no sabía. Sobre todo por eso (Profesora de UE4).

Por otra parte, como se verá más tarde en este capítulo, estimulan el aprendizaje colaborativo.

Capacidad para ayudar a detectar y subsanar deficiencias

Este es un aspecto valorado tanto en las encuestas como en las entrevistas:

Todo proceso es muy bueno, especialmente en evaluación, porque nos ayuda a ver hasta qué punto nosotros hemos avanzado y ayuda a proyectar metas todavía más altas para poder alcanzar lo que es el nivel de educación. Nos ayuda a detectar las debilidades que estamos teniendo en educación, los puntos donde nosotros tendríamos que apuntarnos en lo que son las capacitaciones (Rectora de UE9).

Aumento de la percepción de transparencia en los procesos

Con respecto al modelo anterior de carrera docente:

Yo soy docente ya más de 15 años. Antes de que se presentaran estos concursos, no se podía ingresar. ... No había convocatorias. ... Recién cuando hicieron público todo eso de que va a haber concursos para poder ingresar, ... yo no creía, no creía, porque siempre había el rumor que se tenía que pagar para poder ingresar. ... Me inscribí, empecé a hacer todo y tener los puntajes claros, que me seguían reconvocando, informando y llegar, me parecía increíble. ... Pero sí se dio transparentemente. ... Soy una de las personas que ingresó en los primeros ganadores (Rectora de UE14).

Hay una parte positiva. Anteriormente, si bien es cierto, para subir de ascensos, subir una categoría, ¿qué hacía? La coima,⁴² ¿no? ... Pero ahora, bueno, estamos siendo evaluados. También se sabe y se conoce que existen, aún todavía, este tipo [de coimas] pero ahora no es tanto (Profesora de UE14).

Mayores dificultades para cometer actos de corrupción en las pruebas.

Lo que parece tener que ver con la *informatización* de los procesos. Según un funcionario del INEVAL, se diseñó un *software* que no precisa de conexión a internet para utilizarse y es el que ahora se usa para aplicar a los procesos. Este *software* funciona enviando información encriptada al INEVAL, necesitándose tres contraseñas para su descifrado:

Para poder abrir una evaluación tiene que haber tres contraseñas. Hay un corresponsable que depende de quién sea la aplicación. Por ejemplo, si es del Ministerio de Educación o si es de INEVAL o si es de SENESCYT es un corresponsable, que es una de las instancias. Luego hay el aplicador que es del INEVAL y luego está la contraseña del sustentante. A menos que los tres metan la contraseña, el aplicativo no se puede abrir (Funcionario de INEVAL del equipo responsable de las evaluaciones a docentes).

Recuerdan hace muchos años mucha gente compraba los ingresos al magisterio, compraban los ascensos. ¿Hoy eso es fácil de hacer?

No. ... Con el uso de aparatos tecnológicos, el sistema –porque ellos manejan un sistema, el INEVAL– es un poco complicado, no es como se escuchaba antes, que se compraba el ingreso al magisterio, el ascenso (Profesor de la UE7).

Sin embargo, si bien se reconoce que la lógica de los procesos del nuevo modelo de carrera docente, así como la digitalización de los mismos, ha contribuido a disminuir de forma importante la corrupción y falta de transparencia, aún se percibe que, especialmente a nivel de los distritos, se dan situaciones que se señalan como poco transparentes o injustas. Estos problemas serán descritos con mayor detalle en el *Capítulo 6*.

42. Soborno, dinero que se da para conseguir algo.

Inclusive, los entrevistados de ambos gremios docentes admitieron que era importante que se evalúe a los docentes, *siempre que no sea instrumento político o de castigo, sino de mejora del sistema*:

La evaluación no es un momento de un escenario político. La evaluación para el magisterio, cuando se aplica una verdadera política nacional educativa, debe de ser permanente y el magisterio moderno, contemporáneo. Debemos nosotros asumir ese reto, que en cualquier momento, en cualquier hora, debemos de ser evaluados (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

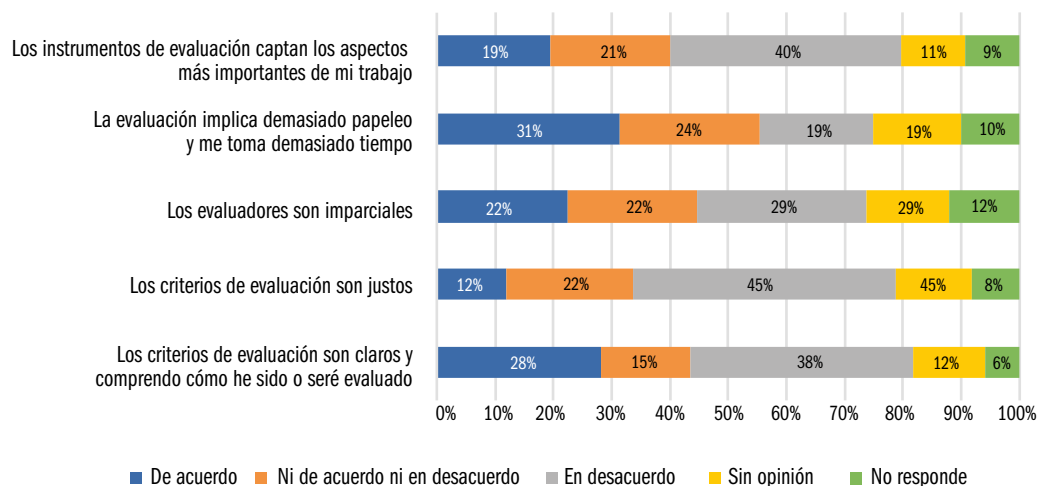
Para nosotros la evaluación es un proceso necesario para que podamos definir todo acto de ser humano y por supuesto del profesor, pero para generar una autocritica que determine mejorar, ubicar los errores, para luego en un proceso de capacitación y actualización, convertirlos en fortaleza, no para someter. Por eso nosotros decimos que no se haga ni premio, ni castigo. ... Ahora es carga, es hostigamiento, es necesidad de en ese momento poner a ver, de comprar las pruebas. Entonces es una farsa la evaluación. Solamente sirve como instrumento de dominación, no como realmente debe ser un instrumento de diagnóstico, para desarrollo del sistema educativo, del propio docente. No. No ha servido así (Presidenta del gremio de maestros UNE).

No obstante, las evaluaciones, tal y como son implementadas en la actualidad, suscitan numerosas quejas y son las más comentadas por los entrevistados. Las expresiones de buena apreciación hacia los concursos de ingreso a la docencia y otras funciones magisteriales, hacia los nuevos procesos de ascenso y recategorización son minoritarias. Nadie cuestiona la existencia de la evaluación. Sin embargo, se presentaron múltiples objeciones a las características de esta y su implementación.

Los índices de reprobación son muy altos y, en general, las entrevistas evidencian que la lentitud, la burocracia y la insuficiente información sobre dichos procesos contribuyen a disminuir la apreciación de los mismos. La *Figura 5.9* muestra que, entre los docentes encuestados, al comparar el grado de acuerdo versus el de desacuerdo con las afirmaciones presentadas, predominaron claramente las siguientes percepciones:

- No hay justicia en los criterios de evaluación (45 por ciento).
- No hay claridad respecto a los criterios de evaluación, ni comprensión de cómo han sido o serán evaluados (38 por ciento).
- No se cree que los instrumentos de evaluación capten los aspectos más importantes del trabajo docente (40 por ciento).

Figura 5.9 Opinión sobre la evaluación para ascender de categoría o ingresar a otra función



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

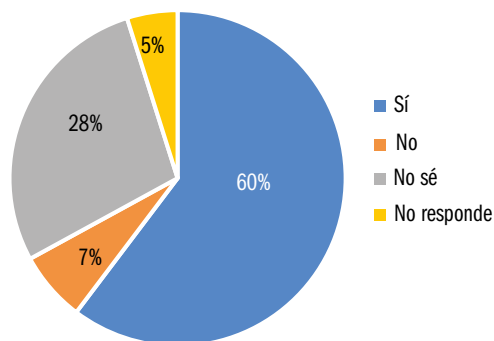
Oportunidades de formación continua

Otra de las cuestiones que afecta a la capacidad de decidir es la formación. Tanto los cuestionarios como las entrevistas coinciden en señalar como positiva la capacitación que hoy se exige realizar al magisterio, como parte de su desarrollo profesional y como condición para el ascenso en el escalafón. Igualmente, ambas fuentes señalan la capacitación docente como un factor positivo del nuevo modelo de carrera que se ha vuelto preponderante en su ejercicio profesional y una condición para ascender en el escalafón o para acceder a nuevas funciones:

Hay círculos de estudios, de preparación, intercambio de ideas. Se puede decir que, hasta cierto grado, el sistema los ha obligado (Profesora de UE2).

Los docentes en este estudio reconocieron la importancia de la formación en servicio como una condición para ascender en el escalafón y evidenciaron conocer las diferentes iniciativas que el MINEDUC había desarrollado al respecto. En la *Figura 5.10* se evidencia que un alto porcentaje de docentes es plenamente consciente de que estos son una condición indispensable si se quiere progresar en los escalafones.

Figura 5.10 ¿Exige el escalafón docente el cumplimiento de desarrollo profesional específico?



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

El principal cambio con respecto al sistema anterior, en el que también existían cursos de formación, es que actualmente se exige la aprobación de los cursos para reconocerlos como válidos para el ascenso. Además se exigen más horas:

Los cursos de antes, ¿de cuántas horas eran antes de la reforma, de la Ley del 2011?

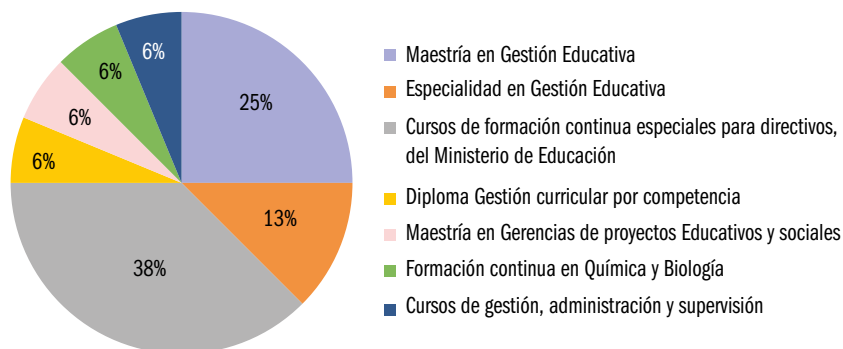
Abrían un curso, te inscribías, asistías y te daban el cartón de 120 horas. ... Ahora tienes que asistir, te toman el examen online. Una de las diferencias también ahora que el uso de la tecnología ha favorecido para esto de las capacitaciones a los docentes, porque ellos pueden a través de su casa ingresar (Asesora educativa).

Otro cambio con respecto al modelo anterior es la introducción de programas específicos de formación para las funciones no docentes, cuya participación se reporta y se aprecia positivamente. En el nuevo modelo de carrera docente, una exigencia en los concursos para estas nuevas funciones es la de aprobar programas especiales de formación que los familiaricen con los nuevos marcos normativos, así como con los enfoques y tareas para esos nuevos roles. Así, por ejemplo, según mencionó una de las autoridades entrevistadas, el curso para directivos les orienta en materia de proyectos y normativa educativa y les enseña habilidades directivas para los ámbitos de su competencia (escolar, social, cultural, ayuda comunitaria, etc.).

En este respecto, se constató que un alto porcentaje de directivos (51 por ciento) ha obtenido títulos de 4° nivel (especializaciones o maestrías), tal como lo muestra la *Figura 5.11*.

Sin embargo, de nuevo son múltiples las barreras que impiden aprovecharse de las oportunidades de formación del nuevo modelo de carrera docente (*Capítulo 6*).

Figura 5.11 Formación para convertirse en rector/director



Fuente: Hoja de datos de autoridades (12 registros).

Elaboración propia.

Cambios en las condiciones salariales

El tema salarial es considerado, como ya se ha visto, un factor primordial y aparece repetidamente en las entrevistas. El estudio señaló reiteradamente que, si bien en el año 2011 y 2012 fue atractivo recibir los incrementos salariales que se introdujeron con la LOEI, junto con el aumento general que hubo para servidores públicos, al haberse ‘congelado’ dichas remuneraciones, hoy ya no son un estímulo para ascender de categoría. Luego de siete años de transcurridas las reformas, muchos demandan un nuevo ajuste salarial que implique igualar sueldos con otros servidores públicos, que hoy ganan más que los docentes. Esta visión negativa predominó en las entrevistas, con el señalamiento de que se sienten infravalorados frente a otras profesiones:

Siguen subiendo los sueldos, pero al magisterio nada. Eso es lo malo. Está prácticamente congelado (Profesora de UE14).

Como estamos, yo creo que estamos muy desmotivados y vemos muy lejos eso de que nuestro salario va a mejorar (Profesora de la UE2).

Y otras profesiones, un ingeniero, un médico ¿Por qué un buen sueldo? O, en otro Ministerio, mismo a nivel público ¿Por qué buen sueldo? ... Y, ¿por qué no ser bien remunerado el docente? Entonces falta ese reconocimiento (Vicerrectora de UE12).

También son numerosas las quejas contra la lenta subida salarial tras una recategorización de varios niveles, los incumplimientos a las promesas de pagos por desempeño, la ausencia de ayudas económicas a la formación de postgrado (*Capítulo 7*). Sin embargo, no afectan a todos por igual. Los más afectados por los cambios son las personas con mayor antigüedad y experiencia en el magisterio, quienes constantemente mencionaron en las entrevistas su percepción de injusticia ante el hecho de que hoy ganen casi lo mismo que los nuevos docentes que recién ingresan. Muchos de ellos no pudieron recategorizarse o ascender en el escalafón al haber fallado en las pruebas, no haber acumulado suficientes horas de capacitación y, sobre todo, por no haberseles considerado sus años de experiencia, que es el factor de mayor peso en dichos procesos. A los que sí lo consiguieron, se les ofrece una lenta subida salarial tras la recategorización, así como largos procesos de formación de posgrado si desean aspirar a cargos directivos:⁴³

Por vocación nos quedaremos muchos, pero con toda esa presión que hay en esos cambios, algunos dicen ‘ya me quiero jubilar’ (Profesora de UE5).

43. Es importante remarcar que la formación de todo tipo que ha entregado el Ministerio de Educación (continua, de inducción, como etapa de algún concurso o inclusive postgrados con universidades extranjeras), han sido y continúa siendo totalmente gratuita. Las becas totales otorgadas por el MINEDUC para los posgrados siguen procesos meritocráticos basados en las pruebas de desempeño.

Otro factor son los cambios en las horas de trabajo exigidos por la LOEI. Algunos indicaron que el alza salarial, al venir de la mano con un aumento en las horas exigidas de trabajo diario (ocho horas diarias), ni siquiera había supuesto un incremento real, como algunos manifestaban, sino que en los hechos implicó una disminución de su ingreso, pues ahora no pueden tener un trabajo complementario como antes. El siguiente testimonio de un docente lo muestra:

El sueldo de ahora, que se dice que es mejor al anterior, no es verdad. Por qué le digo. Porque antes nosotros, como docentes, trabajábamos determinada carga horaria y teníamos la oportunidad de trabajar en otro lugar para nivelar el ingreso. Ahora, es más, nos aumentan la carga horaria. Si nosotros hacemos ... una relación de las horas de trabajo en relación al sueldo, no estamos ganando más, estamos ganando ahora menos que antes. Porque ya el docente se dedica solamente a su colegio las ocho horas y no puede ir a otro lado (Profesora de UE2).

Entre estas razones y el endurecimiento de los procesos, existe una percepción mayoritaria de que los docentes han perdido autoridad ante la sociedad, y no sólo a nivel salarial, sino también porque piensan que los cambios en las normativas no los favorecen y consideran que reconocen unos derechos a los estudiantes y a las familias que muchos de ellos sienten que les desvalorizan:

Hoy estamos viviendo en una sociedad en donde los maestros no somos nada, no tenemos autoridad (Profesora de la UE12).

Aquí, hoy por hoy, el maestro es desvalorizado totalmente. Se bombardeó durante 10 años, solamente derechos de los padres, derechos de los chicos, derechos de niño y adolescente y nada de obligaciones. Hoy por hoy, por eso la comunidad se siente con toda la potestad de, perdón que diga esto, enviar al carajo a todos los maestros (Profesora de UE14).

Cambios en el ambiente de trabajo: la colaboración entre colegas

La encuesta referida a los aspectos que afectaban el desempeño laboral de los docentes (Figura 5.2) mostró que las relaciones con los alumnos y con los otros adultos de la institución educativa eran las variables que menos o nada les afectan en su labor. Esto resulta llamativo, dada la razón de ser y naturaleza del trabajo docente, que tiene como foco el lograr el mejor aprendizaje posible en los estudiantes, en donde su relación con ellos y con otros adultos es clave para lograrlo. La colaboración entre colegas tampoco fue un factor señalado de manera espontánea cuando se les preguntó por los aspectos positivos del nuevo modelo de carrera (Tabla 4.2). Sin embargo, el estudio parece reflejar que uno de los mayores impactos positivos de la reforma se ha dado a este respecto. Lo más probable es que este hecho se deba a algún problema en el diseño del cuestionario, en donde la cuestión salarial, que es considerada fundamental y prioritaria por los docentes, se presenta al mismo tiempo y en el mismo nivel que las demás, lo que resulta en la imposición de esta última en merma o descrédito de cualquier otra.

El impacto de las evaluaciones

Los procesos de selección del nuevo modelo de carrera no están basados en normas, es decir, no existe un límite de puestos a los que ascender y por los que competir. Por el contrario, la reforma incorpora una selección basada en criterios (todos los que superan ciertos requisitos pueden conseguir los ascensos y promociones). Este hecho favorece la colaboración entre docentes, como podía observarse en la Figura 5.8. La introducción de procesos evaluativos para la recategorización, ascenso o promoción, parece haber tenido un impacto positivo entre el 40 por ciento y el 50 por ciento del personal docente y casi ningún impacto negativo, por cuanto a la participación en el aprendizaje profesional colaborativo: dar y recibir retroalimentación; realizar actividades conjuntas entre diferentes clases y grupos; compartir las mejores prácticas y materiales y aumentar la voluntad del trabajo colaborativo.

