

Las reformas recientes en la carrera docente en Ecuador¹

Cinthia Chiriboga Montalvo, M. Ed.
Universidad Santa María, Campus Guayaquil

Resumen

Este estudio buscaba identificar las características del nuevo modelo de carrera docente que se implementó en Ecuador desde 2006, los desafíos que ha implicado su implementación y los efectos de estas reformas en la motivación, satisfacción, atracción y retención de los profesores. Se aplicaron cuestionarios y entrevistas a una muestra de docentes, directivos y funcionarios del Ministerio de Educación de Guayaquil y Quito, así como a funcionarios del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Los resultados muestran que a pesar de la naturaleza profunda y amplia de las reformas, muchas de ellas a tono con la literatura internacional, su implementación ha sido incompleta. Esto ha generado una apreciación mixta entre los participantes: una alta valoración de los logros iniciales y de sus posibilidades futuras; una desmotivación ante la lentitud y la logística de la implementación de estas reformas; un creciente sentimiento de fracaso ante las continuas reprobaciones en las evaluaciones y de injusticia ante el limitado ascenso real en el escalafón; así como una percepción de poca apreciación social y del estado de la profesión docente, al compararla con la situación salarial de servidores públicos de salud y de las fuerzas del orden.

Palabras clave: Reforma educativa, Carrera docente, escalafón docente, desarrollo profesional educativo.

Introducción

La investigación internacional de los últimos 20 años, ha dado evidencias sólidas del rol de la buena docencia para lograr aprendizaje de calidad en los estudiantes. Sin embargo, la labor docente se da en contextos institucionales y de políticas públicas que se constituyen en factores favorecedores o no de esa labor e inciden directamente en la calidad de postulantes que se interesan e ingresan efectivamente al magisterio y en la retención o deserción de los docentes mejor motivados y eficaces.

1. Información general del plantel docente ecuatoriano

La educación regular y escolarizada en Ecuador, es impartida por 16.694 instituciones educativas de diverso sostenimiento financiero: fiscales (del Estado central), particulares, municipales y fisco-

¹ Este artículo, a ser presentado en el 2º Encuentro de Metodologías para la Evaluación Educativa de Quito (agosto 22 y 23 de 2018), sintetiza los hallazgos de un estudio hecho en Ecuador para el IPE-Buenos Aires, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018. Se denominó "Reforma de la Carrera Docente en Ecuador: Estudio de caso". Hizo parte de una iniciativa global del IPE - UNESCO de Paris y Buenos Aires, que buscaba comprender los efectos en el reclutamiento y retención del profesorado, de las reformas hechas por varios países del mundo en la gestión y organización de sus carrera docente, a fin de delinear recomendaciones de política pública con base en dichos análisis. Implicó sistematizar datos de fuentes secundarias y aplicar en Quito y en Guayaquil, cuestionarios y entrevistas a 167 docentes, 16 directivos y 17 funcionarios del Ministerio de Educación y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Agradezco a Joselyn Pinto, economista que elaboró las bases de datos a partir de las respuestas dadas a la encuestas y produjo las gráficas a partir de las bases de datos.

misionales. 12.868 son de sostenimiento fiscal. En las instituciones fiscales del Ecuador laboran 164.940 docentes. 70,5% son de sexo femenino (INEVAL , 2016). La edad promedio entre los docentes fiscales está en el rango de 42 a 47 años. (INEVAL , 2016). Los niveles educativos del profesorado están distribuidos así:

Tabla 1. Niveles educativos de los docentes

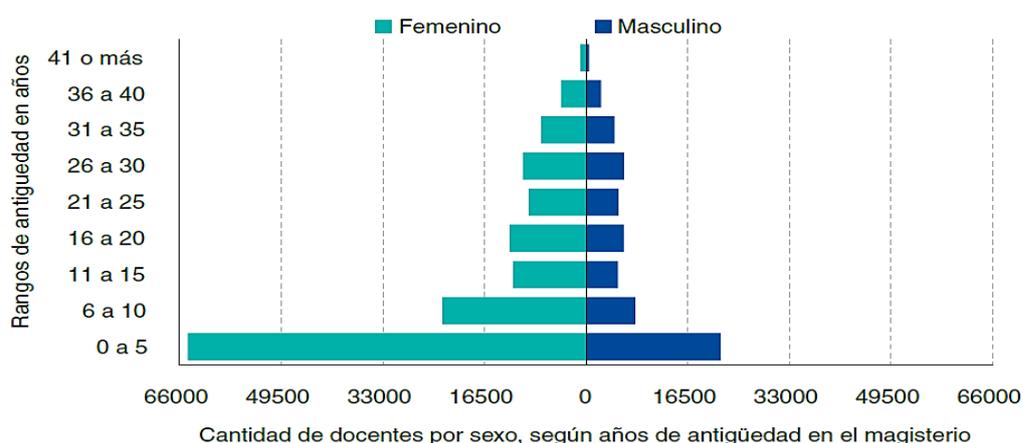
Niveles Educativos	Porcentajes
3º nivel	66%
4º nivel	16%
Nivel Técnico Superior	14%
Bachiller (secundaria)	5%

Fuente INEVAL, 2016

Elaboración propia

En términos de su antigüedad, predominan los docentes con menos de 16 años en el magisterio, como lo muestra la Figura 1.

Figura 1. Antigüedad de los docentes por sexo



Fuente: INEVAL, 2016, pág. 36.

2. Panorama histórico de las reformas en la carrera docente

La situación del magisterio en Ecuador previo a las recientes reformas, era preocupante. Hacia 2004 un estudio del Banco Mundial detectó que los docentes asistían a dar clases un 62% de sus horas contractuales (Bruns & Luque, 2015). 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, & 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 de pérdida de clases para los estudiantes (Araujo & Bramwell, 2015). El ingreso al magisterio no implicaba un sistema de selección que permitiese reclutar mediante evaluación, a los profesionales con mejor desempeño. Con solo 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 los hechos esto se aplicó de manera muy discrecional e inclusive había constantes denuncias de corrupción en la entrega de estos nombramientos². Existía igualmente un escalafón docente, que

² Consultado en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=4328

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, & Bruns, 2017)

Ecuador introdujo a partir de 2006 una serie de cambios en la carrera docente - consistentes con recomendaciones presentes en la literatura internacional (Schneider, Cevallos, & Bruns, 2017; Elacqua, Hincapié, Vegas, & Alfonso, 2017; Bruns & Luque, 2015; Mourshed, Chijioko, & Barber, 2010) - que buscaban mejorar sustancialmente la calidad de la enseñanza y con ello la calidad del aprendizaje de los estudiantes. En 2011 se expidió la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), la que proveyó el marco legal para todas las reformas en marcha. Esos cambios fueron:

- **La Evaluación de las instituciones formadoras.** En las primeras evaluaciones hechas en 2007 por el MINEDUC al magisterio, se evidenció que los graduados de las instituciones que tradicionalmente formaban docentes (Institutos Superiores Pedagógicos – ISPED) tenían un desempeño inferior que los graduados de universidades e incluso que aquellos que provenían de otras profesiones (Schneider, Cevallos, & Bruns, 2017). En 2014 el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEEACES) 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 su calidad mejorara (CEEACES, 2015). 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 & Luque, 2015).
- **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 Universidades, se obtenga un puntaje mínimo de 800 sobre 1.000, en el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). Esto último fue eliminado en 2017 por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (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: Ser Bachiller.³
- **Desarrollo de estándares de desempeño profesional.** En 2011 se desarrollaron estándares de desempeño de docentes y directivos.
- **Implementación de la evaluación de los docentes.** La evaluación es parte de los procesos de concurso para ingreso al magisterio (Quiero Ser Maestro), así como para medir el desempeño de los docentes ya en ejercicio (Ser Maestro). Esta última fue voluntaria al inicio (2008), pero ante el bajo número de aplicantes, desde 2009 se volvió obligatoria para todo el magisterio.
- **Establecimiento de nuevas funciones de apoyo a la calidad educativa.** En la LOEI se estableció la creación de las figuras de Mentores (Apoyo pedagógico a docentes), Asesores Educativos (apoyan la mejora de calidad educativa trabajando directamente con directivos y distritos) y Auditores Educativos (determinan fortalezas y debilidades de las instituciones y recomiendan áreas a fortalecer).
- **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

³ Consultado en: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/senescyt-anuncia-modelo-para-postular-a-la-educacion-superior-publica/>

a través de instructores de universidades, pre-seleccionados mediante pruebas y posterior aprobación de un programa de formación específico para impartir el curso para el que había sido pre-seleccionado. Además, se crearon programas específicos de formación a directivos, mentores, asesores educativos y auditores educativos.

- **Ascenso en el escalafón de carrera basado en méritos y estímulos.** Esto fue concomitante a la reforma hecha en el escalafón, que implicó mejoras salariales y crear el acceso a funciones no docentes de apoyo a la calidad, como parte del dicho escalafón (directivos, mentores, asesores educativos, auditores educativos).
- **Mejora de las remuneraciones, escala salarial y prestaciones sociales a los docentes.** Con la expedición de la LOEI en 2011, se hizo una homologación salarial y luego se convocó a procesos de recategorización que implicaron también mejoras salariales.

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, hechas en Ecuador, presentes en la LOEI y su Reglamento general expedidos en 2011 y 2012, respectivamente. Ambos cuerpos legales fueron reformados en 2015.

3.1. *El ingreso a la carrera docente mediante concurso: etapas*

Para el ingreso al magisterio nacional o el traslado, los maestros deben participar de un concurso denominado Quiero Ser Maestro (QSM)⁴ que se compone de dos fases:

Fase 1: Elegibilidad: los docentes, se inscriben, registran sus datos actualizados (personales, su formación académica, su recorrido profesional, cursos, capacitaciones, publicaciones, etc.). Luego escogen la especialidad a la que postularían para ser docentes, para participar en pruebas psicométricas y estandarizadas de conocimientos específicos.

Fase 2: Concurso 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 se inscriben para validar sus méritos, se postulan a las posibles plazas donde quisieran trabajar (máximo 5) y realizan la fase de oposición que consiste en realizar una evaluación práctica (clase demostrativa) y pruebas de conocimientos.

Después de esta instancia, los docentes se postulan: eligen la zona y distrito en el que desean trabajar, y priorizan las vacantes. Luego, comienza el proceso de asignación de vacantes de acuerdo a los resultados de la validación del concurso de méritos y oposición. La

Figura 2 esquematiza este proceso⁵.

Figura 2. Fases y etapas del proceso de ingreso a la carrera docente

⁴ Para acceder a cargos directivos se programó el concurso de méritos y oposición "Quiero Ser Directivo" (QSD)

⁵ Basado en el Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2017-00065-A y en el detalle consultado en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Cronograma-Elegibilidad-Meritos-y-Oposicion-QSM-6.pdf>



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

3.2. La promoción mediante concurso a otros roles educativos

Las reformas en la carrera docente ecuatoriana introducidas en 2011 por la LOEI, implantaron nuevos roles educativos, a los cuales se puede acceder por concurso de méritos y oposición. Estos nuevos roles son los de: Docente-Mentor, Docente-Consejero estudiantil, Asesor Educativo y Auditor Educativo. Los concursos para cualquiera de esos cargos exigen: 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. La Tabla 2 muestra los sueldos que el MINEDUC paga a las funciones educativas que no están frente a alumnos.

Tabla 2. Remuneración para las otras funciones educativas

Funciones	Remuneración mensual en US \$
Docente -Mentor	N/D
Docente -consejero estudiantil	680 ⁶
Subinspector	622
Inspector	527-1.212 ⁷
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
Elaboración propia.

De acuerdo al artículo 305 del Reglamento General de la LOEI, los cargos directivos (Rector/ Director, Vicerrector/ Subdirector, Inspector y Subinspector) aun cuando se ganan por concurso, no son permanentes, duran cuatro años. Se puede re-concurrir por una nueva ocasión para

⁶ El Docente-Consejero Estudiantil tiene como función fundamental proveer orientación a los alumnos y son miembros del Departamento de Consejería Estudiantil (DECE). Eventualmente pueden asumir alguna cátedra como la de Psicología, pero su remuneración no es un adicional al sueldo docente, es la establecida en la tabla 6 de este estudio.

⁷ En lo relativo a los Inspectores se encontró 9 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.

continuar siendo directivo de la misma institución, pero luego si se quiere seguir siendo autoridad, se 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, puede 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. 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 institución⁸
- Al menos un directivo para cada institución educativa con más de 120 estudiantes⁹
- 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.

Al revisar el número de personas que han ganado concurso y 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, se constata un grave déficit para cubrir los mínimos planificados o establecidos por ley (ver Tabla 3).

Tabla 3. Cantidad de cargos nombrados efectivamente, según función educativa

Otras Funciones Educativas	Nº de funcionarios previstos en cada función, según la legislación	Cantidad de cargos efectivizados	% logrado en relación a lo planificado
Docente-Mentor	1.117	0	0%
Consejero Estudiantil (incluye miembros de DECE)	3.870 ¹⁰	2.427	62,7%
Director(a) / Rector(a) ¹¹	4.815 ¹²	347	7,2%
Vicerrector/ Subdirector	2.100 ¹³	1	0,05%
Inspector	2.100 ¹⁴	187	8,9%
Subinspector	2.100 ¹⁵	1	0,05%
Asesor Educativo	2.234 (equipos de mínimo 2 personas)	88	3,9%
Auditor Educativo	280 (equipos de mínimo 2 personas)	42	15%

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

Parecería ser que una dificultad sería es que las personas que concursan no dan la medida de los requisitos exigidos para estas funciones, por lo que algunos concursos se declaran desiertos y no logra ingresar el número esperado de profesionales.