Lo anterior fue reiteradamente mencionado en las entrevistas: el haber introducido la evaluación como herramienta obligatoria para los diversos procesos de carrera docente, así como el realizar capacitación como condición para ascender en el escalafón, llevó a los docentes a desarrollar diversas acciones de colaboración entre colegas que anteriormente no eran comunes en la institución:

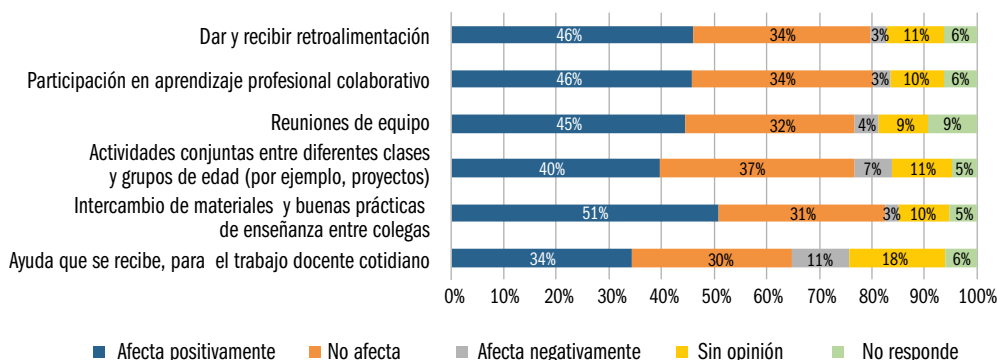
Aquí cuando vamos así a un seminario ... hacemos círculo de estudio, nos ayudamos. ... Vienen los compañeros que tienen un poquito más experiencia y nos explican y eso nos ha servido bastante para dar estas pruebas, estos seminarios (Profesora de la UE5).

Cuando nos toman las evaluaciones, por ejemplo, ¿se acuerdan que nos reuníamos y hacíamos círculo de estudio para poder estudiar y poder rendir esas pruebas? Entonces sí hace que tal vez mejoremos en ese aspecto para hacer un trabajo colaborativo. Sí nos ha ayudado a mejorar (Profesora de la UE8).

El impacto de las nuevas figuras profesionales

Junto a esto, y a pesar de su escaso número, se observa también un impacto positivo en un porcentaje similar de profesores con respecto al efecto de las nuevas figuras no docentes (docente–consejero, docente–mentor, asesor educativo, auditor educativo) en varios aspectos de la labor docente (ver Figura 5.12).

Figura 5.12 Cómo la introducción de nuevas funciones afecta varios aspectos de su trabajo



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

Igualmente, hay una apreciación positiva basada en experiencias directas con estos funcionarios por parte de los entrevistados. Los perciben como apoyo para identificar las fortalezas y debilidades y para mejorar el desempeño docente e institucional:

El año que yo entré a ser vicerrectora, digo que fue una bendición para mí, porque ese mes ... ellos [asesores educativos] llegaron y me enseñaron y me apoyaron en todo lo que es pedagogía didáctica, paso a paso: planificación, refuerzo académico, todos los procesos que encierran el currículo. ... Sí que me ayudó con los profesores, por supuesto, aunque ellos nunca trabajan directamente con el docente, es directo con autoridades (Vicerrectora de UE3).

Percepciones sobre la atracción y la retención docente

Efectos sobre la atracción

Poco puede inferirse a partir de este estudio sobre los efectos de la reforma en la atracción de aspirantes a entrar a la carrera docente. Esto se puede comprender si recordamos que la mayoría de los entrevistados llevaba en la profesión mucho tiempo. Las reformas se introdujeron hace solo siete años, y únicamente el 17 por ciento de los entrevistados tenían menos de cinco años en el magisterio. Por este motivo, la razón que se utiliza para haber ingresado al magisterio nada tiene que ver con los cambios hechos en el modelo de carrera docente.

De cualquier manera, como se muestra en la *Figura 5.13*, las perspectivas de ascenso no fueron un factor influyente para el 48 por ciento en la decisión de acceder a la profesión docente. Un 13 por ciento indicó no haber conocido esa posibilidad de ascenso antes de ingresar al magisterio.

Figura 5.13 ¿Las perspectivas de ascenso en la carrera influyó en su decisión de convertirse en un maestro?



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

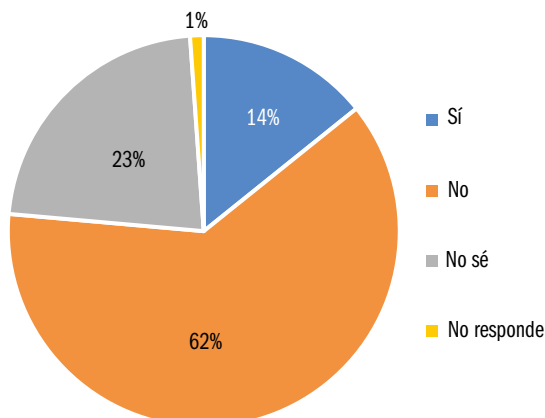
Efectos sobre la retención

Para analizar este punto se han tomado en cuenta tres cuestiones: los resultados directos de la encuesta sobre el deseo de abandonar o permanecer en la profesión, la percepción que los docentes tienen sobre los cambios inmediatos que trae la reforma, y, finalmente, la esperanza de que la reforma cree o no unas mejores posibilidades laborales.

Sobre los deseos de permanencia y abandono

Un porcentaje alto de los docentes (62 por ciento) indicó que no tiene planes de salirse del magisterio de inmediato, mientras que un 14 por ciento expresó claramente su deseo de abandonar la profesión (ver *Figura 5.14*). Es probable que este segundo grupo sean personas de mayor edad para quienes, como se ha recogido anteriormente, las nuevas condiciones de la carrera les ha significado desmotivación por estar ganando igual que docentes que recién entraron o frustración y temor ante el fracaso en las evaluaciones.

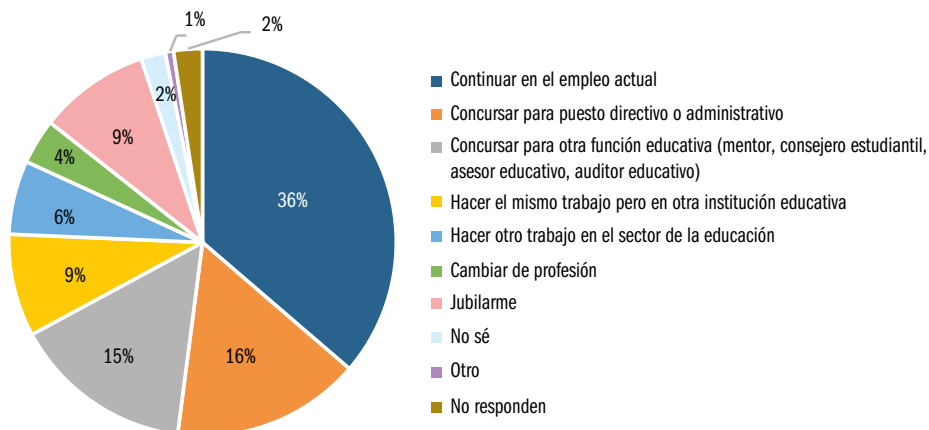
Figura 5.14 ¿Tiene intención de abandonar la profesión en el futuro cercano?



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Un 36 por ciento de los participantes del estudio expresó su deseo de permanecer en el empleo actual y otro 37 por ciento aspira a concursar a otra función o puesto directivo o a realizar otro trabajo, pero dentro del sector educativo (ver la *Figura 5.15*).

Figura 5.15 ¿Cuáles son sus aspiraciones para el futuro profesional cercano?

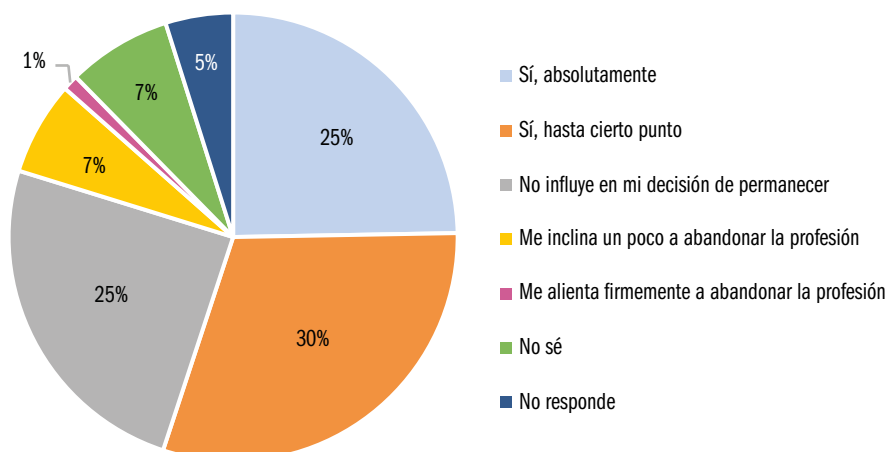


Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Sobre la percepción de los cambios (procesos de concurso, ascenso y recategorización)

A pesar de las dificultades reportadas para realizar o lograr el éxito en los procesos de concurso, ascenso o recategorización, los docentes no ven estos procesos como un elemento que los desanime a permanecer en la profesión sino que, por el contrario, para un 25 por ciento es una razón muy fuerte para quedarse. Para un 30 por ciento es una de las razones que los anima hasta cierto punto a permanecer en el magisterio, como lo muestra la *Figura 5.16*.

Figura 5.16 ¿Las oportunidades de ascenso en el escalafón y de promoción existentes le animan a permanecer en la profesión educativa?

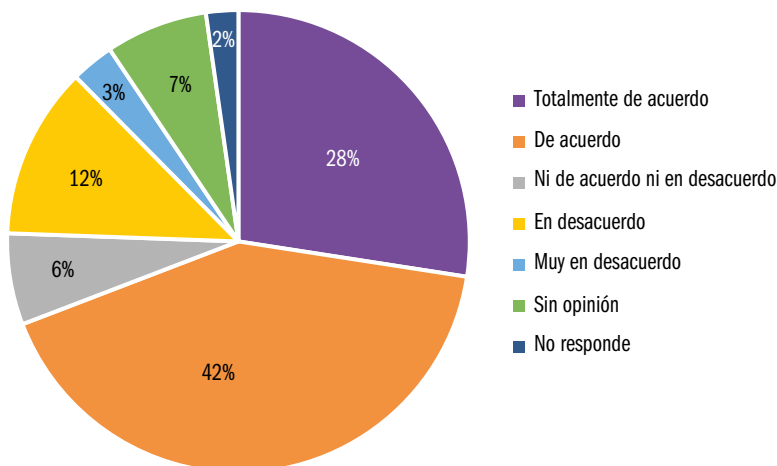


Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Sobre las posibilidades que crean las reformas

Un 70 por ciento de quienes respondieron el cuestionario indicó que está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que las reformas crean buenas posibilidades laborales futuras (Figura 5.17). Eso probablemente incide positivamente en su deseo de permanecer en la profesión docente.

Figura 5.17 ¿En qué medida concuerda con la siguiente afirmación? *La reforma crea buenas posibilidades laborales futuras, en que los docentes puedan ascender de categoría o promoverse a puestos directivos o de especialistas.*



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

En este respecto, unos pocos entrevistados afirmaron que confían en que las reformas contribuyan a la revalorización del docente:

Para la comunidad es favorable, porque yo, como padre de familia, me gustaría que la persona que eduque a mi hijo sea una persona preparada. En este punto creo que para la comunidad están favorables todos los cambios que se han hecho, porque ven que un profesor va con título, que va con un concurso ganado, que lo han evaluado tanto pedagógicamente, en las primeras pruebas psicológicas y de conocimiento (Profesora de UE4).

Sí se ha revalorizado lo que es la carrera docente. ... Como que es una actividad, a más de noble, es ya reconocida con un salario digno. ... La gente que sí vivió y vive del magisterio ya muchos años, sí tiene conciencia de que ha habido un avance y un progreso en todo sentido (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

6. Desafíos de implementación relativos al diseño o estructura de la carrera docente

En las entrevistas, los participantes mencionaron algunas experiencias que suponen desafíos de implementación relativos al diseño o estructura de la carrera docente. Se han organizado los testimonios y reflexiones en tres grandes párrafos: (1) lo relativo a los aspectos más generales de la reforma de la carrera, que normalmente se encuentran referidos al diseño del escalafón salarial docente (movilidad horizontal); (2) lo relativo específicamente al diseño del nuevo escalafón de carrera; y (3) lo relativo particularmente al diseño de las evaluaciones de los procesos.

Aspectos relativos al diseño general de la carrera docente

Atraer aspirantes de calidad a la docencia presenta algunos obstáculos

Algunos entrevistados expresaron preocupación porque el ingreso de postulantes a las carreras educativas en las universidades ha disminuido:

Ahorita estamos sin docentes porque cesaron la mayor parte de universidades que preparaban docentes ... Porque ya no hay estudiantes (Asesora educativa).

Por otra parte, otros perciben la formación en educación que hoy imparten las universidades como inadecuada a los cambios curriculares y de planificación institucional que se han dado con las reformas educativas que introdujo el MINEDUC:

Que haya la relación directa del Ministerio de Educación con las universidades, porque estos docentes que están tratando de profesionalizarse, de obtener su título, sea de grado o sea de postgrado o sea de maestría, están recibiendo unas asignaturas y unos contenidos básicos de las asignaturas que no reflejan la necesidad real de las instituciones educativas (Asesora educativa).

El proceso de las recategorizaciones no está dando los resultados esperados

Entre los desafíos más serios que enfrenta el MINEDUC está el de lograr un mayor porcentaje de recategorizaciones. Este es un desafío múltiple, pues son diversas las dificultades para explicar por qué un alto número de docentes no lo consiguió: no haber alcanzado el puntaje requerido en las pruebas; no haberse inscrito porque consideraban que no les convenía, al estar cercanos a jubilarse; y/o no cumplir con los requisitos exigidos. El siguiente testimonio expone con palabras esta realidad:

Unos no pasaron las pruebas, otros no se inscribieron, entonces depende de eso. ... ¿Quiénes no se inscribieron? Docentes que ya tienen gran antigüedad de años. ... Para darte un ejemplo claro: el anterior director que estaba en la institución donde yo estaba. Cuando yo ingresé, él ya había estado años, estaba cerca de jubilarse, él ganaba 1.200 USD era título tecnológico de profesor. Él se ubicó en una categoría más o menos alta, creo que era D o C, entonces él se ubicó ahí. Entonces a él no le convenía inscribirse en un proceso de recategorización ni hacer un ascenso. [También decían] 'No tengo los títulos, no tengo esto, qué voy a estar estudiando'. ... Ellos son los que no se han recategorizado (Asesora educativa).

Entre los profesores veteranos, una de las críticas más frecuentes a la reforma es la del tratamiento de los años de experiencia. Muchos perciben como desmotivador que estos no sean reconocidos suficientemente. Coinciden reiteradamente en lo injusto y desmotivador que es que un docente con muchos años en el magisterio, que no se haya logrado recategorizar, esté ganando lo mismo que un docente que recién ingresa:

Que se reconozcan los años de experiencia. ... Yo tengo 27 años y el momento de ubicarnos en las categorías, no nos reconocieron nada (Profesora de UE8).

Todos los docentes estamos iguales, eso de la unificación estamos iguales. Un profesor que tenga 28 o 25 años, está ganando igual que un profesor que recién se va a iniciar, entonces eso es injusto (Profesor de UE1).

El que entraba al magisterio por primera vez, entraba a ganar setecientos y pico. ... La gente decía, 'Oye son 750 USD, lo mismo que yo. Yo tengo 10 años, tú recién entras, ¿y ya vas a ganar lo mismo que yo?' (Profesor de UE4).

Sin embargo, en una reforma que pretende fundamentarse sobre el mérito y no sobre la antigüedad, lo importante no son los años de servicio, sino la calidad del desempeño. La realidad es que los docentes más jóvenes están obteniendo mejores desempeños en las pruebas que los de mayor edad y que los resultados generales de estos últimos arrojan resultados por debajo de la media (ver Figura 4.4).

Los criterios para subir de nivel podrían estar siendo demasiado exigentes

Algunos docentes entrevistados reportaron que no han podido ascender de categoría porque no obtuvieron el puntaje mínimo requerido para hacerlo:

Hubo un porcentaje bien grande que no se recategorizó por el examen (Auditora educativa).

Otros docentes y directivos sugirieron que se reduzca el número de años exigidos para poder ascender de una categoría a otra, porque los consideran demasiado prolongados en el tiempo:

Los años que se nos exige tener para poder escalar de una categoría a otra. Que sean menos. ... Para escalar a una categoría hay que esperar cierto determinado tiempo. Así, por más que usted haya obtenido un título, haya hecho un diplomado o algo, tiene que esperar que usted cumpla esos años, caso contrario no hay ascenso. Eso de ahí deberían de reformarlo (Vicerrectora de la UE4).

Particularmente se percibe como un problema que los directivos no puedan progresar en el escalafón docente, mientras ejercen un cargo como autoridades de un establecimiento educativo.

¿Usted hizo el proceso de recategorización cuando se abrió?

Sí, pero ahí también es otro problema porque actualmente yo quería continuar haciendo ese proceso pero me decían que como estoy con funciones de rectora, se quedan paralizadas esas recategorizaciones o ascensos (Rectora de UE14).

Los incrementos salariales por ascenso no ameritarían el esfuerzo para conseguirlos

Existe una percepción de que los incrementos por ascenso de categoría son pequeños. Ciertos docentes mencionaron en la entrevista que las exigencias para recategorizarse demandan un esfuerzo que no es equivalente a los montos de incremento en cada categoría:

Imagínese, si yo voy a ganar 40 USD más, me quedo aquí en la G. No hay esa motivación de que me recategorizo porque me va a subir 100, 200 USD (Profesora de la UE2).

Algunos otros creen que la inversión que toca hacer en un posgrado para subir una categoría, no amerita el esfuerzo financiero. Algunos de los docentes de mayor edad prefieren invertir ese dinero en la formación de sus hijos:

No es motivante para nada, porque si usted se pone a ver los cursos y todos los estudios de postgrado, están terriblemente costosos. En el caso mío, yo soy profesora de inglés. La maestría mía en inglés me costaba 12.500 USD y tenía que hacer el pago por semestres. Entonces, yo le decía a mi papí, que es la persona que más me apoya. Y me dijo '¡Sigue, sigue!' ¿Y para qué sigo, si me van a subir 65 USD? (Profesora de la UE12).

Una maestría está sobre los 8.000 USD. Solamente me aumentan 80 USD a un mes. ¿De dónde recupero yo los 8.000 USD que es la inversión que yo voy a hacer? Económicamente a mí, no me representa eso. Yo estoy con 27 años de servicio. Para mí, ascender a la A o a la B, solamente por el cartón porque diga Magíster ... no me simpatiza mucho. ... Yo estoy con mi hija que tiene ya 22 años y está en la universidad. Para mí no significaría mucho la maestría ¡Es la educación de mi hija, son 8000 USD! (Profesora de la UE11).

Los cupos para tomar las capacitaciones ofrecidas por el MINEDUC estarían siendo insuficientes

Existen ciertas barreras, señaladas por la mayoría, para acceder a las oportunidades de desarrollo que suponen los programas formativos masivos que entrega el MINEDUC presencialmente o en línea. Uno de ellos, ya mencionado, es el grado de dominio que cada docente tenga al usar las tecnologías digitales. El otro, más ligado al diseño de la reforma, está relacionado con el hecho de que los cupos para tomar las capacitaciones ofrecidas por el MINEDUC estén siendo insuficientes. Esto reviste gran importancia pues se está creando, según mencionaron algunos de los entrevistados, una especie de círculo vicioso descorazonador entre capacitación y evaluación. Los altos índices de reprobación en las pruebas (sea para concursos o para ascensos y recategorizaciones), y la percepción de que el MINEDUC no ofrece suficientes cupos para tomar capacitaciones para mejorar sus competencias para enfrentar las pruebas con una mejor preparación o para acumular las horas de capacitación requeridas para ascender de categoría, provocan desmotivación a la hora de aprovechar las oportunidades de desarrollo profesional del nuevo modelo de carrera docente. Así, por ejemplo, según una de las autoridades entrevistadas, muchos docentes todavía no han podido acceder al curso de formación en línea que les informa y capacita sobre todos los cambios habidos en el currículo de 2016, ya que sin un certificado que acredite la aprobación de estos cursos no pueden acceder a promociones de categoría:

Tengo mi gran grupo de EGB que fueron personas nuevas que no pudieron acceder a la formación continua en lo que es la formación del currículo (Rectora de UEg).