⁸ 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>

⁹ 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"

¹⁰ Cálculo basado en los Registros Administrativos 2016-2017 del Ministerio de Educación del Ecuador.

¹¹ En el documento consultado del MINEDUC, están registradas 3 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, es mayor la remuneración de la autoridad educativa.

¹² Idem

¹³ Idem

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

3.3. El escalafón docente: requisitos para la progresión salarial

El escalafón docente 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 inicialmente estaba formado por 10 categorías que se designaban con letras. En agosto de 2015 se reformó la LOEI y las categorías se redujeron a 7, que son equivalentes a algunas establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Esta equiparación se hizo con el fin de que los ajustes salariales se hagan automáticamente, cada vez que se lo haga en la escala de la LOSEP. Actualmente quienes ingresan al magisterio por concurso, son ubicados en la primera categoría denominada G. A continuación en la Tabla 4, se muestra las remuneraciones para cada categoría a partir del año 2012.

Tabla 4. Salario docente para cada categoría

Categoría	Equiparación a las categorías de la LOSEP	Monto salarial en US \$
A	Servidor Público 7	1.676
B	Servidor Público 6	1.412
C	Servidor Público 5	1.212
D	Servidor Público 4	1.086
E	Servidor Público 3	986
F	Servidor Público 2	901
G	Servidor Público 1	817

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 salarial docente, una vez que cumplan los requisitos que establece la LOEI y su Reglamento General. En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se recogen los requisitos que se exigen para ascender a cada categoría. La categoría más alta a la cual ascender es la A.

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 de tipo numérico, al nuevo escalafón, con la consiguiente mejora salarial que traía aparejado, en especial para la enorme mayoría de docentes que estaban ganando menos de 500 dólares, que fue la remuneración que se estableció para la categoría más baja que era J. La mayoría de los docentes fueron homologados a la categoría G que supuso un ingreso mensual de US \$ 775 dólares.

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 ley 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 en los hechos comenzó en el año 2014 y se lo denominó “**recategorización**”. Los requisitos establecidos permitían que alguien en la categoría G, H, I o J, pueda subir de una vez 2 o más categorías del escalafón si cumple los requisitos establecidos.

De acuerdo a datos publicados por el propio MINEDUC, desde el 2014 hasta febrero de 2017, se habrían recategorizado más de 16.000 docentes,¹⁶ aunque funcionarios vinculados directamente a la gestión de la carrera, indican que serían alrededor de 22.000 docentes los que se recategorizaron.

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

Información periodística, cuya fuente es el MINEDUC, señaló que 53.985 maestros aplicaron al proceso de recategorización en 2014. Sin embargo, el 50% de ellos no aprobó la evaluación (Diario El Universo, 2014), y por esto u otros motivos, el número que realmente logró recategorizarse fue pequeño, esto es, del 10% a 15% de todo el magisterio.

Al observar en la Tabla 5 cómo han evolucionado en el tiempo las cifras relativas al número de docentes en cada categoría, desde 2014, se evidencia una disminución continua de docentes en las 2 categorías más altas (A y B), probablemente porque quienes estaban en éstas eran personas cercanas a la jubilación, proceso que el MINEDUC ha hecho efectivo en los últimos 5 o 6 años. Las que van de C a F han tenido fluctuaciones explicables tal vez por los procesos de recategorización. Las categorías H y en especial la I, también han evidenciado una disminución hasta noviembre de 2017, atribuible al hecho de que con la reforma hecha a la LOEI en 2015 que elimina las categorías inferiores a G (H, I y J), ya no hay ingresos al magisterio en esas categorías. Por lo anterior, resulta inexplicable el incremento de docentes en la categoría J en enero de 2016 y de 2017.

El incremento más importante es el de la categoría G, lo cual se explica por dos posibles causas: Una, es que desde 2015, es la categoría por la que ingresan los docentes al magisterio fiscal, cuando ganan concurso. También debe ser una de las categorías a la que ascendieron principalmente los de las categorías inferiores (H, I y J).

Tabla 5. Evolución del número de docentes por categoría

Categoría	Nº docentes Ene- 2014	Nº docentes Ene- 2015	Nº docentes Ene- 2016	Nº docente Ene- 2017	Nº docentes Nov- 2017
A	5.748	3.044	2.563	1.269	1.069
B	8.384	5.140	4.605	3.260	3.074
C	9.823	5.691	5.815	5.571	7.094
D	10.961	7.133	6.763	5.644	10.572
E	10.736	8.390	7.997	14.819	10.068
F	9.788	8.321	16.311	9.035	7.917
G	50.492	68.682	64.475	98.792	99.763
H	1.339	1.248	2.981	166	99
I	19.386	27.090	25.984	1.103	935
J	1.107	3.449	4.195	3.776	2.632
TOTAL	127.764	138.188	141.689	143.435	143.223

Fuente: Tablas de “Remuneración mensual por puesto e ingresos adicionales” de enero de 2014, enero de 2015, enero de 2016, enero de 2017 y noviembre de 2017, MINEDUC.

Elaboración propia.

¹⁶ Dato recuperado de un boletín de prensa del MINEDUC: <https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-se-pone-al-dia-con-los-docentes-recategorizados/>

3.4. Descripción de los procesos evaluativos en la carrera docente

La evaluación de diversos actores y procesos del sistema educativo, se estableció por primera vez en Ecuador desde enero de 2009. Con la sanción de la LOEI en 2011 por parte de la Asamblea, se instaura 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 diversos actores y procesos del sistema educativo. Se establece una serie de políticas de desarrollo profesional y de estímulos asociadas al desempeño en la evaluación. Igualmente se imponen sanciones a quienes tengan pobre desempeño. El artículo 133 de la LOEI establece que quienes reprueben 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).

Entre 2009 y 2012, la gestión de todos los procesos evaluativos, estuvo a cargo del Ministerio de Educación. En noviembre de 2012 se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL),¹⁷ que se constituyó como un organismo autónomo en sus aspectos financieros, administrativos y técnicos.

Hasta el momento, el INEVAL diseña e implementa lo que son pruebas estandarizadas de razonamiento, conocimientos y suficiencia lingüística de ciertas lenguas ancestrales. Otros procesos evaluativos tanto de los concursos de méritos y oposición, como de la medición del desempeño de los diversos actores educativos, son instrumentados por el MINEDUC.

Para el caso de docentes de las nacionalidades Kichwa y Shuar, el INEVAL ha desarrollado conjuntamente con el MINEDUC y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de los Pueblos y Nacionalidades (IICSAE), pruebas que miden la suficiencia en dichas lenguas para quienes concursan a escuelas que atiende a esta población.

Los criterios de referencia para las prueba de saberes los establece el Ministerio de Educación, planteando los perfiles de competencia para cada disciplina y proveyendo los estándares de desempeño docente y de directivos.

Las pruebas de saberes disciplinares para docentes son de naturaleza factual, más que centradas en medir cómo los docentes usan sus saberes disciplinares en sus decisiones pedagógicas.

La evaluación dentro de los concursos de méritos y oposición

La evaluación que se realiza como parte de los concursos de méritos y oposición para el ingreso a la docencia - denominados “Quiero Ser Maestro” – es de diversa índole y se realiza en diversos momentos del proceso.

Tal como se lo sintetiza en la

Figura 2, en la **fase de elegibilidad** de los concursos, se toman pruebas que cada vez que cada una es aprobada, habilita para continuar a rendir la siguiente prueba. La primera, es una prueba psicométrica de personalidad; la siguiente prueba es de razonamiento y la tercera es de saberes disciplinares. 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. La prueba de razonamiento – que incluye razonamiento verbal, matemático y abstracto – es diseñada y administrada por el INEVAL, al igual que las pruebas de saberes disciplinares, que son de acuerdo

¹⁷ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/historia/>

a la especialidad que el candidato enseñaría.¹⁸ Para aquellos docentes que concursan a instituciones interculturales bilingües, el INEVAL también aplica una prueba de suficiencia lingüística (actualmente tienen solo para Kichwa y Shuar). Tanto las de razonamiento como las de saberes disciplinares son pruebas estandarizadas y referidas a criterios.

A la **fase de Méritos y Oposición**, se accede una vez que un candidato ha sido declarado elegible. Luego de ingresar toda la documentación relativa a experiencia, formación y títulos, y de escoger hasta un máximo de 5 plazas posibles (distritos) donde el candidato desearía trabajar, éste debe rendir la prueba práctica que 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 7º grado en adelante). El mayor peso en la calificación final es la del docente y del directivo.¹⁹ Este proceso de implementación y evaluación de la clase demostrativa es gestionado por el MINEDUC.

La evaluación para el ingreso a otras funciones educativas

Para el caso de las otras funciones no docentes como: directivos, docentes-mentores, asesores educativos, auditores educativos, la normativa vigente establece las mismas fases: elegibilidad y méritos y oposición, habiendo procesos evaluativos en ambas. Para todas estas funciones, en la etapa de elegibilidad deben: (1) Rendir una prueba psicométrica que es seleccionada y aplicada por el MINEDUC. (2) Aprobar un curso para específico para su función diseñado, impartido y evaluado por el MINEDUC. (3) Rendir una prueba estandarizada de conocimientos específicos - que es referida a criterios - diseñada y administrada por el INEVAL.^{20, 21} En esta prueba, para el caso de directivos se evalúan los saberes relativos a currículo y gestión directiva.²² Para el caso de asesores y auditores, la prueba de conocimientos evalúa: Fundamentos de la calidad educativa, Cuidado de la calidad educativa, Innovación institucional, Cómo aprende la gente.²³

En la etapa de oposición, los directivos, asesores educativos y auditores educativos, deben hacer una prueba práctica que implica elaborar y sustentar verbalmente un perfil de proyecto de gestión educativa así como participar en una entrevista.^{24, 25} El puntaje que se obtenga se pondera con el obtenido en las pruebas estandarizadas de la etapa de elegibilidad. El diseño y gestión de la evaluación del proyecto está a cargo del MINEDUC.

Para el caso de los docentes-mentores, una vez aprobado el curso especial para aprender a realizar esta función, pasan directamente a ejercer por dos años como mentores en instituciones educativas de su distrito.²⁶ Sin embargo de lo anterior, hasta el momento se realizó una etapa piloto entre 2010 y 2012 y recién en el 2017 se ha abierto una convocatoria a un curso formativo para mentores, focalizado en guiar la enseñanza de la lecto-escritura²⁷.

¹⁸ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-maestro/>

¹⁹ Consultado en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Instructivo-clase-demostrativa-QSM5.pdf>

²⁰ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-directivo/>

²¹ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/quiero-ser-asesor/>

²² Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/wp-content/uploads/2017/07/Anexo1.QuieroSerDirectivo.pdf>

²³ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/wp-content/uploads/2017/07/Anexo1.QuieroSerAsesorAuditor.pdf>

²⁴ Acuerdo Ministerial Nº 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 méritos y oposición para llenar las vacantes a cargos directivos de los establecimientos educativos fiscales.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/MINEDUC-ME-2015-00144-A-Normativa%20para%20obtener%20la%20calidad%20de%20elegible%20y%20que%20regula%20el%20concurso%20de%20m%C3%A9ritos%20y%20oposici%C3%B3n%20para%20llenar%20las%20vacantes%20a%20cargos%20directivos%20de%20los%20establecimientos%20educativos%20fiscales.pdf)

²⁵ Consultado en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/Instructivo_Asesores_Auditores.pdf

²⁶ Consultado en: <https://educacion.gob.ec/quiero-ser-mentor/>

²⁷ Consultado en: <http://uasb.edu.ec/contenido?taller-de-formacion-de-mentores-y-asesores-pedagogicos>

La evaluación de desempeño

El objetivo de este tipo de evaluación es determinar la calidad del desempeño docente y articular sus resultados al ascenso de los maestros en el escalafón – con su consiguiente mejora salarial - y a los estímulos y sanciones a recibir en consecuencia con dichos resultados. Desde el 2009 hasta el 2013, fue el Ministerio de Educación quien diseñó y ejecutó la evaluación de desempeño de docentes y directivos. A partir del año 2014, el INEVAL asumió dicha responsabilidad en relación a los docentes. Aún 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).

La evaluación de desempeño SER MAESTRO actualmente se aplica solo a quienes tienen nombramiento fiscal definitivo o provisional, que trabajan en establecimientos educativos fiscales o fisco-misionales.²⁸ Esta evaluación es de tipo acumulativa y referida a criterios²⁹.

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.

La evaluación del desempeño es de tipo interna y externa. Cada tipo articula diferentes objetivos, instrumentos y puntajes. De acuerdo al Modelo de Evaluación Docente (MED), diseñado por el INEVAL, los componentes de la evaluación externa (Prueba de base estructurada y la Rúbrica) son aplicados por dicho Instituto. El resto de instrumentos compondrían la evaluación interna. Los diversos instrumentos de la evaluación interna son diseñados y estandarizados por el INEVAL. La 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).