En este respecto, es importante señalar que, como respuesta ante lo que perciben como escasez de cobertura por parte del MINEDUC con sus programas formativos, los gremios docentes también proveen capacitación. Ellos buscan preparar a los docentes ante las pruebas de diversa índole requeridas en los procesos del nuevo modelo de carrera docente, así como proveer actualización permanente:

Muy aparte de las capacitaciones que llegan – y lo digo – esporádicamente por parte del Ministerio de Educación, nosotros tenemos aquí dentro de nuestra organización –y es la única zona a nivel nacional que tiene– un programa con una planificación de todo un año ... para poder ingresar al magisterio ... para aquellos maestros que están ya trabajando dentro de las instituciones educativas, ... para aquellos directivos, rectores, vicerrectores, inspectores generales, subinspectores, el DECE, muy aparte del proyecto que lleva el Ministerio de Educación (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Aspectos relativos al diseño del escalafón de carrera

Urge la capacitación de los directivos en sus funciones de cara a un buen funcionamiento de las instituciones

Siete de los 16 directivos entrevistados expresaron no tener interés en concursar para ser autoridad, pues sienten que es una posición con exceso de responsabilidad legal y administrativa. En ciertos casos expresaron más bien su deseo de llegar a la edad de jubilación (dentro de dos o tres años), para retirarse del magisterio:

Y entonces, ¿no va a concursar si se abre el concurso?

La verdad es que no lo he pensado. Yo estoy ya para jubilarme, por mi edad no puedo jubilarme.

¿Qué edad tiene usted?

Tengo 58 años. Ya en el magisterio estoy 33 años (Vicerrectora de UE12).

¿Y usted está pensando en la posibilidad de concursar como autoridad o no?

No. ... Hay mucha presión, disposiciones de la noche para la mañana que tenemos que cumplir, nos disponen que tenemos que hacerle cumplir alguna actividad a los docentes y nos comunican de ayer para hacerlo hoy (Rectora de UE10).

Sin embargo, las atribuciones no son excesivas y cuentan además con un equipo con quien repartirse las funciones directivas. El problema radica en que la mayoría de las autoridades se encuentra en el puesto como ‘encargado’ temporal y no ha recibido ninguna capacitación especial para directivos,⁴⁴ lo que les lleva a no querer asumir la gestión de los problemas más complejos. Además, no reciben montos adicionales por estas responsabilidades agregadas. Así pues, el problema radica en la necesidad de capacitar a los directivos en sus funciones.

Algunos puestos tendrían limitada su capacidad para realizar su trabajo debidamente

Por lo que se refiere concretamente al diseño del puesto de los asesores y auditores educativos, y seguramente del de los mentores, hay un tema a revisar por parte del MINEDUC. Estos puestos actualmente no tienen acceso a los resultados de evaluación del INEVAL–MINEDUC de los docentes, directivos y estudiantes de las instituciones bajo su responsabilidad. Eso limita su comprensión de las fortalezas y debilidades de las instituciones, y para el caso de los auditores, no está incluido en su auditoría de los establecimientos. Para el caso de los asesores educativos y mentores, les niega una herramienta para su trabajo de apoyar la mejora en las áreas identificadas como débiles en la gestión, docencia y aprendizaje estudiantil:

¿Ustedes como asesoras educativas, tienen acceso a los resultados de las evaluaciones de los profesores de las instituciones que ustedes asesoran?

No. Porque según nuestro manual de asesoría, nuestra competencia es asesorar y orientar al directivo en los aspectos pedagógicos.

Lo curioso es que los asesores no lo ven como problemático e indican que eso no está en su Manual de Asesoría de la Calidad. Sin embargo, en dicho manual, en el punto 7.1.4.1, denominado ‘Actividad: Preparación’, uno de los criterios que el coordinador de asesores de circuito debe usar en la asignación de instituciones a cada asesor educativo es el

grado de dificultad de la institución inferido del análisis del informe de auditoría, en caso de no disponerlo mediante la aplicación de la matriz de detección de necesidades o a su vez del análisis de factores de riesgo determinados sobre la base de los resultados de las pruebas SER (Simón, Rodríguez, y Freire, 2014).

Además, auditores y asesores educativos explicaron que recibieron una formación propedéutica común, pero nunca una formación especializada para cada función (como se había prometido).

Estos hechos afectan de manera indirecta pero contundente a directivos y docentes, pues mentores y asesores educativos les proveen de acción formativa no masiva. En concreto, los asesores son los encargados de preparar a los directivos para que aprendan a observar y retroalimentar a sus docentes en su trabajo pedagógico:

Quando nosotros vamos a las instituciones educativas y trabajamos directamente con el directivo, él tiene y se siente con el clima de confianza total. ... Primero se le hace una inducción a los directivos, tanto al vicerrector para que utilice los instrumentos de manera adecuada, porque antes hacían observación de clase y creían que era algo punitivo, seguimiento ... Entonces es algo que también está ayudando al desempeño docente. ... Parece que para ellos ha sido una bendición este nuevo modelo, en relación al anterior, que era una supervisión así de lejos, donde les decían, tienen que traer esto, esto tal día y presentar y, si no se presentaba, se sancionaba (Asesora educativa).

Es importante que todos los puestos puedan realizar su trabajo debidamente, pues ello afecta al resto de componentes del sistema educativo.

Existen todavía cuestiones legales que debatir entre la LOSEP y la LOEI

Un funcionario del MINEDUC señaló lo necesario que era que estas nuevas figuras profesionales no se rijan por la LOSEP sino por la de educación, la LOEI, a fin de ampararlos

44. En Ecuador, hasta la fecha, no hay montado un sistema de desarrollo profesional de directivos que les provea una formación y seguimiento más continuo. A esto hay que sumar la total carencia de asesores educativos, que podrían apoyarlos para aprender a gestionar y distribuir esas responsabilidades entre su equipo directivo sin sentirse abrumados.

como servidores especializados en educación. Si se produjese este cambio, sería el MINEDUC el que tendría la potestad de normar todo lo relativo a los temas remunerativos laborales y a las formas de evaluación de su desempeño.

En esta oportunidad que estamos queriendo hacer las reformas nuevamente, se puso al menos en el pedido, que más bien se fortalezcan, poniéndoles a todos ellos en la LOEI. Que sean parte de la LOEI. ... Lo mismo que los asesores. Ellos también tienen partidas LOSEP, ¿no? Creo que estamos haciendo mal las cosas. Que sean también de la LOEI. Todo esto para proteger a estas figuras profesionales (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

También con respecto al diseño legal de los puestos, algunos participantes expresaron que hay ambigüedad sobre la pertenencia de los docentes–consejeros estudiantiles a la LOSEP o a la LOEI, trayendo esto como consecuencia falta de claridad respecto a si deben ser evaluados por el INEVAL:

Son los DECE los que hacen la consejería estudiantil. Hay algún grupo igual que tiene partidas como LOEI. Sin embargo, hay otro grupo de DECE también, que ya llevó la dirección de talento humano que le llega con partidas LOSEP, como administrativos. Hay de las dos figuras. ... Sí, es una figura que está por fortalecerla y más bien hay intención de que se venga a la LOEI (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Muchos opinan que los directores distritales también deberían ser sometidos a concurso

Actualmente, el cargo de director distrital es por designación de autoridades superiores. Muchos docentes y directivos coincidieron en pedir que estos cargos sean también accesibles mediante concurso y que particularmente estos funcionarios tengan formación en educación y no que provengan de otras profesiones:

Resulta que desde los distritos se convirtieron, y me atrevo a manifestarlo, lugares, establecimientos que en realidad no daban un servicio acorde a la necesidad del magisterio. ¿Por qué? Porque resulta que en esos distritos nunca ha habido concurso para directores distritales y eso es una falencia. ... Estamos pidiendo al presidente de la república, al ministro de educación, que quienes vayan a ejercer esas funciones de distrito o distritales y los funcionarios de los distritos tengan conocimiento de educación (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Dentro de las cosas negativas que veo en los distritos, es que ellos para tener el puesto también deberían pasar por el proceso que los docentes pasamos. Esos puestos son políticos, hay personas que no tienen relación con la educación y están ocupando los puestos y encima de todo con una buena remuneración, cuando los docentes pasamos por tanto y a ellos los acomodan en el puesto que les ven conveniente políticamente (Profesora de UE15).

Aspectos relativos al diseño de las evaluaciones de los procesos

Evaluaciones de ingreso

La validez y confiabilidad de algunas pruebas debería ser revisada

Por lo que se refiere a las evaluaciones de ingreso, uno de los puntos que se mencionó como inadecuado es el pretender que con *pruebas psicológicas* tradicionales⁴⁵ se

45. El MINEDUC aplica dos pruebas psicométricas: de personalidad y de razonamiento. El objetivo de la de personalidad, según lo establecido en el Acuerdo Ministerial MINEDUC-2017-00065-A de julio de 2017 es 'detectar la forma de ser del aspirante, las características principales de su carácter, capacidad de liderazgo, resolución de conflictos, así como reducir los riesgos en cuanto a conflictos interpersonales, adicciones al alcohol, drogas, casos de acoso sexual y violencia, entre otros, esto con el fin de precautelar la integridad y seguridad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son parte del sistema educativo'. Por su parte el objetivo de la prueba de razonamiento, según el mismo Acuerdo Ministerial antes citado es 'conocer la capacidad que tiene el aspirante a docente para estructurar y organizar el pensamiento a través del manejo de la estructura del lenguaje y las capacidades matemáticas básicas y lógicas para solucionar problemas cuantitativos y procesar información gráfica, aspectos que son necesarios en la práctica docente'.

pueda determinar quien pueda ser acosador sexual o evidenciar otras problemáticas contemporáneas:

Existen algunas pruebas. Primero le llaman a una prueba, digamos psicológica, que no tiene nada que ver, porque una prueba psicológica no le avala que usted esté bien o esté mal; es para ver un perfil. Pero si fuese así, sería extraordinario. Le tomo la prueba psicológica y digo, 'no pues, este profesor es acosador, este otro es violador, este otro es psicótico, este otro es neurótico'. Eso no sirve. Lo que sirve es otro tipo de pruebas (Rector de UE11).

La psicometría si está bien para determinar algún perfil, pero que las psicometrias determinen a un violador, por favor, eso es insultar la inteligencia del ser humano, no pueden identificar a los violadores (Presidenta del gremio de maestros UNE).

Asimismo, una dirigente de la UNE puso en cuestión la idoneidad de la *clase demostrativa*, por cuanto que no pueden extraerse de ella conclusiones sobre la práctica diaria:

La clase demostrativa en verdad se vuelve una 'clase mentirosa', ... no es la demostración en la práctica diaria de un docente. ... Yo creo que debería medirse de acuerdo a dónde va a ir el profesor. ... Un maestro unidocente ¿cómo puede ser evaluado en una clase demostrativa de un sólo grado? No puede, porque tiene que combinar trabajo autónomo y enseñanza directa, ¿cómo va a hacer? Son otros elementos (Presidenta del gremio de maestros UNE).

La dimensión pedagógica no estaría siendo evaluada adecuadamente

Otra de las cuestiones que señaló la dirigente de la UNE es que la dimensión pedagógica no está evaluada adecuadamente. Esta indicó que no existe una prueba pedagógica como tal:

El ingreso para el magisterio es por ejemplo, con las pruebas de personalidad, las pruebas psicométricas, las pruebas de conocimiento, pero la noticia es que no hay pruebas pedagógicas, no hay pruebas de pedagogía y entonces sólo se mide cuánto sabe de matemáticas, cultura general, la psicometría y una clase demostrativa (Presidenta del gremio de maestros UNE).

Algunos piensan que, sin la dimensión pedagógica, los cambios hechos no ayudan a mejorar la calidad del profesorado. Critican que se haya permitido que ingresen profesionales de otros campos, pues creen que eso contribuye a desmejorar la educación:

¿Ustedes sienten que los cambios hechos en los concursos ... están atrayendo mejores elementos al magisterio o no?

No creo. ... Viene un ingeniero comercial, ingresa a dar clases, se le da la oportunidad de ingresar al magisterio, pero como no tiene esa pedagogía, esa didáctica para poder dar a sus estudiantes, crea esos grandes vacíos (Profesora UE14).

Evaluaciones de acceso a una nueva función

Los procesos evaluativos podrían estar siendo demasiado complejos y prolongados

Estas evaluaciones son similares en estructura a las de ingreso, pero incluyendo componentes adicionales. A diferencia del concurso para aspirar a ser docente, incluyen el realizar un programa formativo y ser evaluado en su desempeño dentro de dicho programa. Si lo aprueban, siguen a las siguientes fases del concurso. Los asesores y auditores educativos entrevistados, que evidenciaron un conocimiento detallado del proceso, mencionaron la lentitud que hubo para cumplir todos los requisitos del concurso. Probablemente la naturaleza compleja y lo prolongado de este proceso de selección hayan contribuido a que el reclutamiento para este tipo de funciones sea numéricamente tan bajo. Una asesora y un auditor educativos explican aquí lo largo y agotador del proceso:

Yo estoy en la función de asesoría. ... Al principio, por ejemplo, la normativa decía que si tú te inscribes y participas en esto, tienes que dar pruebas. Lo hicimos, salimos aprobados ... para recién seguir el curso [de formación]. ... Yo era directora y era profesora. ... Trabajaba la jornada completa y de ahí iba todos los días ... hasta más o menos cuarto para las ocho de la noche y sábados y domingos también todo el día, durante 6 meses. ...

Luego terminamos el propedéutico. ... Para ese momento, a pesar de que ya habíamos dado las pruebas de gestión pedagógica, legislación, todas esas pruebas, teníamos que pasar el test psicométrico. ... Al año se dan los test psicométricos. De igual manera ahí tuvimos que aprobar eso y, luego, faltaba el concurso, ... que consistía en la validación de tus títulos, de acuerdo a como dice la normativa, títulos, experiencia, hojas escritas. ... Y después, aparte de ese concurso, la defensa del proyecto. ... Realizabas todo el proyecto en una hora y tenías para defender en un tribunal una hora, y te hacían también una entrevista (Asesora educativa).

Entonces culminado ya esto, nosotros esperamos un buen tiempo que nos convoquen a la prueba psicométrica. ... De ahí nos sacaban el acuerdo ministerial para que realmente ya se genere y culmine el proceso de selección y estuvimos alrededor de unos ocho meses esperando. ... Después de habernos formado y todo eso concluya, entonces ahí nos hicieron la evaluación práctica. ... Entonces luego ya se publicaron los resultados en la página ... web del ministerio (Auditor educativo).

Evaluación de desempeño

Existen aspectos a revisar para mejorar la capacidad de las pruebas para evaluar los saberes disciplinares

Existe cierta polémica en los círculos docentes en torno al nivel de conocimientos exigidos por las pruebas. Muchos de los docentes entrevistados perciben injusto que, en las evaluaciones que tienen que realizar en la asignatura que enseñan, se incluyan saberes de niveles superiores a los que al momento enseñan:

En cuanto a la evaluación, lo que no estoy de acuerdo es que había preguntas que no estaban de acuerdo a nuestro nivel. Por decir, si yo doy clases de segundo a séptimo me toman matemáticas, algo de colegio, entonces no es porque una sea bruta, sino que no está constantemente con eso. Entonces eso me hizo, al menos a mí, me hizo un poco desubicar. Que estén de acorde las evaluaciones a nuestro nivel en el que estamos dando (Profesora UE4).

Sin embargo, los responsables de la gestión de la carrera docente, así como los asesores educativos, tienen la convicción, fundada en un abundante número de investigaciones, de que una evaluación debe ser comprensiva de todos los niveles de dificultad de la disciplina que un maestro enseña:

Una de las cosas que constantemente he escuchado desde que comenzamos este trabajo, es que ellos sienten que son evaluados más allá de lo que ellos enseñan ... ¿Qué piensa usted de eso?

Ahí sí no comparto con los docentes. Un docente debe tener la formación que le da su carrera, su título. Si yo soy Licenciado en Matemáticas ... yo puedo dar a básica, pero mi formación no me da sólo para básica, mi formación me da para todo el bachillerato. Entonces, además el docente no se queda sólo ahí. Si el sistema lo requiere, le cambia y le pone para bachillerato. Mi título se supone que es mi garantía de que yo puedo dar en cualquiera de esos niveles. ¿Cómo no me van a evaluar en todo? Sí, la queja que usted me dice también la escucho acá (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Yo creo que el maestro sí tiene que estar preparado. ... Porque el maestro no solamente se tiene que limitar a su grado, el maestro tiene que ser, a nivel cultural, a nivel de todo, tiene que estar preparado hasta un décimo. Pero prepárenlo al docente. El problema es que el docente no está preparado, no está capacitado (Asesora educativa).

Y si bien los saberes exigidos en las pruebas no son un elemento que debiera debatirse, otras cuestiones más específicas podrían merecer más atención de cara a superar los desafíos de la implementación.

Cuestiones referidas al diseño del examen

Algunos encuentran insuficiente el tiempo que les dan para resolver cada pregunta o el hecho de no poder regresar a una pregunta para corregir si creen que contestaron mal:

También es el tiempo, porque como les dan un minuto por pregunta y son cantidades de preguntas, entonces salen agotados realmente salen agotados. Entonces qué pasa,

que uno a veces, sobre todo en matemáticas o casos que les ponen, tiene que volver a leer. Lamentablemente, la lectura no es muy buena en los docentes, entonces tienen que leer dos o tres veces para comprender qué es lo que quiere decir para tomar la opción correcta. Entonces, en ese leer ya se te pasó el tiempo y se te pasó la pregunta (Asesora educativa).

De 140 preguntas, solamente contesté 100. Para 40 preguntas no me alcanzó el tiempo y mire que lo mío era historia, que de pronto en las opciones que están ahí, pero había que leer y no marcar por marcar (Profesor de UE6).

Adecuación de las preguntas

Hay entrevistados que mencionaron la existencia de preguntas que no consideraban adecuadas:

Quando me hicieron la evaluación, yo me di cuenta que las preguntas eran la mayoría en relación al continente europeo, a Francia, todas esas cosas. No alcancé los puntos necesarios. Por motivos de eso creo que me mantengo en la misma letra ya (Vicerrector de UE1).