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 (INEVAL, 2017).

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 modelo³⁰. 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 con estímulos multimedia, la evaluación de familias y estudiantes al docente y la de directivos.

²⁸ Consultado en: <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/ser-maestro/>

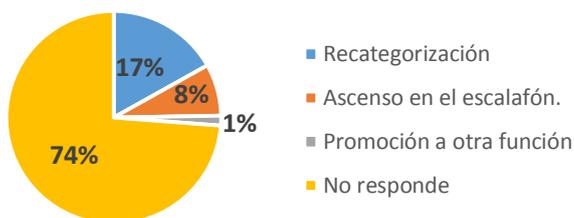
²⁹ Información recabada mediante entrevista a funcionarios de INEVAL en noviembre 15 de 2017.

³⁰ Ibid.

4. Hallazgos sobre la aplicación del nuevo modelo de carrera educativa de Ecuador

Aun cuando el nuevo modelo de carrera docente abrió diferentes opciones de avance profesional para los profesores del sector público, lo cierto es que los resultados evidencian que pocos docentes han aprovechado en estos 7 años, esas oportunidades. Solo 26% de los que respondieron al cuestionario de este estudio, dicen haber aplicado a procesos de recategorización, ascenso o promoción a otra función (ver figura 4). Es muy probable que el 74% que no respondió a esta pregunta sean docentes que no han participado en estos procesos y por ello dejaron en blanco la pregunta.

Figura 3. Proceso al que los docentes han aplicado

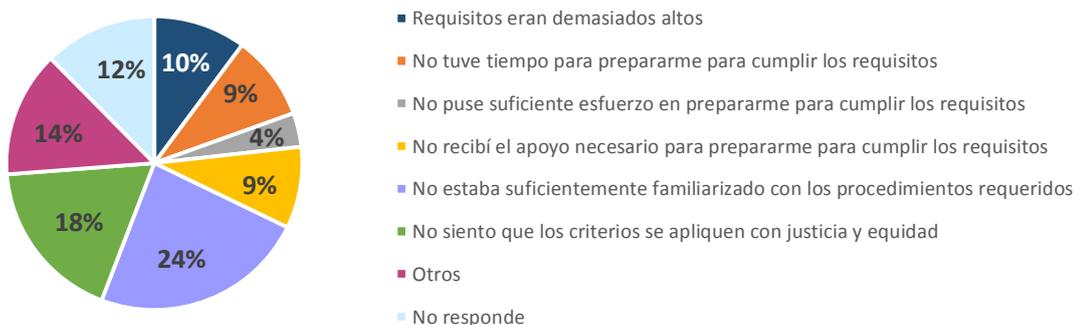


Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267

Elaboración propia

Quienes no tuvieron éxito aplicando a alguno de los procesos de la carrera docente señalaron estas dos razones principales: falta de familiaridad con los requisitos (24%) y la percepción de falta de justicia y equidad en los criterios usados en estos procesos (18%). (Ver la Figura 4). En la categoría “otros”, una respuesta que predominó, era que no cumplían con los requisitos exigidos para esos procesos.

Figura 4. Razones para no haber tenido éxito en la recategorización, el ascenso o la promoción



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267

Elaboración propia

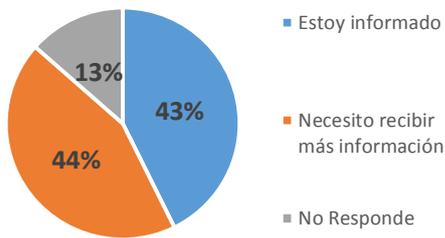
Capacidad de decisión respecto a las opciones de carrera docente

Los datos recabados dan evidencia que tras este poco aprovechamiento de las oportunidades de avance profesional que el nuevo modelo de carrera profesional brinda, están estos factores:

a. Insuficiente información a los docentes sobre los procesos que deben realizar.

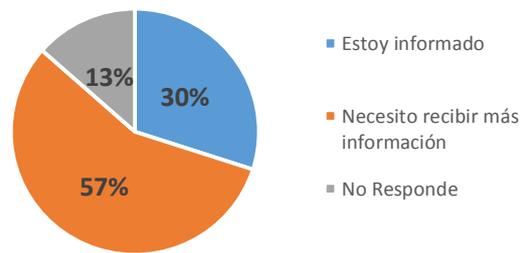
Esta falta de información se evidencia en las respuestas recogidas en las figuras 6 a 12.

Figura 5. Categorías a que puede ascender



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 6. Requisitos para ascenso de categoría



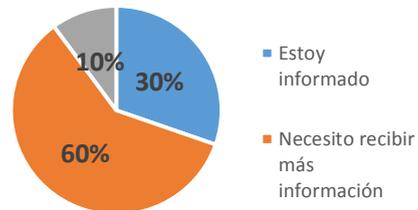
Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 7. Procedimientos de evaluación para ascenso de categoría



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 8. La recategorización docente



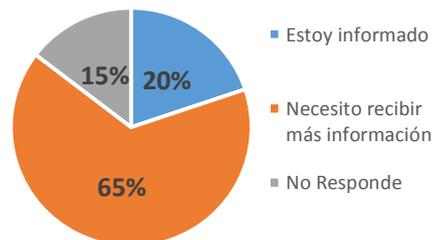
Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 9. Funciones no docentes, que puede ocupar



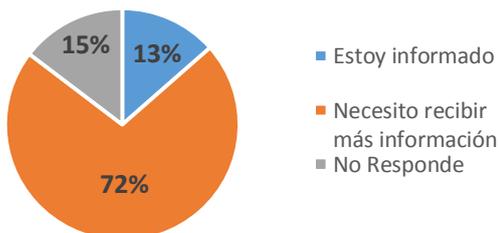
Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 10. Requisitos para acceder a nueva función



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

Figura 11. Los procedimientos de evaluación relativos a la promoción a una nueva función



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267
Elaboración propia

b. Limitaciones financieras del Estado para afrontar los procesos de carrera docente

Muchos de los participantes mencionaron reiterativamente las limitaciones presupuestarias del estado como razón para que no hayan mejorado los salarios, no se hayan abierto más convocatorias a recategorización y no les hayan pagado desde el inicio la nueva remuneración de su nueva categoría una vez recategorizados.

Yo creo que el Ministerio debería buscar nuevas políticas para estimular al docente (...) estamos muy desmotivados y lo vemos muy lejos eso de que nuestro salario va a mejorar (Docente de la UE 2).

Yo asumo que no había dinero disponible en las arcas del Gobierno (...) me parece algo muy malo que a usted le ofrezcan algo y no le cumplan (Docente de la UE 12).

Particularmente se quejaron de que el estado prometió estímulos financieros a quienes sacaban los mejores puntajes en las pruebas, pero eso se cumplió parcialmente, por limitaciones presupuestarias, lo cual ha redundado en desmotivación.

(...) 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 que nos ofrecen (...) desmotiva eso al docente (Docente de la UE 8).

c. Problemas en la gestión de los procesos de carrera por parte del MINEDUC

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

d. Dificultad para superar las evaluaciones exigidas en los procesos de carrera docente

Algunos docentes entrevistados reportaron que no han podido ganar concursos o ascender de categoría porque no obtuvieron el puntaje mínimo requerido en las evaluaciones.

(...) cuando suceden estas cuestiones de las pruebas y no saco el puntaje requerido como que a uno se le baja la moral (Docente de la UE 6).

e. Percepción de que los incrementos por ascenso de categoría son pequeños

Ciertos docentes mencionaron 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 dólares más, me quedo aquí en la G. No hay esa motivación de que me recategorizo porque me va a subir 100, 200 dólares (Docente de la UE 2).

f. Estar cercanos a jubilarse

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 se desea la jubilación porque se perciben que los cambios en la carrera docente, les ha supuesto un conjunto de exigencias que los agobia.

Yo lo que quisiera de pronto, es cumplir mis 60 años, jubilarme y retirarme (Autoridad encargada de UE3).

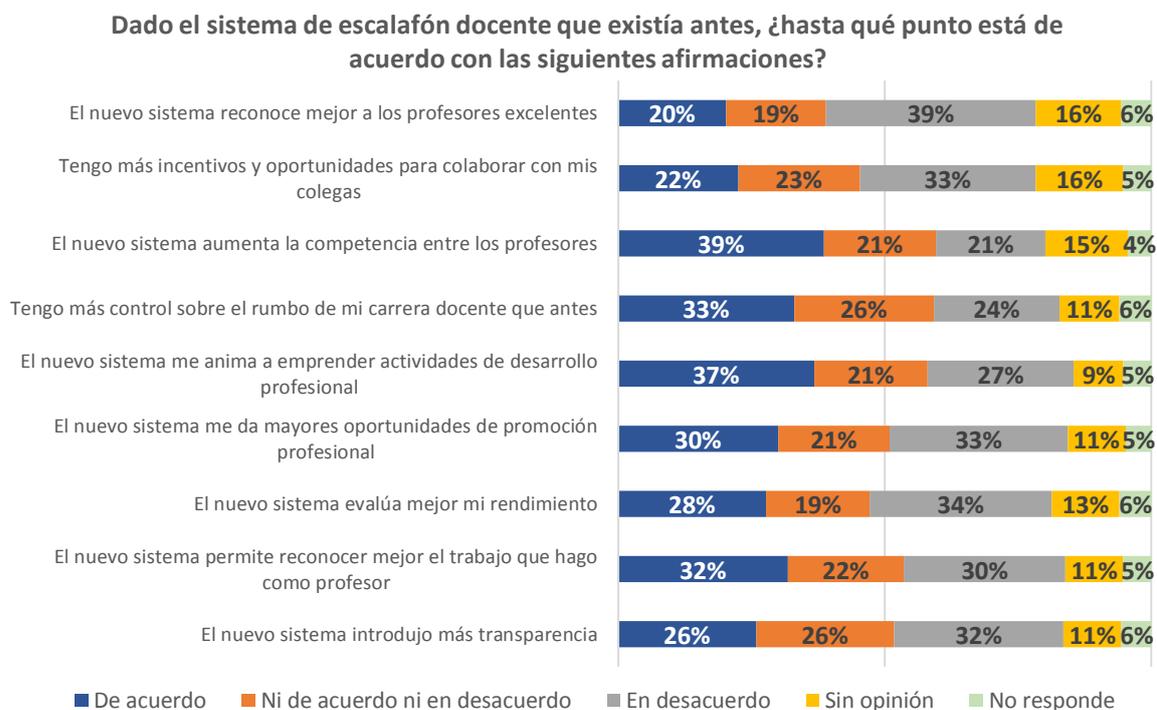
Por vocación nos quedaremos muchos, pero con toda esa presión que hay en esos cambios, algunos dicen “ya me quiero jubilar” (Docente de UE 5).

Reconocimiento de logros profesionales, de justicia y transparencia en el nuevo modelo de carrera docente

Este estudio recogió una percepción mixta respecto a cuánto el nuevo modelo de carrera docente reconoce logros profesionales y cuánta justicia y transparencia hay en sus procesos.

Al pedírseles a los docentes comparar la carrera docente actual con el anterior modelo, no emergió una tendencia definida favorable o desfavorable a los cambios hechos (ver Figura 12). Hay apenas un poco más de acuerdo con ciertas frases respecto a que el nuevo sistema sí aumenta la competencia entre docentes (39%) y sí estimula a realizar actividades de desarrollo profesional (37%). Por otro lado, señalaron que el nuevo sistema no reconoce mejor a los maestros excelentes (39%), no los evalúa mejor (34%), no les da más oportunidades de promoción profesional (33%), no tienen más incentivos para colaborar con sus colegas (33%).

Figura 12. Comparación con el anterior modelo



Fuente: Cuestionario para docentes. N= 267

Elaboración propia

Los docentes de este estudio expresaron en el cuestionario, concordar con que las oportunidades de ascenso y promoción que brinda la nueva carrera docente es una buena oportunidad de reconocer al docente (81%), que hay igualdad de oportunidades independientemente del género, edad y raza (79%) y que contribuye a que la profesión sea valorada tanto como otras profesiones (70%). Ver Figura 13. Sin embargo, en las entrevistas expresaron una opinión contraria a lo recogido en la Figura 13, pues sienten que están infravalorados frente a otras profesiones.