Problemas en la asignación de pruebas

Más grave aún es que un número importante de los entrevistados reporten ser evaluados en áreas ajenas a las disciplinas que enseñan. Los funcionarios del INEVAL, instituto encargado del diseño e implementación de las pruebas estandarizadas, indicaron que no tienen pruebas para todas las especialidades del bachillerato técnico o para los orientadores educativos miembros del DECE:

Allí hay otro tema administrativo, porque a menos que el Ministerio nos dé un perfil no podemos. ... Si nosotros no tenemos un perfil de lo que se requiere para ser docente de literatura no podemos crear una prueba para docentes de literatura. Por ejemplo, si quieren un perfil para los DECE que son los orientadores educativos, ... para poder hacer la prueba se necesita un perfil. Pero si el Ministerio tiene cosas muy generales, como que sea psicólogo y que sepa xx, si no hay un perfil detallado, no lo podemos hacer (Funcionario de INEVAL del equipo responsable de las evaluaciones a docentes).

El MINEDUC es quien asigna qué prueba debe dar a cada docente. En tanto no tiene todas las pruebas disponibles, probablemente sus funcionarios asignan la que a su criterio es de un área cercana a aquella para la que no existe prueba. Un número importante de los entrevistados reportan ser evaluados en áreas ajenas a las disciplinas que enseñan:

También manifiestan algunos docentes que si en el distributivo de trabajo ellos tienen, por decir, tal asignatura, salieron inscritos para dar la prueba en otra que no es la de su dominio o que no están ejerciendo eso, ni del título que le corresponde. Salen en eso y tienen que prepararse en eso porque ya no pueden cambiar. ... Así le salió por ejemplo a una compañera y le salió de emprendimiento y gestión cuando ella es maestra de séptimo, de las 4 asignaturas (Asesora educativa).

Esta evaluación no estaría midiendo el desempeño real en el aula

Se indicó como una crítica que la evaluación docente actual centrada en el conocimiento no mide el real desempeño de este en el aula:

Una prueba, una evaluación de esa calidad a mí no me garantiza que dé el conocimiento en el aula. ... Al profesor se le conoce en el aula, nada más. Puedo tener un profesor que me conozca la vida de Einstein, sus formulaciones, sus hipótesis y todo pero, ¿y si no me lo transmite al estudiante? ... Debe ser otro tipo de evaluación al docente. Yo me atrevo a decir cuál es la evaluación. Buscar un mecanismo para que sea evaluado en el aula. Será un proceso más largo, pero más real, más efectivo (Rector de UE11).

Esto tiene también implicaciones por lo que respecta al componente intercultural, que este no se circunscriba únicamente al dominio de la lengua ancestral, sino que incluya evaluar el manejo de sus cosmovisiones particulares:

En cuanto a las pruebas, en lo intercultural falta bastantísimo Creen que intercultural es que toca hablar kichwa y no es sólo eso, es conocer la realidad de cada uno de los niños,

de un afroecuatoriano, de un montubio, de un mestizo. ... En la [prueba] de conocimiento está todo lo que se refiere a las áreas nada más. ... En cuanto a la Educación Intercultural Bilingüe, no hay nada, en absoluto, ningún tema relacionado a la identidad, la cosmovisión (Profesor de UE15).

Un entrevistado sugirió que los directivos tengan un rol más activo en la evaluación de sus docentes, una sugerencia que consideró podría servir de filtro y ayuda para agilizar los procesos:

Nosotros mismos podemos evaluar a nuestros docentes. Que nos den la facultad. Que al menos cada trimestre, cada año, sabes qué aquí está la nota de cada uno. Pero no, hay que esperar al Ministerio de Educación, cuando nosotros podemos también evaluar al docente y decir, estos son buenos y estos son malos, estos sí rinden, estos no rinden, porque la mata da de todo. Nosotros podríamos ser un filtro y una ayuda (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros y rector de un establecimiento educativo).

Las evaluaciones de desempeño de los nuevos roles todavía no estarían preparadas

Finalmente, en cuanto a la evaluación de desempeño de los nuevos roles no docentes (asesores educativos y auditores educativos), está en manos del Ministerio de Educación. Según los personeros del INEVAL, está previsto más adelante trabajar esto con el MINEDUC y confirman que no se ha diseñado un modelo de evaluación de desempeño para estas funciones.

7. Desafíos de implementación relativos a la administración y gestión de los procesos

En las entrevistas los participantes también comentaron cuestiones que suponen desafíos de implementación relativos a la administración y gestión de los procesos. La falta de coordinación administrativa parece estar causando muchos problemas. Personas que habían participado en los procesos evaluativos expresaban:

En cuanto a los concursos de autoridades, he estado desde el inicio, he participado, he postulado para eso, pero también hay una desinformación, hay una descoordinación total y absoluta de lo que es planta central, Ministerio de Educación y Subsecretaría (Rector de UE11).

Falta más coordinación y capacitación (Profesora de UE5).

Estos problemas de coordinación, junto a un presupuesto limitado, originan una serie de desafíos no ligados al diseño de la carrera docente, que tienen más que ver con: (1) la gestión financiera; (2) la gestión del tiempo y el espacio; y (3) el uso y transparencia de la información. Estos tres tipos de desafíos son los expuestos a continuación.

Desafíos relativos a la gestión financiera

Las barreras financieras son constantemente mencionadas en las entrevistas para explicar la insuficiente implementación de los nuevos procesos de carrera docente. Tales limitaciones provocan una gran desmotivación. Los desafíos financieros existentes son:

Agilizar los aumentos salariales por recategorización

El hecho de no haber recibido de golpe su aumento salarial cuando se recategorizaron, sino que les aumentaran lo correspondiente a una categoría cada año hasta alcanzar la remuneración que les tocaba al cabo de tres o cuatro años, generó desmotivación:

Con toda su experiencia, con cursos que uno hace, porque uno deja de hacer muchas cosas para ponernos a estudiar, ir a viajar. Pero no era justo de que nosotros hubiésemos ganado cuatro categorías ... [y] nos subieran paulatinamente, ... porque nosotros no estábamos pidiendo ni mendigando, estábamos poniendo todos nuestros conocimientos, porque nosotros habíamos merecido eso de ahí (Profesora de UE5).

La convocatoria a recategorización es peor que el concurso. ... Si yo tengo 27 años en el magisterio, tengo los títulos que debo de tener, cumulo con todo y de mi categoría paso a la D, de la categoría G a la D, estamos hablando de un aumento salarial de ... 817 USD a ... 1400 USD, algo así ... ¿Qué disposición dio el Ministerio de Educación? Que no les podían subir las cuatro categorías porque no alcanzaba el presupuesto. ... Se dispuso que de las cuatro subía una por año. ... Eso es ilegal y la Red de Maestros lo ha planteado por muchas ocasiones, de que se respete lo que es el escalafón y que se agilicen los procesos de recategorización (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Me parece algo muy malo que a usted le ofrezcan algo y no le cumplan ... y después cuando se complete esa cantidad de dinero recién uno puede acceder a otro proceso (Profesora de la UE12).

Convocar más concursos a recategorizaciones y cargos directivos

Muchos de los participantes mencionaron reiteradamente las limitaciones presupuestarias del estado como razón para que no se hayan abierto más convocatorias, ni para recategorizaciones, ni para cargos directivos.

Esto ha afectado la motivación de los docentes con mayor experiencia en el magisterio para acceder a las funciones más altas y probablemente influye en la dinámica de las instituciones educativas, pues tal vez eviten desarrollar cohesión alrededor de un líder que saben que es provisional:

Yo soy ganador de concurso de Directivo 2. A nivel de toda la Zona 8 han habido en estos últimos diez años, dos concursos. 'Quiero ser directivo 1' y 'Quiero ser directivo 2' En el cual, en el primer concurso 'Quiero ser directivo', entraron 20 y en el segundo como 21; éramos 500 más o menos. No llegamos ni a 50. ¿Cuántas instituciones existen en zona 8? Más de 500 instituciones. Es la culpa del Ministerio de Educación, que no impulsa los concursos de directivos ¿Por qué? Por falta de presupuesto. Que si yo no fuese ganador de concurso yo estuviese ganando un sueldo de 817 USD con 27 años en el magisterio, con todos los títulos, con maestría y un doctorado que estoy realizando (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Esto no implica que los puestos no se cubran. De los 16 directivos entrevistados, 13 están 'encargados' de dicha función. Ellos fueron designados por el director de su distrito, a partir de una terna de docentes de su institución con más experiencia docente y con experiencia como autoridad. Sólo tres de los entrevistados han ganado el concurso de méritos y oposición para ser rector. El supuesto es que este encargo debería ser de corta duración hasta que se realicen los concursos para reclutar a las autoridades definitivas. Sin embargo, estos procesos se han extendido en algunos casos por dos o más años, causando malestar entre los directivos encargados, por la recarga de trabajo con el mismo salario de docente:

El 60 por ciento, 70 por ciento de los directivos de la Zona 8, somos encargados con un sueldo de docente. El sueldo de nosotros es dedicado 100 por ciento, que voy a exagerar, a la misma institución, en lugar que la institución nos dé a nosotros, le damos nosotros a la institución. ¿Y por qué lo hacemos? Por responsabilidad y las cargas muy pesadas que llevamos. Le soy honesto. Por mí, que venga el titular aquí ya (Rector de UE3).

La normativa actual del MINEDUC y del Ministerio de Relaciones Laborales, no contempla la entrega de un pago complementario a aquellos docentes a quienes se nombra como autoridades encargadas temporalmente. Por ello, quienes ejercen como directivos encargados siguen percibiendo su mismo sueldo como docente:

Los encargos sí deberían ser reconocidos de alguna manera. Sea económicamente, porque sí hemos dado más de nuestro tiempo y lo hemos hecho de todo corazón. Entonces no nos caería mal que diga, bueno, ha estado colaborando, participando, tratando que la institución mejore, que el país mejore, entonces le vamos a dar al menos un reconocimiento o un encargo a lo mejor por escrito (Vicerrectora de UE12).

Los propios funcionarios del MINEDUC reconocen como un problema que la mayoría de directivos no hayan entrado por concurso sino que estén encargados, y que no reciban una paga adicional por estas funciones. Un funcionario de planta central del Ministerio de Educación confesaba que como institución estaban siendo injustos con los docentes. Confesaba que había más de 5.000 docentes delegados en funciones, trabajando como directivos, lo cual implica un aumento de sus responsabilidades y de su carga laboral que no era remunerado. Se lamentaba, a su vez, de que sólo hay 439 puestos de directivos y que de estos sólo 288 se habían ganado por concurso. El resto de plazas estaban encargadas. Sin embargo, asegura que cubrir todas las plazas todavía costará su tiempo:

Ya planificando para el 2018 ... no nos van a dar todo de una, porque eso es tremendo impacto, pero creo que al menos un 25 por ciento de lo que se requiere nos van a dar para estos primeros días del 2018. Con eso yo puedo sacar un concurso, ir cubriendo el déficit y, en un horizonte de unos cuatro años, ojalá cubramos todo el requerimiento (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Cumplir con las promesas de pago de estímulos al desempeño

Muchos docentes se quejaron particularmente de que el estado prometió estímulos financieros a quienes sacaban los mejores puntajes en las pruebas (bonos anuales durante los siguientes cuatro años para el caso de las evaluaciones de desempeño), pero eso se cumplió parcialmente, por limitaciones presupuestarias, lo cual ha resultado en desmotivación. Los siguientes testimonios dan muestra de ello:

La primera evaluación la aplicó el Ministerio, en el 2009 ... nos tenían que pagar 900 USD y 1.200 USD por ser muy buenos y por ser excelentes. Tuvieron que retroceder en el premio, porque no tenían plata para pagar. ... A algunos les dieron tres años, a otros les pagaron un año, a otros no les pagaron nada, hasta que eliminaron el Acuerdo Ministerial (Presidenta del gremio de maestros UNE).

En realidad exigen mucho, se llegó a tener el puntaje alto y no cumplieron, simplemente fue por un año y el resto no dieron. Entonces es un engaño también por parte del Gobierno ... En otra ocasión ya no queremos llegar a ese punto, porque ¿para qué? (Profesora de UE8).

Yo incluso tuve dos llamados al Ministerio porque figuraba entre los 50 mejores. ... Nos tuvieron ahí todo el día y nos dijo que iba a hacer una consideración especial con una como premiación ... Cuando se acabó la reunión, eso ya fue como hace cinco años, nunca hubo absolutamente nada, ... ni siquiera una tarjetita que dijera: 'Sí, usted estaba considerada entre los mejores'. ... Nunca cumplieron lo que ofrecieron (Profesora de la UE12).

Este desafío podría hacerse extensivo a áreas que van mucho más allá de la propia reforma y que no han sido tratados en este estudio. Uno de los dirigentes del gremio Red Nacional de Maestros insistía en la necesidad de cumplir con la inversión en educación con respecto al PIB y en garantizar los derechos de los maestros, especialmente de los jubilados:

El presupuesto que debe darse totalmente a educación, que es el 6 por ciento del PIB ... En ese sentido es lo que nosotros hemos manifestado, hemos luchado para los maestros y para los jubilados, para que sean respetados sus derechos. ... Hay compañeros, y me atrevo yo a decirlo con mucho dolor, aquellos jubilados que tienen enfermedades catastróficas que no les sale, por Dios, su jubilación. Eso, nosotros estamos en contra, venga de donde venga, porque vulnera los derechos de la persona.

Tomar medidas para facilitar la formación y la innovación pedagógica

Desde la Red Nacional de Maestros se insiste en la necesidad de reducir el precio o al menos favorecer la inversión individual en formación de posgrado ante las fuertes demandas de formación necesarias para subir de categoría salarial o aspirar a cargos directivos:

Se habla de maestrías gratuitas, no han llegado las maestrías. ... Que se nos dé la facilidad, que el Ministerio de Educación, a través del fondo de cesantías, tal vez del BID, se nos dé la apertura para los créditos para la educación. Aquí no hay doctorado para hacer, nosotros queremos hacer doctorado, hay mucha gente que se quiere ir preparando. Entonces, qué le queda al Ministerio de Educación, al Gobierno. Implementar convenios internacionales para seguirnos preparando ... pero no, llegamos hasta una maestría y ahí nos quedamos porque no tenemos 20.000 USD para irnos a Argentina a hacer un doctorado (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

También hay quien sugiere que se piense también en incentivos económicos ligados a la demostración del docente de innovaciones pedagógicas o demostración de mejoras en el aprendizaje de los estudiantes:

Yo creo que si nosotros le incentivamos al docente a que él mismo conduzca, haga, realice un proyecto y que se lo motive y que se lo va a, de alguna manera, a premiar económicamente, que es lo que el docente estaría realmente más interesado, yo creo que ahí sería, se vería un poco más la productividad del docente realmente, como que el desempeño real, mejorado, la práctica profesional mejor desarrollada, cuando el docente está motivado. Yo creo que sería antes que hacer un tipo de evaluación (Asesora educativa).

Desafíos relativos a la logística de los procesos

Agilizar los procesos y evitar retrasos

Los participantes mencionaron la falta de agilidad en los procesos de concurso, recategorización o ascenso por parte del MINEDUC. Eso podría tener un efecto de contagio hacia quienes aún no han hecho estos procesos pues los desmotivaría a hacerlos.

Por lo que respecta a las *evaluaciones*, un primer problema es el tiempo que puede llegar a tomar cada fase y, sobre todo, el que existe entre la fase de elegibilidad y la fase de concurso. Al momento, la elegibilidad que los aspirantes logran en la primera etapa de los

concursos dura dos años, sin embargo dado que estos procesos se alargan excesivamente, pierden esta elegibilidad:

La elegibilidad dura siempre dos años. ... Pediría que la elegibilidad sí dure un poquito más, porque muchas veces a algunos docentes sí nos ha perjudicado y bastante (Profesora UE4).

¿Y qué tiempo se tomó en su caso todo el proceso del concurso?

Ahí si le diré que creo que me duró como cuatro años (Profesora de UE14, que recientemente concursó).

También se señala como una limitación el que se tenga que esperar *convocatorias* expresas del MINEDUC para subir de categoría, aun cuando ya se cumpla con todos los requisitos como para hacerlo:

No, no hay todavía esa apertura libre donde se diga, bueno, y se ponga como que de manifiesto, si usted logra y lo trae, entonces usted va a tener, entonces como que todavía no. Hay ya docentes que tienen un título, pero que todavía no se les abre el sistema como para poder ingresarlo y decir, he ascendido de categoría (Asesora educativa).

Asimismo, también se dan numerosos retrasos en los concursos a cargos directivos y en la entrega de nombramientos a los ganadores:

Me parece que los procesos son muy lentos. ... Yo gané el concurso para ser directora de la institución. ... El proceso duró como dos años. ... Dos años que uno tiene que esperar pacientemente que se abra la página para un detalle, que se abra la página para el otro proceso, esperar los resultados y así (Rectora de UE9).

En todo esto sería fundamental *cumplir con las fechas* propuestas, no sólo por los atrasos, sino también por todo el resto de inconvenientes que ello genera:

No se cumplen las fechas que tentativamente las han puesto. En el caso de 'Quiero ser maestro, Quiero ser docente', hasta ahora no existen los nombramientos, les tienen con nombramientos provisionales (Rector de UE11).

La semana pasada empezaron las evaluaciones y algunos docentes no pudieron ser evaluados porque se suspendió. Y allí hay la dificultad de otro día de permiso que yo tengo como autoridad que autorizar para que vaya, pero nos desorienta, nos descoordina las actividades dentro de la institución (Rectora de UE9).

Finalmente, por lo que a las *capacitaciones* se refiere, ciertos participantes señalaron haber enfrentado experiencias de discontinuidad y descoordinación en la gestión de este tipo de programas formativos, lo que ha implicado que finalmente no se concrete su involucramiento en los mismos. Un docente que se había cambiado de centro recientemente y que intentó realizar un curso de mentoría a nivel internacional manifestó que en el sistema no constaban los datos de su nueva escuela, la mitad de la información le estuvo llegando a su antiguo lugar de trabajo durante el periodo de inscripción y el curso, que inicialmente se esperaba para el mes de abril, se pospuso para septiembre y, llegadas esas fechas, se suspendió.

Mejorar los sistemas informativos y las bases de datos

Un desafío que enfrenta la reforma es el de mejorar el manejo de la plataforma educativa y de los sistemas informáticos y bases de datos ligados a ella. Esta herramienta fundamental para el desarrollo de muchos de los procesos de la reforma está dando problemas tanto a los docentes como a los funcionarios.

Los cursos del MINEDUC ahora se *ofrecen en línea* y algunos entrevistados, por no ser tan jóvenes, expresaron dificultad en el manejo de habilidades tecnológicas o problemas con el propio sistema:

Nos dieron en el 2014, nos entregaron una computadora portátil a determinadas instituciones. Sin preguntar, sin hacer un previo análisis, si sabe o no sabe el docente tecnologías, por lo menos lo básico. Tengo compañeros que me han entregado las computadoras intactas, con el plástico, nunca las utilizaron. ... Yo aquí tengo 51 profesores.

De los 51 profesores, 30 no saben manejar [computadoras]. Porque yo sí me atrevo a decir que es un 60 por ciento (Rector de UE11).