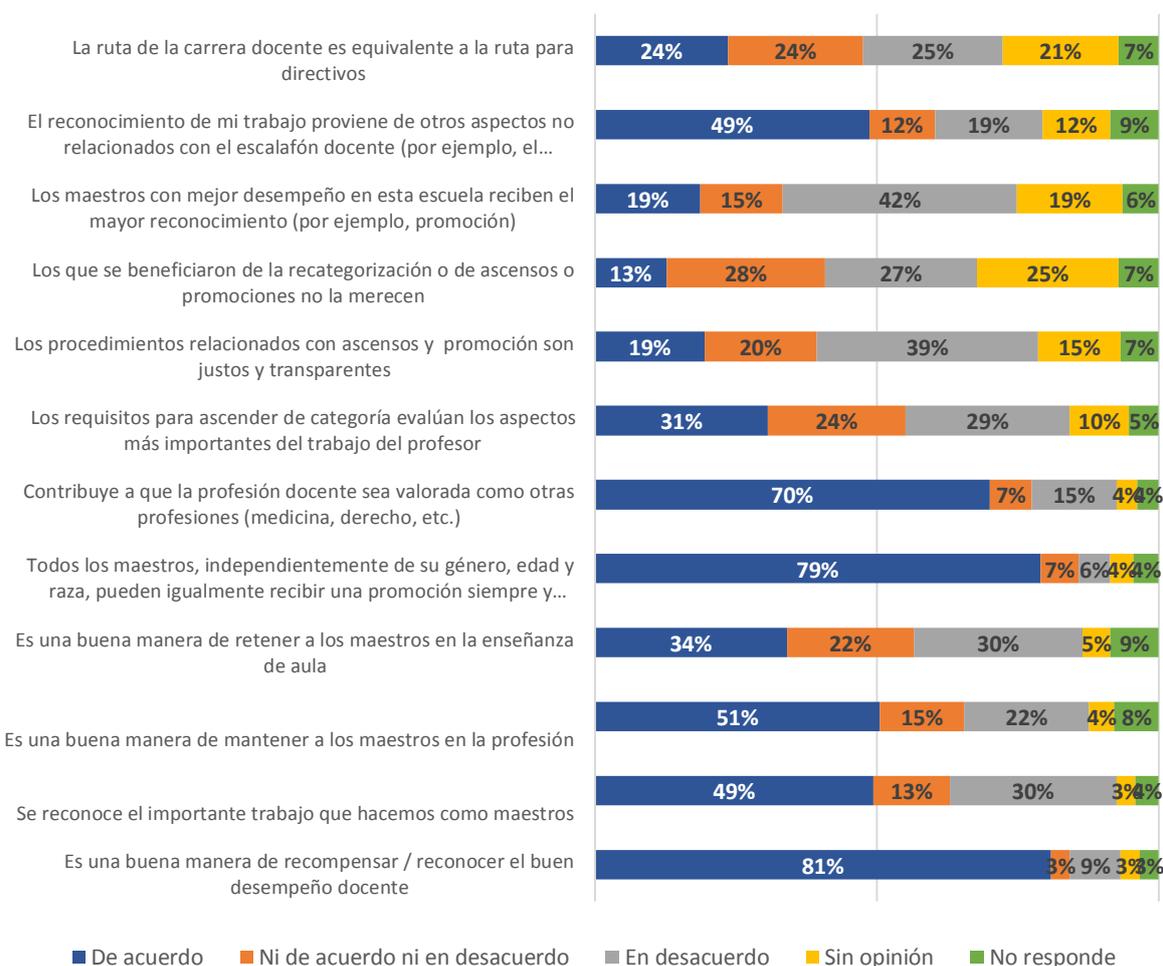
(...) que se nos reconozca un poquito más a nosotros en el sueldo, un poquito más, que sea un nivel mismo como el de la policía (Docente de UE15).

(...) 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 (Docente de UE12).

También un alto porcentaje señaló que las nuevas oportunidades de ascenso y promoción son una buena manera de recompensar y reconocer el desempeño docente (81%) y de mantener a los docentes en la profesión (51%).

Un porcentaje alto de docentes expresó desacuerdo con la afirmación de que los docentes con mejor desempeño reciben mayor reconocimiento (42%) y con la que afirma que los procedimientos relacionados con ascenso y promoción son justos y transparentes (39%). Ver Figura 13.

Figura 13. Percepción sobre oportunidades de ascenso y promoción y sus requisitos



Fuente: Cuestionario para docentes
Elaboración propia

Colaboración entre colegas como resultado de los cambios en el modelo de carrera docente

Si bien los nuevos procesos evaluativos y de formación continua han obligado a los docentes a buscar mayor colaboración entre colegas, este no es un tema que aparece como relevante y señalado espontáneamente como positivo por parte de las personas estudiadas.

Oportunidades de desarrollo profesional continuo

Aun cuando el nuevo modelo de carrera docente en Ecuador ha creado oportunidades de avance horizontal y vertical, hay poco aprovechamiento de esas oportunidades sea porque se percibe que el avance vertical acarrea una alta carga de obligaciones o porque existen barreras que impiden avanzar horizontalmente en el escalafón, tales como poca cobertura de los programas formativos del MINEDUC, problemas logísticos en los procesos de inscripción a los mismos o alto nivel de reprobación en las evaluaciones de desempeño.

Inferencias sobre la motivación docente

Los distintos elementos negativos que los participantes señalaron en este estudio en relación a temas remunerativos y presupuestarios; a lo lento y burocrático de los procesos de concursos, ascenso y recategorización; a la menor importancia de los años de experiencia para el avance en el escalafón; al alto índice de reprobación en las evaluaciones de desempeño así como aspectos que perciben como inadecuados o injustos en dichas pruebas; la insuficiente cobertura de los programas de formación continua del MINEDUC; la persistencia de hechos de corrupción, aunque en mucho menor medida que en el pasado; fueron señalados como fuente de decepción, desmotivación e incredulidad respecto a los beneficios del nuevo modelo de carrera docente.

Efectos sobre la retención docente

A pesar de los señalamientos críticos hechos por los entrevistados en este estudio, más del 50% expresó su deseo de permanecer en el magisterio y solo un 14% expresó su deseo de abandonar la profesión. Un 70% reconoció que las reformas hechas a la carrera docente crean buenas posibilidades laborales futuras.

Efectos sobre la atracción hacia la profesión docente

Un porcentaje alto de los docentes entrevistados (48%), indicaron que las perspectivas de ascenso que ofrece el nuevo modelo de carrera docente no fue un factor que los atrajo a ingresar al magisterio. Esto es posible atribuir al hecho de que la mayoría de los entrevistados tienen más de 5 años en el magisterio y las reformas se introdujeron recién hace 7 años.

Desafíos de implementación de la carrera docente

Los dos temas centrales objeto de reforma en la carrera docente han sido los concursos para ingresos a la docencia y a otras funciones de apoyo y lo relativo a ascensos y recategorización en el escalafón docente. Un elemento que atraviesa todos los procesos de carrera docente es el relativo a la evaluación. A continuación se sintetizan los desafíos de implementación en los 3 temas.

Concursos para ingresar al magisterio o a otras funciones de apoyo institucional

En general hay una valoración positiva respecto a las nuevas exigencias en los concursos para ingresar al magisterio y a otras funciones de apoyo, pues se percibe que son más exigentes que antes, hay mayor legalidad y hay menos corrupción. Entre los aspectos negativos emergen:

- Falta de información sobre requisitos, en especial para concursar a funciones no docentes.
- El excesivo tiempo que demora un concurso

- Problemas logísticos (cambios de fechas, suspensión de ciertas actividades, fallas de la plataforma Web, asignación distante de los lugares de evaluación, etc.)
- Falta de transparencia en los distritos en casos puntuales
- El que ingresen profesionales de otras ramas a la docencia y no se les exija y provea a lo inmediato una formación pedagógica
- Insuficiente número de postulantes para cubrir vacantes, por falta de suficiente graduados en educación en las universidades.
- Limitadas convocatorias a concurso de directivos, lo que ha llevado a que un alto porcentaje esté encargado de dichas funciones.
- Los anteriores problemas han desmotivado a docentes con edad superior a 55 años a concursar a otras funciones. Buscan llegar a la edad de jubilación mínima (60 años) para retirarse.

Recategorización y ascenso en el escalafón

El número de docentes que lograron hacer recategorización en el escalafón a partir del 2014 es de alrededor del 10% a 15% de todo el magisterio. Los problemas reportados en este estudio que parecen explicar esta baja cifra, han generado decepción y poca motivación para hacer efectivamente estos procesos. Estas dificultades son:

- Insuficiente presupuesto del estado para afrontar los procesos de ascenso y recategorización en forma permanente.
- No haberles pagado inmediatamente el monto correspondiente a la categoría a la que subieron, a los docentes que sí lograron hacer recategorización. El haberles subido año a año el ajuste salarial de una categoría, sin retroactividad, lo perciben como desmotivador. Además aducen que les ha impedido iniciar otros procesos (concurso a otras funciones, jubilación, un nuevo ascenso) durante esos años.
- Percepción de que el incremento entre una categoría y otra del escalafón es pequeño. Eso desmotiva a invertir por su cuenta en formación de cuarto nivel pues les exigiría endeudarse, dado que los valores que actualmente tienen estos programas son altos. En este sentido ven negativa la relación costo-beneficio.
- Desinformación o poca claridad respecto a los requisitos exigidos. Unos reportan que sí se les exigía hacer evaluación, otros que no. Se indicó que el personal de las direcciones distritales daban orientaciones inadecuadas.
- Lentitud de los procesos para la recategorización. Tomó demasiado tiempo realizar los procesos hasta lograr el ascenso.
- Dificultad para manejar los procedimientos en línea por tener pocas habilidades para el manejo de procesos TIC.
- La percepción de que contaba poco tener muchos años de antigüedad para la recategorización. Esto generó un sentimiento de injusticia pues se señaló que gente con pocos años en el magisterio terminó en la misma categoría que gente con muchos años.
- La prohibición legal para que quienes están en funciones directivas, se puedan recategorizar.

Aspectos relativos a la evaluación

Una fortaleza de los cambios hechos a la carrera docente, es la aceptación generalizada de la evaluación, entre diversos tipos de actores, incluyendo los dos gremios docentes más importantes. Los participantes señalaron que la evaluación ayuda a detectar y subsanar falencias, lleva al magisterio a prepararse continuamente para las pruebas y esto último promueve mayor colaboración entre colegas. Sin embargo, los datos evidencian un alto índice de reprobación en las pruebas. Los participantes hicieron varios señalamientos críticos al respecto:

- Ser evaluados en áreas ajenas a su título profesional o a lo que enseñan
- Falta de capacitación previa a las pruebas
- Consideran que al ser evaluados en saberes más allá del nivel o grado que enseñan conduce a una mayor reprobación en las evaluaciones. Esto es indicativo de su debilidad en el dominio de los saberes disciplinares.
- Irregularidades en la gestión de resultados de las pruebas en ciertos Distritos.
- El que las evaluaciones den preponderancia a los saberes en abstracto sobre el desempeño docente en aula.
- Falta de reconocimiento público y financiero constante, a quienes logran desempeño excelente en las pruebas.
- Problemas logísticos varios: Poco tiempo para responder a cada pregunta de las pruebas, falla en los sistemas informáticos durante la toma de pruebas, asignación de lugares y horarios inadecuados para los maestros.
- Falta de uso de los resultados por parte de los directivos de establecimientos educativos, auditores educativos y asesores educativos para promover mejoras en las instituciones.

5. 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, & Alfonso, 2017; Crehan, 2016; Bruns & Luque, 2015; Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010). Con ello se ha sentado bases poderosas para seguir mejorando la educación (Schneider, Cevallos, & Bruns, 2017). No obstante, 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 reseñadas 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 reseñado por Crehan (2016) del modelo bi-factorial de Herzberg del comportamiento de las personas en situaciones de trabajo (ver Tabla 6), 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 6. Teoría bi-factorial de Herzberg

4 Condiciones	Baja higiene ³¹ (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 solo 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

Traducido de Crehan (2016), pág. 29

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, & 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 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 haya sido efectiva para el 15% del magisterio fiscal es un elemento que ha contribuido a bajar la moral del docente. Ciertamente, no todos podrían lograrla puesto que

³¹ 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.

deben someterse a evaluación. Si los datos presentados en este estudio indican que un 50% 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% del magisterio esté recategorizado. Esto debe ser también una prioridad a lo inmediato. 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 limitado acceso 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.

El que no se logre 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, acceso a maestrías, etc., 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 Modelo de Evaluación Docente (MED) diseñado por INEVAL, tiene la cualidad de recoger las recomendaciones recientes sobre este tema (Bruns & Luque, 2015): es un modelo referido a criterios (estándares o perfiles de desempeño), tienen 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 solo partes del modelo en los recientes 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 solo sean "factuales" si no 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, 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.

6. Referencias

- 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>
- 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
- CEAACES. (2015). *Informe de Rendición de cuentas CEAACES 2014*. Quito: CEAACES. Obtenido de <http://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, *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 <https://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>
- Diario El Universo. (16 de diciembre de 2014). *2 de cada 3 maestros en categoría C de la recategorización*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/16/nota/4350361/2-cada-3-maestros-categoria-c-recategorizacion>
- 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.0VC5BlwC.dpuf>
- INEVAL . (2016). *Resultados educativos, retos hacia la excelencia*. Quito: INEVAL. Obtenido de http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/CIE_ResultadosEducativos-RetosExcelencia201611301.pdf
- INEVAL. (2017). *Modelo de Evaluación Docente*. Quito: INEVAL. Obtenido de http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/MED_librodigital_20170814.pdf
- MINEDUC . (2017). *Tabla de “Remuneración mensual por puesto e ingresos adicionales” de noviembre de 2017*. Obtenido de Sección de “Transparencia”: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/c_Remuneracion_mensual_por_puesto_e_ingresos_adicionales.pdf

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

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey and Company. Obtenido de https://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

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

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 <https://www.riseprogramme.org/sites/www.riseprogramme.org/files/inline-files/Bruns%20The%20politics%20of%20transforming%20education%20in%20Ecuador%206.11.2017.pdf>