Las sedes para rendir las pruebas son asignadas de manera aleatoria, de manera que pueden ser lugares muy alejados del lugar de trabajo o vivienda:

Yo tengo personal ... que trabaja en la vespertina y en matutina y exclusivamente las evaluaciones coinciden, muchas de las veces, en la jornada de trabajo. Por lo tanto, el docente tiene la libertad de salir a dar su evaluación, pero se hace necesario buscar una persona que nos ayude al reemplazo. ... Hoy observé en Quiero ser maestro 6 que la logística es que les asignaron a sitios lejanos. Por ejemplo, docentes que trabajan aquí en el sur, fueron designados a sus evaluaciones en el norte (Rectora de UE9).

Los concursos no son ágiles y tienen fallas en el sistema informático de aplicación. No es posible que a un maestro que va a ingresar al magisterio y le toca dar una prueba psicométrica, que vive en Guayaquil, le toque dar su prueba en Balzar (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Estos fallos informáticos también ocurren en materia de *asignación de pruebas*:

Los concursos no son ágiles y tienen fallas en el sistema informático de aplicación. No es posible que a un maestro ... le toque dar lengua y literatura, le salga en el sistema que le toca dar una prueba de conocimiento de cultura física (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

También existen quejas por lo que respecta al *funcionamiento de la plataforma* educativa del ministerio, lugar donde los profesores realizan los cursos de formación continua en línea:

Usted está descansando en su vivienda, en su casa, con su familia y resulta que se le ocurrió al Ministerio de Educación abrir el sistema a las 11 de la noche. Levantar a los maestros, porque a las 6 de la mañana se cierra. ... El Ministro de Educación indicó que va a cambiar esa plataforma, una plataforma con menos pedidera de información, que sea un poco más práctica. Entonces nosotros respaldamos el proyecto que se viene, pero que no sean en palabras, sino que sea en hechos (Coordinador Zonal del gremio Red Nacional de Maestros).

Otro testimonio comenta los problemas para saber por qué no puede inscribirse en los cursos en línea:

Yo hice en el 2013 uno de Escuelas de Calidad. Ahora la mayoría de cursos los están haciendo online pero, por ejemplo, yo me quise inscribir en uno y me pidieron que ingrese mis datos, que imprima esa hoja y que luego escanee, pero al momento que escaneo me dicen que no cumplo con los requisitos para ese curso, pero nunca me dicen nada de requisitos (Profesora de UE15).

Los responsables de la gestión de la carrera educativa culpan a algunos de los inconvenientes del sistema informático a los diversos cambios que se introducen en las normativas, pues eso contribuye a entretener los procesos. Un funcionario de planta central del Ministerio de Educación planteaba que el verdadero problema se encuentra en hacer operativos esos cambios dentro del sistema informático:

Necesitamos operativizar la Ley, adaptarle precisamente para que todo lo que dice la Ley, en un sistema informático se pueda hacer. Eso para nosotros ha sido bien fuerte desarrollar una plataforma informática para poder adaptarnos a la norma. Uno se llega a adaptar y le cambian otra vez la norma. Entonces eso genera como que trabas en el proceso este de gestión. Entonces como gestión sí ha sido cuesta arriba. ... Cumplir la norma ha sido complicado hacerla operativa, eso es un desafío que nos ha costado (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Buscar soluciones a la falta de espacio ante los nuevos horarios

Si bien la LOEI establece una jornada de ocho horas diarias para el magisterio, lo cierto es que dentro de la institución permanecen seis horas diarias, porque la mayoría de instituciones carecen de un espacio de trabajo:

Lo que dicen mucho los docentes es la carga horaria. Eso también les dificulta a ellos a pesar de que tengan que trabajar las 30 horas en aula. Mucho tiempo, terminan como exhaustos, y nosotros que estamos en los procesos de asesoría ahí vemos que a veces no les podemos pedir más a directivos y docentes por su tiempo, ... como que a veces ya no producen. Entonces, como que la carga horaria debería cambiar (Asesora Educativa).

Al día de hoy, los centros no cuentan con lugares para que los docentes puedan realizar su labor de planificación, tutoría, reuniones con colegas, calificación de trabajos, atención a padres, etc.:

No hay un espacio para el docente para planificar, para trabajar en equipo, para desarrollar allí lo que deberían desarrollar aunque, lógicamente, las horas que el docente debe cumplir son ocho. ... Trabajan en la institución seis horas, se les dan dos horas para que ellos trabajen fuera de la institución. Pero, realmente, mantener al docente las ocho horas es como no productivo. ... Muchos docentes sí utilizan las dos horas y hasta más porque se quedan en la noche haciendo tantas cosas para trabajar con sus chicos al siguiente día. Pero dentro de estas seis horas, aquí dentro, porque no puede ser que todas estas horas las tenga en clases (Asesora Educativa).

Como solución a los problemas de espacio y de tiempo, los centros han diseñado diversas estrategias. Algunas instituciones han arreglado que un día a la semana se queden todos los docentes las ocho horas, para tener reuniones o cumplir otras tareas. En un número importante de casos, en el mismo edificio la institución funciona en dos jornadas porque el número de aulas no alcanza para cubrir todos los grados. A veces, en el mismo edificio funcionan dos unidades educativas diferentes: una en la mañana y otra en la tarde o en la noche. Eso limita el que los docentes de una jornada se queden en la institución trabajando más allá de las 30 horas semanales de clases. Algunos asesores ven en todos estos problemas no sólo un problema de espacio y de tiempo, sino también de falta de docentes:

Ellos tienen clase, clase, clase y en el recreo tienen que estar allí, salen y luego ya entró la otra jornada, llegaron, no se pueden reunir, es una cosa increíble realmente, hacen un esfuerzo tremendo. Entonces esto sí tendría que verse con la parte del docente. ¿Por qué? Porque si hubiera más docentes, hubiera un poco más de horas libres para poder desarrollar esto que necesitamos, para poder compartir una experiencia, para poder llegar a algún tipo de innovación, no se ve todavía innovación, no hay innovación realmente (Asesora Educativa).

Además una asesora educativa vio complejo que si un docente imparte clases seis horas diarias, tenga tiempo para realizar otras actividades de desarrollo profesional que se deriven de la asesoría educativa o de la mentoría:

Entonces, para ellos poder conversar con nosotros, por ejemplo, los de la vespertina van una hora antes, porque apenas llegan a la institución, ellos ya están aquí y allá y ya no pueden acercarse a nosotros porque no tienen el espacio y ahí tienen todas las horas de clase. Por ejemplo, la vespertina salen a las 18:30, 19 de la noche, entonces bien complicado. Entonces ellos van desde las 10 de la mañana hasta las 11, van a trabajar, van a ayudarnos cuando estamos nosotros ahí, van a que les ayudemos, entonces sí, bastante comprometidos (Asesora educativa).

Desafíos relativos al uso y transparencia de la información

Pese a los mecanismos del MINEDUC para tratar de informar a los docentes de todos los procesos (el portal Web del propio ministerio, redes sociales, correo electrónico o mensajes de texto a los móviles de los docentes), lo cierto es que estos esfuerzos no parecen ser suficientes. En estos testimonios se ejemplifican los esfuerzos del ministerio para orientar a los docentes, y los problemas que tienen los mismos para acceder a esos datos que el ministerio proporciona:

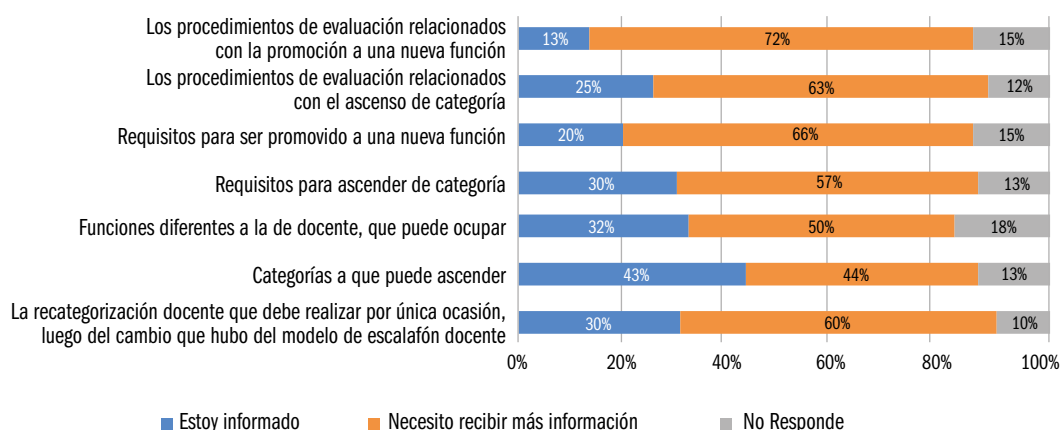
Si vamos a lanzar el proceso de recategorización, generamos un documento, un instructivo, generamos videos tutoriales y les indicamos cómo hacerlo. Y si a pesar de eso tienen problemas, nos escriben por twitter, por correo electrónico, por cadena telefónica, está todo un equipo de personas orientándoles. (Funcionario de planta central del Ministerio de Educación del área de gestión de carrera educativa).

Poca información, no sabemos si ganamos, no ganamos, porque el sistema, la bendita plataforma del Ministerio se cuelga y se acaba todo. Hoy hay sistema, a la media hora no hay, a las dos horas ya no hay (Profesora de la UE11).

En cuanto a la información que se emite, muchas de las veces la información se comparte de un rato a otro y yo no estoy de acuerdo con eso porque a veces se envía un cronograma que ya se va a dar tal fecha, pero por alguna circunstancia se me cambia la fecha (Profesor de UE15).

Las respuestas al cuestionario para docentes evidencian un alto grado de desconocimiento sobre los diversos procesos relativos a la carrera docente, como se muestra en la *Figura 7.1*.

Figura 7.1 Grado de información de los docentes sobre los procesos que deben realizar



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.

Elaboración propia.

Tras un estudio de las respuestas a las entrevistas realizadas, se detectaron que los principales desafíos podrían tener que ver con:

Solventar las carencias de información

Los testimonios evidencian carencias de información sobre temarios, requisitos y procedimientos a seguir en muchos de los procesos.

En los procesos asociados a la carrera docente

Muchos docentes no tenían suficiente manejo de la información en estos procesos:

Para lo que es ascenso y recategorización, ¿conocen cuáles son los requisitos, me podrían contar?

Lo único que sé es que debe de tener ciertos años de experiencia, me parece que es. Eso es lo único que yo sé (Profesora de la UE12).

A nosotros los maestros nos dijeron que la formación continua nos podíamos aumentar un escalafón. Lo hice en matemática, lo he hecho en física en la Politécnica. Como yo le decía, ahí están mis cartones, pero voy al distrito, nadie da información de ninguna clase, entonces cuál es la ayuda a nosotros, a dónde acudimos. ... Entonces en realidad, desmotiva eso al docente (Profesora de la UE2).

Este problema no sólo fue observado en los docentes, sino también entre directivos de instituciones y otros funcionarios:

Ya en el ascenso y la recategorización ya hubo confusión. ... De pronto en los distritos no se daban las indicaciones, como en mi caso. Y yo pedí ascenso y me dieron recategorización. ... Los mismos funcionarios no tenían clara la información y nos hacían confundir a nosotros también. ... Yo, porque me interesaba llegar a la categoría D, me iba a preguntar personalmente cuándo se iba a abrir estos procesos de ascenso, de recategorización. Entonces, no me sabían dar información (Rectora de UE14).

¿Ustedes recuerdan qué se pide en cada categoría y cuánto se paga en cada categoría?

No me recuerdo. Me recuerdo de la producción científica que eso sí hace subir un poco más. ... Les aumentan un porcentaje mínimo porque ingresa con 832 USD, creo que es y ahí permanece un tiempo hasta que ascienda a la otra categoría, siguen los cuatro años y tiene que [volver a] hacer los cursos y todo eso. Le va aumentando un 10 por ciento en cada categoría. (Asesora educativa).

Así mismo, la carencia de información también se produce a nivel de las pruebas de los concursos. El 38 por ciento de los docentes encuestados para este trabajo opinaban que no había claridad con respecto a los criterios de evaluación, ni comprensión de cómo han sido o serán evaluados. Además, los entrevistados añadieron que los deberían preparar previo a las pruebas o indicarles los temas sobre los que los evaluarán:

Le haríamos la evaluación del conocimiento siempre y cuando se lo haya actualizado al docente, ellos necesitan actualización, ellos no tienen toda la apertura para ese tipo de capacitaciones de disciplina (Asesora educativa).

Con respecto a las pruebas que nos tomaron, están muy fuertes. ... En realidad deberían darnos un temario, un cuestionario, algo, como nosotros hacemos ahora con nuestros estudiantes para que no fracasen o no fallen (Profesora de la UE12).

En los procesos a docente-mentor

Hay desconocimiento entre los entrevistados sobre los requisitos para concursar para esta función. Inclusive, la única persona entrevistada que se estaba formando para ser mentora, evidenció no conocer con detalle cómo se manejó el proceso de selección de candidatos y las exigencias a enfrentar:

¿Que otras figuras se han creado?

Directora: Otra también que yo escuché, mentores, los ... ¡Ay!, ¿cómo se llaman? Que capacitan a todos los maestros, cuando vienen a hacer las ... ¿Cómo es que se llaman? Los que nos vienen a andar revisando todo. ¡Ay, que se me va la palabra! Hacen este como es ... que si nosotros estamos cumpliendo con todo (Rectora de la UE5).

Yo estoy de docente en formación de mentora. ... ¿Cómo me eligieron? La verdad no sé, solamente nos llamaron. ... Soy docente fiscal con nombramiento y una vez nos llamaron a que hagamos así, rápido, 'haz una encuesta urgente'. Hice la encuesta, a la semana siguiente me llamaron a una entrevista y después –creo que fue a los 15 días– me dijeron que tenía que ir a un curso en [una universidad] porque voy a ser mentora. ... No sabía nada más que era un mentor y lo único que he investigado decía que si tú eres mentora puedes acceder después a postularte para un cargo directivo o puedes quedarte siendo mentora. No sabía nada más. ... Cuando me contaban en la entrevista esto de los mentores me pareció la cosa más chévere que hayan inventado. ... Me doy cuenta de que sí se necesita ese acompañamiento. Los profes necesitan mucho el estar con alguien, o sea, el no sentirse solos (candidata a docente-mentora).

En los procesos a asesor o auditor educativo

A nivel de los docentes y directivos hay poco conocimiento de los requisitos exigidos para concursar a estos puestos:

¿Qué tipo de requisitos se exige para poder concursar a esa función de auditor, mentor, asesor?

Lo que conozco es similar a directivo, similar. ... De pronto en tiempo de servicio, en tener un título de mayor jerarquía, tener una categoría, creo que es la D mismo, algo de eso, no es exacto (Rectora de UE14).

¿Hay que estar en alguna categoría o no para ser mentor, auditor, autoridad educativa?

Sí, parece. Sí. ... Que no sea G (Profesor de la UE12).

Auditor, mentor. Eso me encantaría, pero no cumplo con los requisitos, porque ahí creo que uno está en categoría E y no llego a la E todavía. Sí, pero me encantaría. Pero igual no pierdo las esperanzas más adelante (Vicerrectora de UE4).

Problemas de transparencia a nivel de distrito

Por otra parte, no sólo existen problemas en el acceso a la información, sino también dudas en cuanto a la transparencia en el tratamiento de la misma. En su experiencia, algunos docentes percibieron un manejo poco transparente del concurso en las oficinas de su distrito. Uno de los docentes, que había aprobado todas las etapas del concurso ‘Quiero ser maestro’, relataba con frustración su experiencia:

En mi caso yo postulé para Quiero ser maestro 4 y cumplí con todas las pruebas, incluso con la clase demostrativa y todo eso. Fui al distrito y ellos me dijeron que sí, que venga el lunes, que ya el nombramiento definitivo va a estar listo el lunes y el lunes próximo y el lunes próximo, me tenían así. Y después cambiaron de jefe distrital y me dijeron que, como había cambiado de jefe distrital, tengo que esperar. Tenía que ir de semana a semana y cuando algún día fui me dijeron que no tenían registro de que yo había dado la clase demostrativa y que tengo que dar nuevamente y que tengo que esperar al siguiente proceso para concursar y ahí lo dejé (Profesor de la UE12).

Esta misma persona critica la corrupción que puede llegar a darse a nivel de distrito:

Eso es una tremenda mediocridad, mucha corrupción. Yo creo que sí hay bastante corrupción aquí en general y no sólo en la recategorización, en los concursos, hasta en el Ministerio, en actas, mandos medios y otros mandos también se da esto. Y, al parecer, el ... director distrital ha tratado de esconder los documentos a la persona que venía como para tratar de boicotear el nuevo trabajo de este nuevo director; al parecer eso es costumbre (Profesor de la UE12).

Así mismo, hay algún testimonio que también alude a posibles casos de corrupción dentro de los procesos de recategorización:

No son justos en la recategorización: Los ítems no concuerdan con los textos dados por el estado. Quienes eran de Alianza País así no aprobarán la recategorización, eran ascendidos, hubo el caso de una rectora que hizo tres ascensos de categoría en el año. (Respuesta de docente a pregunta abierta sobre debilidades del sistema de carrera docente).

Igualmente, otros manifestaron su desconfianza hacia el manejo de los procesos evaluativos, reportando falseamiento de datos y otras irregularidades. El siguiente testimonio muestra la desesperación de una docente que ha aprobado un concurso para una función no docente a la que le suceden numerosas irregularidades para ocupar su puesto y a la que, al final, los propios funcionarios le advierten que, aun con toda la reforma, sin ‘padrinos’ no se puede conseguir casi nada:

Me quisieron sacar del concurso como tres veces y así quedamos muchos compañeros docentes. ... Me inscribí para el concurso, di las pruebas, a todos mis compañeros ... ya les llamaron para las otras pruebas [las siguientes] y a una profe y a mí nunca nos llamaron. Fuimos al INEVAL y dicen ‘es que ustedes no pasaron’. ... Gracias a Dios teníamos un papel que nos respaldaba que sí habíamos pasado. ... Yo tenía 840 y ahí me habían puesto 500. ... De ahí nos hicieron dar en el INEVAL. ... A muchas personas no les habían dado la prueba en físico porque no habían tenido impresoras.⁴⁶ Y esas personas se quedaron fuera porque no tenían en qué sustentar su prueba. ... Me llamaron para la clase demostrativa, me llamaron de todos los distritos, yo pertenezco a este distrito 7, me llaman a los distritos, menos a este, y me dan el pase para el [colegio en el norte de la ciudad]. Yo vivo en [el sur de la ciudad] ... Como yo era profesora y docente en [una escuela fiscomisional] y a una cuadra queda [la escuela fiscomisional], les digo sí es que puedo entrar a [la escuela fiscomisional] y me dijeron que sí. Así que de [la escuela fiscomisional] tuvimos que hacer trámites con el Distrito 7. En este distrito me dijeron, que no, que no podía porque todos los puestos estaban ocupados. ... Entonces les denuncié al distrito de acá, dijeron que no procedía pero parece que sí valió, porque a la semana, firmé el nombramiento. Y, hace un mes me llamaron a decirme que no, que ya no debía estar con nombramiento definitivo porque no estaba en ninguna parte. ... Buscaron igual, [dijeron] ‘es que usted no ha sido ganadora de este distrito’. Respondí ‘¿Cómo?, aquí tengo los papeles’. Y como ya me pasó eso, yo tenía todo escaneado, aquí están mis

46. Al terminar las evaluaciones estandarizadas, de opción múltiple, que el INEVAL administra en los centros acreditados para el efecto, los docentes tienen derecho a que se les entregue una hoja impresa con sus resultados de la evaluación, pues la aplicación actual del INEVAL permite que las respuestas se vayan calificando automáticamente.

papeles. Hicieron todas las investigaciones [y dijeron] ‘Ay, cierto, cierto, cierto.’ ... Voy al Ministerio de Educación porque me entero que profes que ni siquiera eran elegibles, ni siquiera estaban estudiando para ser profesores, ganaban antes que uno. Entonces yo voy y les digo, qué hay que hacer, por qué esos profesores están ganando si yo soy elegible y me falta un cartón⁴⁷. [Respondieron] ‘¿Sabe qué? ¡Consígase un padrino!’ ¡En el Ministerio de Educación me dijeron eso! (Profesora concursando para una función no docente).

47. Indicó durante la entrevista que en esa época recién había concluido su carrera como educadora, pero aún la universidad no le entregaba el título.

Conclusiones

Al revisar los cambios hechos a la carrera docente en Ecuador, se observa que se han seguido aquellas políticas que la literatura internacional identifica como deseables para mejorar la calidad docente (Elacqua, Hincapié, Vegas, y Alfonso, 2017; Crehan, 2016; Bruns y Luque, 2015; Mourshed, Chijioke, y Barber, 2010). Con ello se han sentado bases poderosas para seguir mejorando la educación (Schneider, Cevallos, & Bruns, 2017). Sin embargo, algunos de estos cambios en la carrera docente, se han implementado a medias o se han discontinuado y retomado posteriormente de otra manera, sin la mediación de una evaluación que sustente dichas decisiones.

Las dificultades descritas en este estudio sobre la carrera docente, si bien son una barrera para tener un magisterio mejor motivado y satisfecho con su profesión, no son todavía de una dimensión tan grande que lleve a los docentes a considerar abandonar la profesión.

Sin embargo, *si no se toman acciones para cambiar la situación* de salarios inferiores a otros servidores públicos, y no se crean condiciones para desarrollar mayor motivación intrínseca entre el profesorado, podría llevar a un escenario de abandono de la profesión y de menor interés por ingresar a ella. En este sentido, lo explicado por Crehan (2016) del modelo bifactorial de Herzberg del comportamiento de las personas en situaciones de trabajo, ayudaría a comprender por qué las políticas de carrera donde hay baja motivación e insatisfacción con las condiciones laborales pueden tener un impacto altamente negativo en el reclutamiento y retención de los mejores elementos en la profesión.

Tabla C.1 Teoría bifactorial de Herzberg

4 Condiciones	Baja higiene ^a (pobres condiciones laborales)	Alta higiene (buenas condiciones laborales)
Baja motivación (El trabajo no satisface necesidades de orden superior)	Esta es la peor situación, donde los empleados no están motivados y tienen muchas quejas.	Los empleados tienen pocas quejas, pero no están altamente motivados. El trabajo es apreciado sólo por su paga.
Alta motivación (El trabajo satisface necesidades de orden superior)	Los empleados tienen motivación, pero tienen muchas quejas. El trabajo es emocionante y desafiante, pero el salario y las condiciones laborales son pobres.	Es la situación ideal donde los empleados están altamente motivados y tienen pocas quejas.

Fuente: Traducido de Crehan (2016), pág. 29.

a. El concepto de 'higiene' fue acuñado por Herzberg para referirse a los factores extrínsecos al trabajador, como las condiciones materiales y el ambiente de trabajo.

Los temas remunerativos y de incentivos por desempeño por lo anteriormente explicado son centrales si se quiere generar un cambio de percepciones sociales en relación a la educación como una profesión con el suficiente atractivo como para que los mejores bachilleres entren a carreras de este campo en las universidades y como para reclutar los mejores graduados de dichas carreras (Elacqua, Hincapié, Vegas, y Alfonso, 2017). Mientras los docentes y la sociedad perciban que la docencia sigue siendo de inferior rango remunerativo que los trabajadores de la salud o que las fuerzas del orden (poco valoradas socialmente en Ecuador), cualquier esfuerzo por reposicionar esta profesión será en vano.

El presente estudio también ha puesto en evidencia la seria crisis para llenar el número de directivos, mentores, asesores educativos y auditores educativos requeridos en el

sistema educativo. Esto es una situación que menoscaba cualquier intención de mejora de la calidad educativa, pues está poniendo el peso de la mejora sólo en los docentes. Lo anterior exige un cambio en las prioridades de inversión del MINEDUC pues, si uno de los dos focos del nuevo Plan Decenal de Educación 2016–2025 es en la calidad, el contar con este personal especializado, brindando apoyo a la mejora y sostenimiento de la calidad, debe ser una política preferencial.

Es necesaria una atención especial a esta dificultad para *llenar las vacantes* de directivos y otros roles de apoyo pues, además de las limitaciones presupuestarias antes señaladas, otra razón probable es que el tipo de profesional que concursa a estas funciones no tiene el perfil de desempeño exigido. Lo anterior de ninguna manera se resuelve bajando las exigencias que al momento se tienen, más aún si este estudio parece dar evidencia de la *apreciación positiva hacia auditores y asesores educativos* por parte de las instituciones y la buena preparación que demuestran recibir como parte del proceso de ingreso a dichas funciones. Ese mismo énfasis formativo se debe poner en los procesos de selección y acompañamiento a los directivos que ganan concursos. Por lo tanto, la opción de política pública más adecuada para cubrir este déficit sería *lograr que la mayor cantidad de universidades del país o extranjeras, bajo convenio con el MINEDUC, provean programas de formación de posgrado para este tipo de especialistas* pues, aunque el haber creado la Universidad Nacional de Educación ha sido una iniciativa importante, sus capacidades actuales y para los próximos cinco años no permitirían lograr el número de graduados que se requieren para cada especialidad (asesoría pedagógica, gestión institucional, dirección de centros, evaluación educativa, políticas públicas de educación, diseño y gestión curricular, etc.).

El que la *recategorización* sólo haya sido efectiva para el 15 por ciento del magisterio fiscal es un elemento que ha contribuido a bajar la moral del docente. Ciertamente, no todos podrían lograrla, puesto que deben someterse a evaluación. Si los datos presentados en este estudio indican que un 50 por ciento de los docentes que se evaluaron para la recategorización sí la aprobaron, es evidente que el problema está en los flujos de información, en la gestión de los procesos, y en la planificación presupuestaria de largo plazo que han dificultado que al momento al menos un 50 por ciento del magisterio esté recategorizado. Esto debe ser también una prioridad a corto plazo. El dato anterior también pone luz sobre las *deficiencias de los saberes docentes* que llevan a un índice tan alto de reprobación en las pruebas de desempeño para fines de recategorización.

El acceso limitado a los programas formativos para docentes avalados por el MINEDUC así como la carencia de programas específicos para formar mentores, directivos, asesores educativos y auditores educativos constituye otro serio cuello de botella para ascender en el escalafón o concursar a las funciones de apoyo institucional a la enseñanza.

Que no se logren *implementar de manera oportuna todos los componentes del modelo de evaluación docente* – por razones financieras y tal vez por escasez del recurso humano especializado para esta labor – y que hasta el momento se haya usado principalmente la evaluación de conocimientos para la toma de decisiones sobre recategorización, ascenso y acceso a maestrías contribuye a crear en el magisterio una precepción de injusticia en la evaluación de su desempeño.

Independientemente de lo señalado por los participantes de este estudio, el MED, diseñado por INEVAL, tiene la cualidad de recoger las recomendaciones recientes sobre este tema (Bruns y Luque, 2015). Es un modelo referido a *criterios* (estándares o perfiles de desempeño) y tiene múltiples agentes e instrumentos evaluativos. Cada uno tiene un peso diferenciado en el puntaje final, siendo las de mayor peso, aquellas manejadas por los agentes externos (INEVAL). Se siguen procesos de estandarización de los instrumentos y se busca asegurar su confiabilidad y validez. *En la normativa se garantiza la entrega de estímulos* a los docentes con los mejores resultados evaluativos y consecuencias laborales

(desvinculación del magisterio), a quienes tienen en dos ocasiones seguidas resultados insatisfactorios.

Lo *problemático del modelo* de evaluación del INEVAL es que su implementación resulta compleja por el tipo y cantidad de elementos que lo conforman, lo que incidiría en obtener resultados de cada ejercicio evaluativo en el menor tiempo posible. Hasta el momento, por ser un dispositivo de reciente elaboración, se han implementado sólo partes del modelo en los últimos procesos evaluativos al magisterio. Otro problema es la inconsistencia en la entrega de recompensas económicas a los docentes con mayor desempeño en las pruebas y el no haber desvinculado efectivamente a docentes con bajo desempeño en dos evaluaciones consecutivas.

Particularmente, en relación a las pruebas estandarizadas de medición del conocimiento, el INEVAL podría plantearse el reto de diseñar pruebas que no sólo sean 'factuales' sino que exijan a los docentes *resolver problemas de la vida real* o decidir sobre didácticas más adecuadas para enseñar los saberes.

Finalmente, se requiere revisar la *logística* de los diversos procesos relativos a la carrera docente (concursos, ascensos, recategorización, evaluación, formación continua), pues hubo señalamientos reiterativos respecto a la lentitud, la descoordinación, la falta de información completa y oportuna y fallas en la plataforma informática que contribuyen a generar un alto grado de frustración en los docentes que han participado en estos procesos.

Anexo 1. Requisitos para ingresar a otras funciones no docentes

Funciones	Requisitos para concursar
Docente-mentor	<ul style="list-style-type: none"> • Ser candidato elegible. • Aprobar las evaluaciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. • Aprobar los exámenes de selección correspondiente. • Aprobar el proceso de formación de mentoría o el de habilidades directivas en los dos años previos a su participación en el concurso. • Estar en categoría E del escalafón. • En la etapa de oposición planificar e implementar un taller demostrativo de formación docente.
Docente-consejero estudiantil	<ul style="list-style-type: none"> • Ser candidato elegible. • Aprobar las evaluaciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. • Aprobar los exámenes de selección correspondiente. • Acreditar la formación en consejería estudiantil. • Acreditar título en Psicología o Trabajo Social. • Estar en categoría F del escalafón.
Subdirector, inspector general o subinspector	<ul style="list-style-type: none"> • Ser candidato elegible. • Aprobar las evaluaciones para directivos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. • Aprobar el programa de formación de directivos o su equivalente; se exonerará de este requisito a quien tenga un título de cuarto nivel en dirección de establecimientos educativos o similares. • Estar en categoría E del escalafón. • En la etapa de oposición planificar y sustentar un proyecto de gestión educativa.
Rector, director o vicerrector	<ul style="list-style-type: none"> • Ser candidato elegible. • Aprobar las evaluaciones para directivos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. • Título de cuarto nivel, preferentemente en áreas relativas a gestión de centros educativos. • Aprobar el programa de formación de directivos o su equivalente; se exonerará de este requisito a quien tenga un título de cuarto nivel en dirección de establecimientos educativos o similares. • Estar al menos en la categoría D del escalafón. • En la etapa de oposición planificar y sustentar un proyecto de gestión educativa.
Asesor o auditor educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ser candidato elegible. • Aprobar las evaluaciones para directivos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. • Título de posgrado en áreas de docencia, investigación o gestión educativa. • Haber ejercido un cargo o función directiva, o a su vez haber ejercido la coordinación del área académica en el sistema educativo o haber desempeñado la función de docente-mentor al menos por dos (2) años consecutivos, luego de aprobar el programa de formación correspondiente, o haber ejercido el cargo de Asesor Técnico Pedagógico (ATP) del nivel de Educación Inicial, al menos por dos (2) años consecutivos. • Estar al menos en la categoría D del escalafón. • En la etapa de oposición planificar y sustentar un proyecto de gestión educativa y ser entrevistados.

Fuente: Arts. 281 y 282 del Reglamento General de la LOEI, reformado en octubre de 2015.

Elaboración propia.

Anexo 2. Atribuciones de diversas funciones educativas no docentes

Principales atribuciones de cada función

Art. 46.- Atribuciones del inspector general.

1. Coordinar a los inspectores de grado o curso.
2. Registrar la asistencia y puntualidad de docentes y estudiantes.
3. Gestionar el clima organizacional y promover y controlar el cumplimiento de las normas de convivencia y de la disciplina en el plantel.
4. Publicar los horarios de clases y exámenes.
5. Organizar la presentación del estudiantado en actos sociales, culturales, deportivos y de otra índole.
6. Conceder el permiso de salida a los estudiantes para ausentarse del plantel durante la jornada educativa.
7. Aprobar la justificación de la inasistencia de los estudiantes, cuando sea de dos (2) a siete (7) días consecutivos.
8. Llevar los siguientes registros: archivo documental de cada docente, distributivo de trabajo docente, horarios de clase, asistencia de estudiantes, solicitudes de justificación por inasistencia a clases de los estudiantes debidamente firmada por su representante legal, control de días laborados y novedades en caso de que las hubiere, calificaciones de disciplina de los estudiantes, comunicaciones enviadas y recibidas, control de comisiones y actividades docentes y estudiantiles que se llevan a cabo dentro y fuera del plantel, y otros de similar naturaleza.
9. Asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad educativa emitidos por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional

Art. 45.- Atribuciones del subdirector o vicerrector.

1. Presidir la Comisión Técnico Pedagógica de la Institución.
2. Dirigir el proceso de diseño y ejecución de los diferentes planes o proyectos institucionales, así como participar en su evaluación permanente y proponer ajustes.
3. Dirigir los diferentes niveles, subniveles, departamentos, áreas y comisiones, y mantener contacto permanente con sus responsables.
4. Proponer ante el Consejo Ejecutivo la nómina de directores de área y docentes tutores de grado o curso.
5. Asesorar y supervisar el trabajo docente.
6. Revisar y aprobar los instrumentos de evaluación preparados por los docentes.
7. Elaborar y presentar periódicamente informes al rector o director del establecimiento y al Consejo Ejecutivo sobre el rendimiento académico por áreas de estudio y sobre la vida académica institucional.
8. Implementar el apoyo pedagógico y tutorías académicas para los estudiantes, de acuerdo con sus necesidades.
9. Asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad educativa emitidos por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional

Art. 44.- Atribuciones del director o rector.

1. Cumplir y hacer cumplir los principios, fines y objetivos del Sistema Nacional de Educación, las normas y políticas educativas, y los derechos y obligaciones de sus actores.
2. Dirigir y controlar la implementación eficiente de programas académicos, y el cumplimiento del proceso de diseño y ejecución de los diferentes planes o proyectos institucionales, así como participar en su evaluación permanente y proponer ajustes.
3. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del establecimiento.
4. Administrar la institución educativa y responder por su funcionamiento.
5. Fomentar y controlar el buen uso de la infraestructura física, mobiliario y equipamiento de la institución educativa por parte de los miembros de la comunidad educativa, y responsabilizarse por el mantenimiento y la conservación de estos bienes.
6. Autorizar las matrículas ordinarias y extraordinarias, y los pases de los estudiantes.
7. Legalizar los documentos estudiantiles y responsabilizarse, junto con el Secretario del plantel, de la custodia del expediente académico de los estudiantes.
8. Promover la conformación y adecuada participación de los organismos escolares.

9. Dirigir el proceso de autoevaluación institucional, así como elaborar e implementar los planes de mejora sobre la base de sus resultados.
10. Fomentar, autorizar y controlar la ejecución de los procesos de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes.
11. Controlar la disciplina de los estudiantes y aplicar las acciones educativas disciplinarias por las faltas previstas en el Código de Convivencia y el presente reglamento.
12. Aprobar el distributivo de trabajo de docentes, dirigir y orientar permanentemente su planificación y trabajo, y controlar la puntualidad, disciplina y cumplimiento de las obligaciones de los docentes.
13. Elaborar, antes de iniciar el año lectivo, el cronograma de actividades, el calendario académico y el calendario anual de vacaciones del personal administrativo y de los trabajadores.
14. Aprobar los horarios de clases, de exámenes, de sesiones de juntas de docentes de curso o grado y de la junta académica.
15. Establecer canales de comunicación entre los miembros de la comunidad educativa para crear y mantener tanto las buenas relaciones entre ellos como un ambiente de comprensión y armonía, que garantice el normal desenvolvimiento de los procesos educativos.
16. Ejecutar acciones para la seguridad de los estudiantes durante la jornada educativa que garanticen la protección de su integridad física y controlar su cumplimiento.
17. Remitir oportunamente los datos estadísticos veraces, informes y más documentos solicitados por la Autoridad Educativa Nacional, en todos sus niveles.
18. Asumir las funciones del vicerrector, subdirector o inspector general en el caso de que la institución no contare con estas autoridades.
19. Recibir a asesores educativos, auditores educativos y funcionarios de regulación educativa, proporcionar la información que necesiten para el cumplimiento de sus funciones e implementar sus recomendaciones.
20. Encargar el rectorado o la dirección en caso de ausencia temporal, previa autorización del Nivel Distrital, a una de las autoridades de la institución, o a un docente si no existiere otro directivo en el establecimiento. ...

Art. 307.- Docente-mentor.

Son docentes con nombramiento que, sin dejar de ser docentes, cumplen temporalmente funciones de apoyo al desempeño de docentes nuevos y en ejercicio de las instituciones educativas fiscales, proporcionándoles formación y seguimiento en aula.

Art. 309.- Asesor educativo

Los asesores educativos tienen como función principal orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los estándares de calidad educativa definidos por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional. Las funciones específicas de los asesores educativos son:

1. Realizar visitas periódicas que permitan la asesoría constante a los establecimientos educativos de su jurisdicción.
2. Orientar y promover la elaboración del diagnóstico de situación de la institución educativa en relación con su nivel de cumplimiento de estándares de aprendizaje, desempeño profesional y gestión educativa, a través de observaciones de aula, revisión de documentos o cualquier otra actividad que fuere reglamentada en lo posterior por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.
3. Orientar y promover el diseño de estrategias dirigidas al logro de los estándares de calidad educativa.
4. Orientar actividades de formación y desarrollo profesional.
5. Proponer, a la autoridad del establecimiento, estrategias o actividades de atención a problemáticas específicas de cada institución y monitorear su implementación, y de ser el caso, derivarlas a la Dirección Distrital.
6. Presentar informes periódicos de su gestión y los que le fueren solicitados por la autoridad competente.

Art. 310.- Auditor educativo.

Los auditores educativos tienen como función principal proveer a las autoridades y al sistema educativo de una evaluación externa acerca de la calidad y los niveles de logro alcanzados por las instituciones, en relación con los estándares de calidad educativa. El Informe de Auditoría, publicado como producto de ello, les proporciona a los representantes legales, a la institución educativa y a la comunidad más amplia, datos sobre la calidad de la educación en los centros educativos, de conformidad con la normativa específica emitida por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.

Fuente: Reglamento General de la LOEI, reformado en octubre de 2015.

Elaboración propia.

Anexo 3. Requisitos para ascender a cada categoría

Categoría	Años de docencia	Requisitos de desarrollo profesional	Evaluación de desempeño
F	4 años	Aprobar cursos de actualización docente definidos por el MINEDUC.	Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría F.
E	8 años	Haber aprobado al menos una (1) de las siguientes opciones, siempre que no hayan sido utilizadas para la promoción en categorías anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Cursos definidos por el MINEDUC relativos a los estándares de desempeño profesional. • El programa de formación para mentores. • El programa de formación de directivos. 	Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría E.
D	12 años para quienes tienen título de 4 ^o nivel 16 años para quienes tienen título académico superior, no equivalente a 4 ^o nivel.	Haber aprobado al menos una (1) de las siguientes opciones, siempre que no hayan sido utilizadas para la promoción en categorías anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Cursos definidos por el MINEDUC relativos a los estándares de desempeño profesional. • El programa de formación para mentores. • El programa de formación de directivos. • Programa de formación en áreas específicas, avalado por el MINEDUC. • Tres (3) programas de formación-aplicación, definidos por el MINEDUC. Se debe entregar evidencia de cómo se aplicó en el aula lo aprendido. 	Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría D.
C	16 años para quienes tienen título de 4 ^o nivel 20 años para quienes tienen título académico superior, no equivalente a 4 ^o nivel.	Haber aprobado al menos una (1) de las siguientes opciones, siempre que no hayan sido utilizadas para la promoción en categorías anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Cursos definidos por el MINEDUC relativos a los estándares de desempeño profesional. • El programa de formación para mentores. • El programa de formación de directivos. • Programa de formación en áreas específicas, avalado por el MINEDUC. • Tres (3) programas de formación-aplicación, definidos por el MINEDUC. Se debe entregar evidencia. 	Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría C.

B	<p>20 años para quienes tienen título de 4º nivel</p> <p>24 años para quienes tienen título académico superior, no equivalente a 4º nivel.</p>	<p>Haber aprobado al menos una (1) de las siguientes opciones, siempre que no hayan sido utilizadas para la promoción en categorías anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos definidos por el MINEDUC relativos a los estándares de desempeño profesional. • El programa de formación para mentores. • El programa de formación de directivos. • Programa de formación en áreas específicas, avalado por el MINEDUC. • Tres (3) programas de formación–aplicación, definidos por el MINEDUC. Se debe entregar evidencia de cómo se aplicó en el aula lo aprendido. • Haber publicado el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función. 	<p>Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría B.</p>
A	<p>24 años para quienes tienen título de 4º nivel</p> <p>28 años para quienes tienen título académico superior, no equivalente a 4º nivel.</p>	<p>Haber aprobado al menos una (1) de las siguientes opciones, siempre que no hayan sido utilizadas para la promoción en categorías anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos definidos por el MINEDUC relativos a los estándares de desempeño profesional. • El programa de formación para mentores. • El programa de formación de directivos. • Programa de formación en áreas específicas, avalado por el MINEDUC. • Tres (3) programas de formación–aplicación, definidos por el MINEDUC. Se debe entregar evidencia de cómo se aplicó en el aula lo aprendido. • Haber publicado en una revista académica indexada el resultado de una experiencia exitosa e innovadora en el ámbito de su función. 	<p>Obtener en las pruebas de desempeño profesional la calificación exigida por el MINEDUC para la categoría A.</p>

Fuente: Art. 302 del Reglamento General de la LOEI, reformado en octubre de 2015.

Elaboración propia.

Anexo 4. Diseño metodológico del estudio en profundidad de la reforma de la carrera docente en Ecuador

La selección de casos

La recolección de datos se llevó a cabo en una muestra de 15 escuelas en las dos ciudades más numerosas del país, Quito y Guayaquil, incluyendo zonas rurales aledañas a estas. En cuanto a las características de la muestra, se buscaba en lo posible representar la mayor variedad en el tipo de establecimientos. Los criterios usados para esa selección fueron estos:

- En Quito y Guayaquil se procuró que las instituciones estén geográficamente en los tres puntos más importantes: norte, centro y sur.
- También se incluyeron instituciones con alto número de docentes, pues se buscaba mayor probabilidad de variedad en cuanto a antigüedad en el magisterio, en cuanto a edad, ubicación en diferentes etapas del escalafón, a presencia de ambos sexos y tipo de relación laboral con el MINEDUC (con nombramiento porque se ingresó por concurso o contratado porque se es temporal).
- Se incluyó al menos una Unidad Educativa del Milenio⁴⁸ en cada Provincia, para tener una perspectiva de docentes que laboran en instituciones consideradas ‘emblemáticas’ por poseer infraestructura física y tecnológica reciente, por integrar los tres niveles educativos y porque se espera que evidencien enseñanza de alta calidad.
- En cada provincia se incluyó al menos una escuela intercultural bilingüe, que atiende a población mayoritariamente indígena kichwa (que es la población ancestral predominante tanto en Quito como en Guayaquil), y donde se debe enseñar el kichwa como primera lengua.
- Se incluyeron dos instituciones de áreas rurales en las dos provincias.
- Se incluyeron instituciones que, a pesar de considerárselas de zona urbana, pertenecen a cantones o parroquias pequeñas cercanas a Quito y a Guayaquil. Con esto se buscaba comprender si ser o no de los dos centros urbanos más importantes del país incide en el conocimiento y percepción sobre el nuevo escalafón docente.

En cuanto a informantes clave, la proyección inicial era poder hacer entrevistas a 100 docentes mediante grupos de discusión, lograr que llenaran un cuestionario al menos 200 docentes y entrevistar al menos a 15 directivos. Además de docentes y directivos se incluyeron otros actores educativos que hoy integran la carrera docente (auditores educativos, asesores educativos, mentores). También se incluyeron a miembros de gremios magisteriales, funcionarios del MINEDUC directamente involucrados en la reforma de la carrera docente y evaluadores.

Los instrumentos

Los instrumentos aplicados fueron proporcionados por el IPE–UNESCO de París. Fueron revisados y reformulados en algunos aspectos para adaptarlos a las particularidades de la carrera docente en Ecuador. A continuación se muestra el tipo de instrumento aplicado para cada tipo de participante del estudio:

48. Las Unidades Educativas del Milenio son 97 instituciones construidas por el MINEDUC durante la gestión de Correa que se esperaba que fueran un modelo de educación de calidad para el resto de las instituciones públicas. Consultado en: <https://educacion.gob.ec/uem-en-funcionamiento/> y en: <https://educacion.gob.ec/unidades-educativas-del-milenio-4/>.

Tabla A4.1 Tipo de instrumentos a aplicar por tipo de informante

Tipo de instrumento aplicado a cada informante clave	Cuestionarios	Grupo de discusión	Entrevistas
Docente	X	X	
Directores	X		X
Asesores educativos y auditores educativos	NO LLENAN CUESTIONARIO		X
Nuevos cargos (mentores, etc.)			X
Decisores (funcionarios)			X
Técnicos de INEVAL			X
Gremialistas			X

Para el caso de la entrevista a funcionarios de INEVAL, se creó una guía de entrevista especial, dado que no existía algo similar en los instrumentos diseñados por el IPE-UNESCO.

Implementación del trabajo de campo

Todo el proceso de aplicación de cuestionarios y realización de entrevistas se realizó durante el mes de noviembre de 2017.

A nivel de las instituciones, si bien se logró realizar el trabajo en los 15 establecimientos previstos, hubo casos en donde luego de leer el acuerdo de consentimiento, algunos docentes finalmente decidieron no participar. En este caso, algunos entregaron el acuerdo sin firmarlo, otros, a pesar de haberlo firmado, decidieron retirarse y no llenar el cuestionario. En tres instituciones, los docentes no quisieron participar en el grupo de discusión, alegando tener otras ocupaciones que cumplir. En el caso de directivos se logró entrevistar al rector o vicerrector en todos los establecimientos; no en todos los casos se recabó la hoja de datos que les correspondía llenar como autoridad entrevistada. En este caso se recabaron 12 hojas de datos. En total se logró que 266 docentes llenaran el cuestionario, 105 participaran en grupos de discusión y 16 directivos participaran en entrevistas individuales.

Tabla A4.2 Cantidad de instrumentos aplicados con docentes y autoridades

INSTITUCIÓN ^a	ACUERDO DE CONSENTIMIENTO	ENTREVISTA A AUTORIDAD	CUESTIONARIO A DOCENTES	GRUPO FOCAL CON DOCENTES
UE1	27	Vicerrector	16	10
UE2	33	Rectora	34	5
UE3	10	Rector y Vicerrectora	7	-
UE4	20	Vicerrectora	19	18
UE5	14	Rectora	13	13
UE6	11	Rector	10	4
UE7	24	Rector	20	7
UE8	22	Rector	20	16
UE9	8	Rectora	8	-
UE10	2	Rectora	2	-

INSTITUCIÓN ^a	ACUERDO DE CONSENTIMIENTO	ENTREVISTA A AUTORIDAD	CUESTIONARIO A DOCENTES	GRUPO FOCAL CON DOCENTES
UE11	25	Rector	25	4
UE12	33	Vicerrectora	33	9
UE13	37	Rector	35	11
UE14	12	Rectora	10	4
UE15	12	Rector	15	4
TOTAL	290	16	267	105

Fuente: Instrumentos aplicados.

Elaboración propia.

a. Se asignan códigos alfanuméricos a cada institución a fin de preservar el anonimato de los informantes.

En cuanto al otro tipo de participantes, se logró entrevistar a un total de 17 personas (Tabla A4.3).

Tabla A4.3 Otros informantes clave entrevistados

TIPO DE INFORMANTES CLAVE	TOTAL DE INFORMANTES CLAVE
Funcionarios del MINEDUC relacionados a carrera educativa	2
Asesores educativos	4
Audidores educativos	6
Mentores	1 ^a
Funcionarios de INEVAL	2
Gremialistas	2
Total de actores entrevistados	17

a. Se logró reclutar una docente que recién se está formando para luego concursar para ser mentora.

Anexo 5. Muestra de instituciones seleccionadas para el estudio

UBICACIÓN POLITICA ADMINISTRATIVA				DATOS GENERALES										DOCENTES			ESTUDIANTES		
Provincia	Cantón	Parroquia	Institución	Zona de Planificación	Nivel Educación	Sostenimiento	Zona Inec	Régimen Escolar	Jurisdicción	Modalidad	Jornada	Docentes Femenino	Docentes Masculino	Total Docentes	Estudiantes Femeninos	Estudiantes Masculino	Total Estudiantes		
GUAYAS	GUAYAQUIL	TARQUI	UE 1	8	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Bilingüe	Presencial	Matutina y Vespertina	16	10	26	246	240	486		
GUAYAS	GUAYAQUIL	FEBRES CORDERO	UE 2	8	EGB y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina, Vespertina y Nocturna	60	27	87	1541	1473	3014		
GUAYAS	GUAYAQUIL	AVACUCHO	UE 3	8	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Hispana	Presencial y Semipresencial	Matutina, Vespertina y Nocturna	35	12	47	636	576	1212		
GUAYAS	ISIDRO AVORA	ISIDRO AVORA	UE 4	5	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina	14	5	19	272	262	534		
GUAYAS	PLAYAS	GENERAL VILLAMIL (PLAYAS)	UE 5	5	Educación Básica	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	21	9	30	415	462	877		
GUAYAS	GUAYAQUIL	JUAN GOMEZ RENDON (PROGRESO)	UE 6	8	EGB y Bachillerato	Fiscal	RuralINEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	23	17	40	446	475	921		
GUAYAS	SALTRE	GRAL. VERNAZA (2 ESTEROS)	UE 7	5	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	RuralINEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	21	6	27	323	407	730		
PICHINCHA	QUITO	COTOCOLLAO	UE 8	9	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	43	21	64	654	764	1418		
PICHINCHA	QUITO	GUAMANI	UE 9	9	Inicial y EGB	Fiscal	UrbanaNEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	27	3	30	390	400	790		
PICHINCHA	QUITO	IÑAQUITO	UE 10	9	EGB y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	40	12	52	793	629	1422		
PICHINCHA	QUITO	COMITE DEL PUEBLO	UE 11	9	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	33	14	47	564	519	1083		
PICHINCHA	QUITO	LA MAGDALENA	UE 12	9	EGB y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	30	20	50	562	624	1186		
PICHINCHA	PEDRO VICENTE MALDONADO	PEDRO VICENTE MALDONADO	UE 13	2	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	UrbanaNEC	Costa	Hispana	Presencial	Matutina y Vespertina	17	19	36	372	392	764		
PICHINCHA	QUITO	CHECA	UE 14	9	Inicial, Básica y Bachillerato	Fiscal	RuralINEC	Sierra	Hispana	Presencial	Matutina	41	12	53	644	699	1343		
PICHINCHA	QUITO	CALDERON	UE 15	9	EGB y Bachillerato	Fiscal	RuralINEC	Sierra	Bilingüe	Presencial	Matutina y Vespertina	12	10	22	395	368	763		

Fuente: Ministerio de Educación del Ecuador, Registros Administrativos 2016-2017. Elaboración propia.

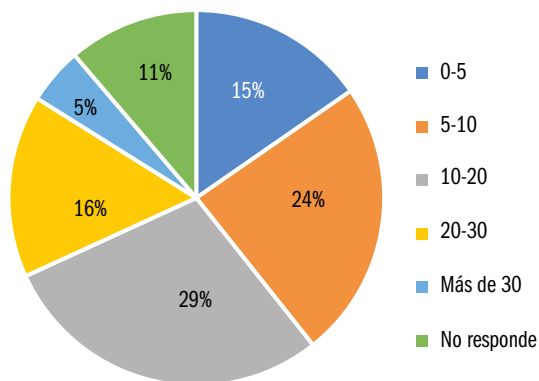
Anexo 6. Perfil de los docentes y directivos que participaron en el estudio

En esta sección se presentan datos consolidados a partir de los cuestionarios llenados por los participantes, así como citas textuales a partir de lo dicho en las entrevistas individuales y grupos focales realizados. Algunos participantes no respondieron a algunas preguntas del cuestionario y eso explica el número variable de entrevistados que se consigna bajo cada figura.

Docentes

Un 53 por ciento de los docentes que participaron en el estudio y a quienes se les aplicó el cuestionario han trabajado como tal entre 5 y 20 años. Se evidencia una menor presencia de personal con más años en la profesión.

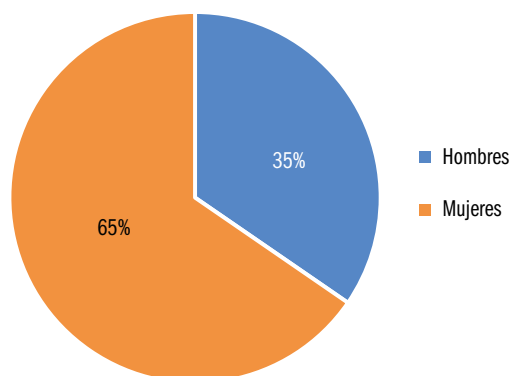
Figura A6.1 Total de años trabajando como docente



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

De quienes respondieron el cuestionario, 65 por ciento eran mujeres y 35 por ciento hombres.

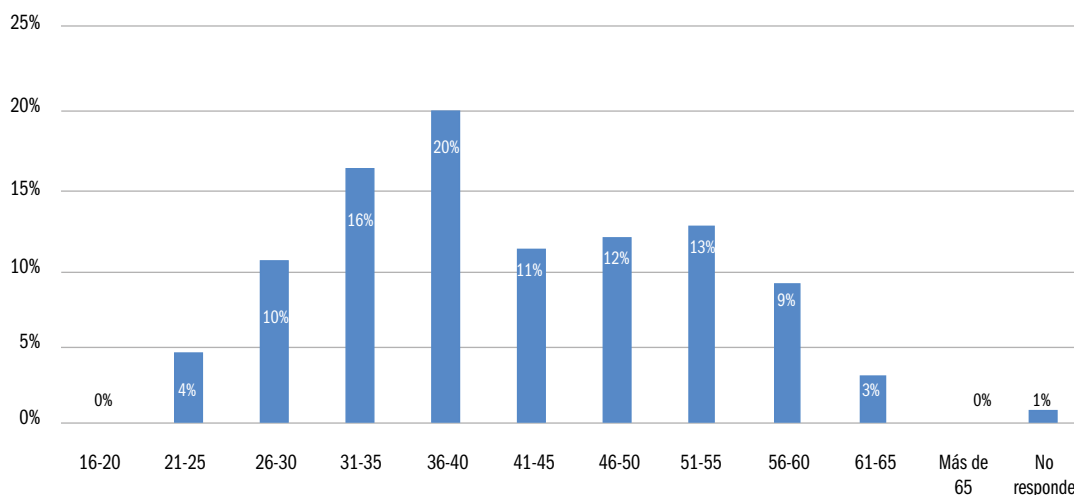
Figura A6.2 Sexo de los participantes



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

En la *Figura A6.3* se muestra la distribución de los rangos de edad de quienes respondieron el cuestionario.

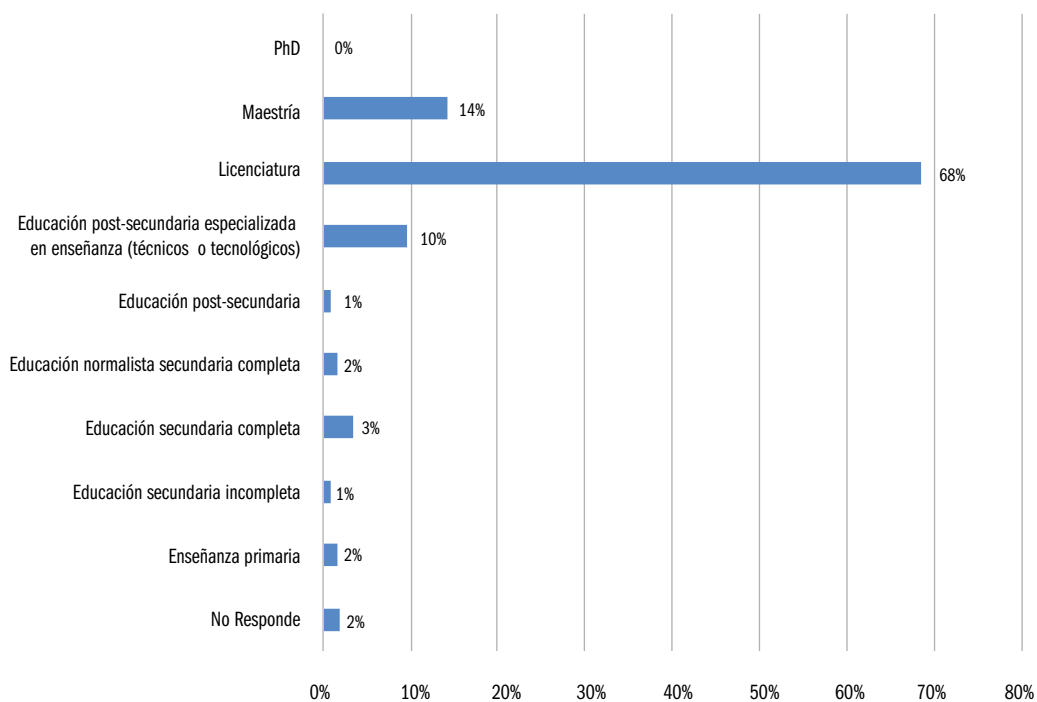
Figura A6.3 Edad de los docentes



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Un 68 por ciento de los docentes tienen formación de tercer nivel (licenciaturas e ingenierías). Un 14 por ciento tienen maestrías. El resto, que constituye una minoría, poseen titulaciones de nivel educativo por debajo de las anteriores.

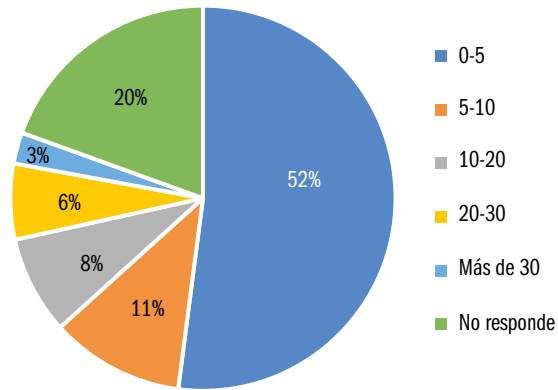
Figura A6.4 Nivel más alto de educación formal alcanzada



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

La mayoría de docentes tienen pocos años en su actual escuela: entre cero y cinco años, como muestra la *Figura A6.5*.

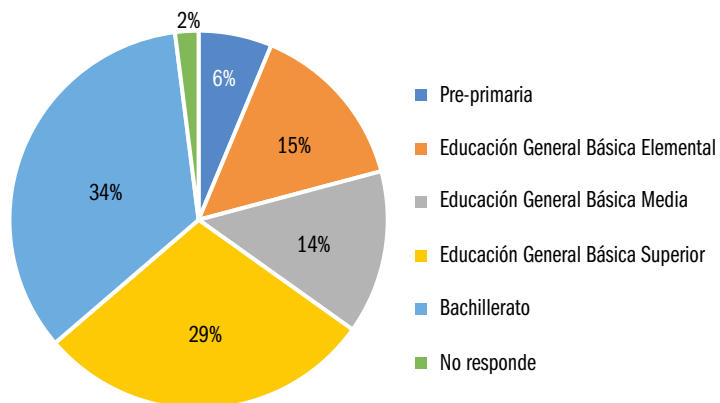
Figura A6.5 Años como profesor en su escuela actual



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

Los docentes no siempre enseñan en un solo nivel educativo, algunos lo hacen en dos niveles. La mayoría de los participantes de este estudio corresponden a los tres niveles de la Educación General Básica.

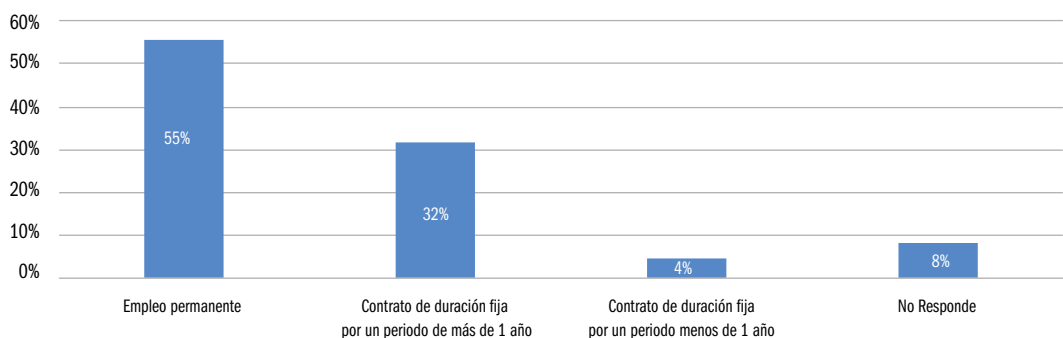
Figura A6.6 Nivel de educación que enseña



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

El 60 por ciento de los docentes del estudio indicaron tener nombramiento definitivo, el resto tienen contratos provisionales.

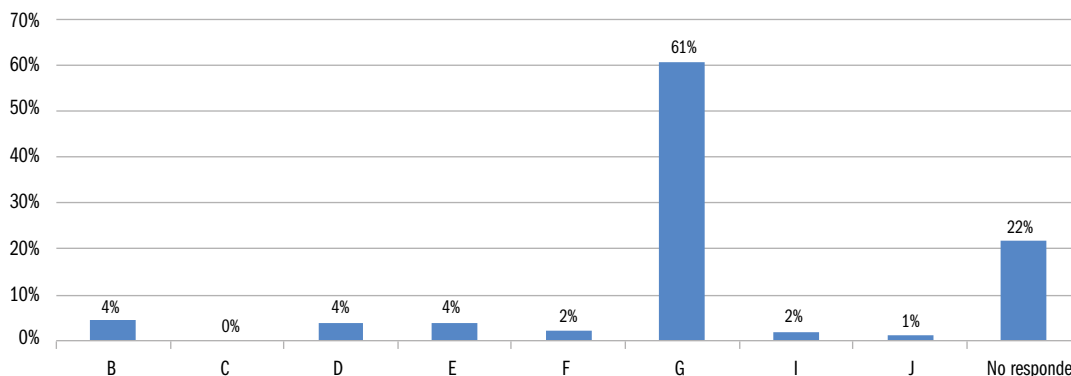
Figura A6.7 Situación laboral como docente



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267. Elaboración propia.

La *Figura A6.8* evidencia que la mayoría de los docentes participantes en este estudio están en la categoría G (dato consistente con el presentado en la *Figura 1.4* de este informe). La reforma que se hizo en 2015 en la LOEI, eliminando las categorías I, J y H, no era retroactiva ni hizo recategorización automática a quienes en ese momento estaban en esas categorías que se eliminaron. Por eso aún existen en el sistema una minoría de docentes ubicados en ellas.

Figura A6.8 Categoría en la que están actualmente los docentes estudiados

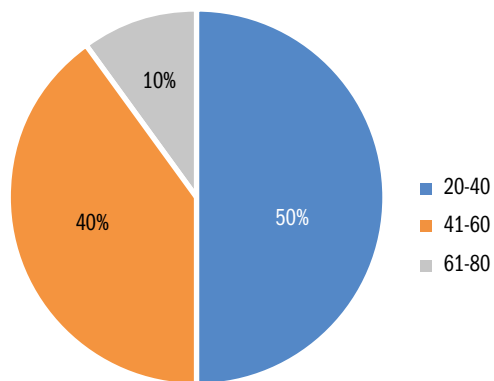


Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267.
Elaboración propia.

Directivos

El 50 por ciento de las autoridades tienen más de tres años en dicha posición, como muestra la *Figura A6.9*.

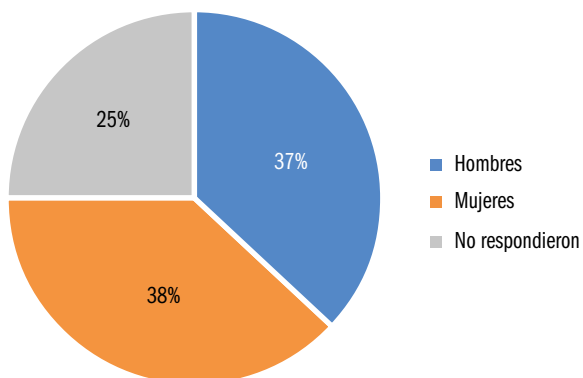
Figura A6.9 Años como autoridad de la institución actual



Fuente: Hoja de datos de autoridades (12 registros).
Elaboración propia.

Hubo igual cantidad de hombres y mujeres entre los directivos participantes.

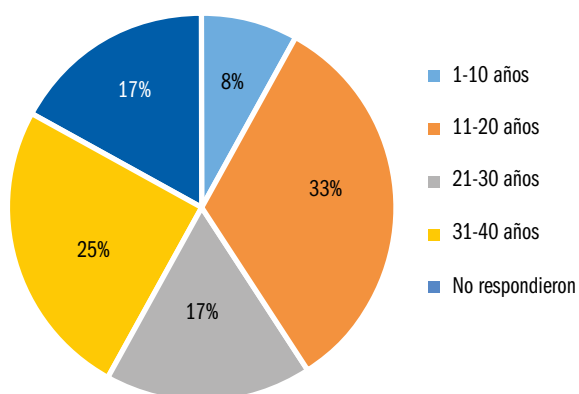
Figura A6.10 Sexo del rector/a



Fuente: Hoja de datos de autoridades (12 registros). Elaboración propia.

En cuanto a sus años de experiencia como maestros, véase *Figura A6.11*. Aquí se muestra que un 75 por ciento de los directivos tienen más de diez años de docencia.

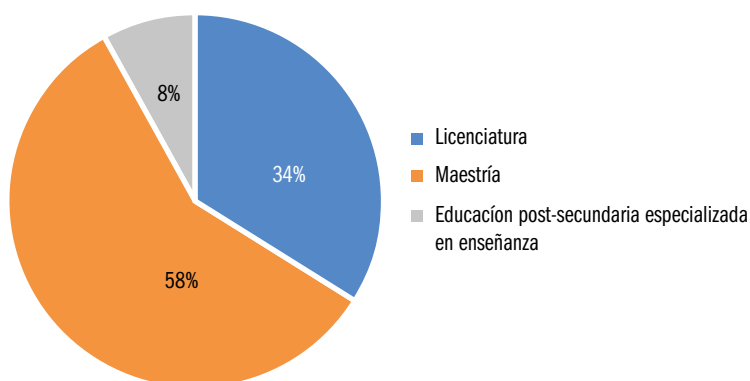
Figura A6.11 Años de experiencia del directivo como docente



Fuente: Hoja de datos de autoridades (12 registros). Elaboración propia.

La *Figura A6.12* muestra que un 58 por ciento tienen título de posgrado, pero un número alto – 34 por ciento – sólo poseen licenciatura, lo que implica que están encargados, pues una exigencia para ganar el concurso de autoridad es tener algún título de 4° nivel.

Figura A6.12 Nivel más alto de educación formal completado



Fuente: Hoja de datos de autoridades (12 registros). Elaboración propia.

La gran mayoría de los directivos entrevistados tienen diez o más años en el magisterio (ver *Figura A6.9*). Sin embargo, un 50 por ciento de los entrevistados continúan en la categoría G; no han ascendido o logrado recategorizarse, como muestra la *Tabla A6.1*.

Tabla A6.1 Datos laborales de directivos educativos

Institución	Cargo	Relación laboral	Categoría	Interés en concursar para autoridad o a otra función
UE1	Vicerrector	Encargado	G	SI
UE2	Rectora	Nombramiento de Rectora	D	N/D
UE3	Rector	Encargado	G	NO
UE3	Vicerrectora	Encargada	G	NO
UE4	Vicerrectora	Encargada	F	SI
UE5	Rectora	Encargada	C	NO
UE6	Rector	Encargado	G	SI
UE7	Rector	Nombramiento anterior a reformas	F	NO
UE8	Rector	Nombramiento de Rector	D	SI
UE9	Rectora	Encargada	D	SI
UE10	Rectora	Encargada	G	NO
UE11	Rector	Encargado	G	NO
UE12	Vicerrectora	Encargada	E	NO
UE13	Rector	Encargado	G	SI
UE14	Rectora	Encargada	E	SI
UE15	Rector	Encargado	G	SI

Fuente: Entrevistas a autoridades (16 registros).

Elaboración propia.

Referencias

- '2 de cada 3 maestros en categoría C de la recategorización'. *Diario El Universo*. 16 de diciembre de 2014. Obtenido de www.eluniverso.com/noticias/2014/12/16/nota/4350361/2-cada-3-maestros-categoria-c-recategorizacion
- Aguerrondo, I. 2013. *Modelo nacional de apoyo y seguimiento a la gestión educativa*. Quito: MINEDUC. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/MNASGE_aprobado_18dic.pdf
- Araujo, M.D.; Bramwell, D. 2015. *Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges*. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430s.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. 25 de Junio de 2013. ARCOTEL. (R. Oficial, Ed.) Obtenido de www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley_organica_comunicacion.pdf
- Bruns, B.; Luque, J. 2015. *Great teachers. How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank Publications. doi:10.1596/978-1-4648-0151-8
- Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la educación Superior (CEAACES). 2015. *Informe de rendición de cuentas CEAACES 2014*. Quito: CEAACES. Obtenido de www.ceaaces.gob.ec/sitio/rendicion-de-cuentas-ceaaces-periodo-2014/
- Cornejo, B.; Naranjo, M.; Pareja, F.; Montúfar, M. 1999. Ecuador. En E. Ganuza; A. León; P. Sauma (Eds.), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20* (págs. 400-457). Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/ECUADOR.pdf
- Crehan, L. 2016. *Exploring the impact of career models on teacher motivation*. París: IPE-UNESCO. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002462/246252e.pdf>
- Elacqua, G.; Hincapié, D.; Vegas, E.; Alfonso, M. 2017. *Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* BID. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0000901#sthash.oVC5BlwC.dpuf>
- Instituto Nacional de Evaluación educativa (INEVAL). 2016. *Resultados educativos, retos hacia la excelencia*. Quito: INEVAL. Obtenido de www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/CIE_ResultadosEducativos-RetosExcelencia201611301.pdf
- . 2017. *Modelo de Evaluación Docente*. Quito: INEVAL. Obtenido de www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/MED_librodigital_20170814.pdf
- Ministerio de Educación (MINEDUC) s.f. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/zonas-districtos-y-circuitos/>
- . 2017. *Lineamientos pedagógicos para la implementación del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/lineamientos_moseib.pdf
- . 2017. *Tabla de "Remuneración mensual por puesto e ingresos adicionales" de noviembre de 2017*. Obtenido de Sección de "Transparencia": <https://educacion.gob.ec/transparencia/>

gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/c_Remuneracion_mensual_por_puesto_e_ingresos_adicionales.pdf

----. s.f.. *Registros Administrativos 2016-2017*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/amie/>

----. 2007. *Plan Decenal de Educación 2006-2015*. Obtenido de <http://educiudadania.org/wp-content/uploads/2014/10/PlanDecenaldeEducacion.pdf>

Mourshed, M.; Chijioke, C; Barber, M. 2010. *How the world's most improved school systems keep getting better*. Londres: McKinsey and Company. Obtenido de www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/how_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better.ashx

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2017. 'Informe III (Parte 1A). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones'. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 106ª reunión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Obtenido de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_543645.pdf

Ospina, P. *Mobilización y organización social en la revolución ciudadana*. Diciembre de 2014. Obtenido de UASB-DIGITAL: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4195/3/CON-014-Ospina,%20P.%20v2.pdf>

Red de maestros y maestras por la revolución educativa. *Propuesta de la comunidad educativa como insumo para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025*. Documento Borrador V1. Febrero de 2016. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/PLAN-DECENAL-PROPUESTA.pdf>

Restrepo, R; Stefos, E. 2017. *Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana*. Azogues, Ecuador: UNAE. Obtenido de <http://repositorio.unae.edu.ec/bitstream/123456789/51/1/Atlasdel%20derecho%20a%20la%20Educacion>

Schneider, B.R.; Cevallos, P.; Bruns, B. 2017. 'The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006-17'. *Research on Improving Systems of Education (RISE) Annual Conference 2017*. Washington DC. Obtenido de www.riseprogramme.org/sites/www.riseprogramme.org/files/inline-files/Bruns%20The%20politics%20of%20transforming%20education%20in%20Ecuador%206.11.2017.pdf

Simón, J.; Rodríguez, Y.; Freire, P. 2014. *Manual de asesoría de calidad*. (MINEDUC, Ed.) Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/manual_asesoria_calidad.pdf

Unión Nacional De Educadores (UNE). s.f.. Obtenido de www.une.org.ec/

UNESCO. 2013. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – CINE 2011*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220782s.pdf>

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planeamiento de la educación. La financiación del IPE está asegurada por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros. Durante los últimos años, los Estados Miembros que han dado contribuciones voluntarias al Instituto son: Argentina, Francia, Noruega, Suecia y Suiza.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planeamiento de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación de los Estados Miembros. El consejo de administración del IPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Presidente:

Nicholas Burnett (Reino Unido / Estados Unidos de América)

Director general, Instituto de Resultados para el Desarrollo, Washington DC, EE.UU.

Miembros designados:

Nina Arnhold (Alemania)

Especialista en educación superior, Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

Srinivas Reddy (India)

Jefe del Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Laís Abramo (Brasil)

Directora de la División de Desarrollo Social, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Miembros elegidos:

Rukmini Banerji (India)

Directora ejecutiva de Pratham Education Foundation, Centro ASER, Nueva Delhi, India

Dina El Khawaga (Egipto)

Directora, Instituto Afari para la Sociedad Civil y Ciudadanía, Beirut, Líbano

Valérie Liechti (Suiza)

Asesora de políticas educativas, Punto Focal de Educación, Departamento Federal de Asuntos Exteriores, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC), División de África Occidental, Berna, Suiza

Dzingai Mutumbuka (Zimbabue)

Presidente, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA)

Keiichi Ogawa (Japón)

Profesor y director del departamento, Escuela de Posgrado de Estudios de Cooperación Internacional, Universidad de Kobe, Japón

Jean-Michel Séverino (Francia)

Presidente, Investors & Partners, París, Francia

José Weinstein Cayuela (Chile)

Profesor y Director, Doctorado en Educación, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile

Las consultas sobre el Instituto deben dirigirse al:
Secretariado del Director, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116, París, Francia.

Reforma de la carrera docente en Ecuador

Durante la última década, Ecuador ha venido realizando una serie de cambios interconectados dirigidos a la mejora de la educación pública, con la reforma de la carrera docente como eje central. Desde entonces, se ha creado un modelo de selección y promoción de personal basado en la evaluación de méritos, saberes y desempeño, en función de una serie de perfiles docentes. Las modificaciones han ido acompañadas de la creación de nuevos roles educativos y planes para la mejora de la remuneración salarial y las prestaciones sociales.

Este estudio de caso forma parte de un proyecto de investigación sobre carreras docentes realizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE). En él, se subraya la dificultad para ejecutar ambiciosas reformas educativas a gran escala y en breves espacios de tiempo.

Sobre los autores

Cinthia Chiriboga es profesora de la Universidad Santa María, Campus Guayaquil. Fue Subsecretaria de Desarrollo Profesional Educativo en el Ministerio de Educación de Ecuador y fue Decana Académica de la Universidad Casa Grande de Guayaquil. Ha hecho formación y seguimiento a docentes de educación inicial, general básica, bachillerato y universidad.

Joselyn Pinto Haro es Economista graduada en 2017 en la Universidad Santa María, Campus Guayaquil. Realizó el análisis cuantitativo para el presente estudio.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación