

Profesores para una Educación para Todos

PROYECTO ESTRATÉGICO REGIONAL SOBRE DOCENTES

UNESCO-OREALC / CEPPE

TEMA: Carrera Docente

Denise Vaillant

Borrador para discusión

Agosto 2011

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. LA CARRERA DOCENTE: DESCRIPCIÓN SITUACIÓN REGIONAL	4
2.1. Condiciones laborales	10
2.2. Remuneraciones e incentivos	11
2.3. Evaluación del desempeño docente	15
3. ASPECTOS CRÍTICOS	19
4. SUGERENCIAS PARA CONSTRUIR SOLUCIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	24

Resumen Ejecutivo

Este informe tiene por propósito brindar a los responsables y a los diversos grupos de actores involucrados en las políticas públicas una descripción del panorama regional en materia de carrera docente. Se ha buscado caracterizar la situación actual, analizar la evolución reciente y examinar los principales nudos críticos.

Se parte del supuesto que las políticas docentes y en particular aquellas referidas a la carrera de maestros y profesores, son una prioridad para lograr sistemas de más en más incluyentes y para que niños y jóvenes accedan a aprendizajes significativos en el mundo de hoy.

El estudio comportó un proceso de identificación y categorización de políticas que pudiera alimentar la reflexión de lo que se está haciendo en América latina y el Caribe en materia de carrera docente con particular énfasis en la situación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Guatemala y Trinidad y Tobago. Por otro lado, a pesar de la heterogeneidad de situaciones, se ha buscado identificar algunas tendencias que permitieran examinar a la región en clave comparada.

En una etapa preliminar, se consultó a informantes clave, luego se procedió a una exhaustiva revisión de la bibliografía de organismos internacionales tales como UNESCO, OEI, OECD, BID y Banco Mundial así como de la red de expertos que han elaborado informes para PREAL. También se utilizaron insumos provenientes de estudios e informes de autores con acumulación en la temática. Se buscó ilustrar la descripción con casos ampliamente reconocidos (al menos tres años de antigüedad y evaluaciones debidamente documentadas). Finalmente fueron incorporados los comentarios de la consulta a participantes en el Seminario “Proyecto estratégico regional sobre docentes” (Lima, Perú, 7 y 8 de julio, 2011).

El informe constata que en la mayoría de los países de la región, las carreras docentes se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso. Entre los hallazgos más relevantes, cabe destacar, el acuerdo sobre la necesidad de implementar mecanismos que reconozcan a los buenos docentes. Por otra parte, parecería que hay un relativo consenso en la exigencia de implementación de sistemas de evaluación del desempeño de los profesores en ejercicio basados en estándares, consensuados con los sindicatos docentes y diversas organizaciones sociales.

Los hallazgos asocian la carrera docente con el contexto en el cual ésta se sitúa y en particular el referido a las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos y el sistema de evaluación docente. Es ese el telón de fondo y el que determina fuertemente el principal nudo crítico: articulación entre carrera y desempeño efectivo en el aula.

El informe en su sección final concluye planteando el papel estratégico y prioritario que tiene la construcción de una carrera docente

1. Introducción

Este informe se enmarca en el proyecto *Profesores para la Educación para Todos* de OREALC-UNESCO y busca brindar insumos para un debate informado en materia de políticas docentes públicas. El principal objetivo es ofrecer una sistematización para la discusión de las dimensiones a considerar en el análisis de las carreras docentes en América latina y el Caribe.

Este informe se propone dar a conocer las características de la carrera docente en la región en clave comparada y prospectiva. El supuesto de este documento es que, a pesar de la heterogeneidad de situaciones presentes en la región, es posible identificar tendencias que permiten la realización de un análisis en clave comparada. Pero no solamente es necesaria una mirada sobre el panorama actual, sino que aquella debe complementarse con una reflexión anticipatoria y prospectiva acerca de los escenarios futuros en materia de carrera docente.

El tratamiento de este tema, es de alto voltaje y complejidad y aparece frecuentemente asociado a fenómenos que provocan debate y confrontación. Remuneraciones, incentivos, progresión en la carrera, condiciones de trabajo y evaluación docente son dimensiones que constituyen un espacio de controversias entre diversos grupos de actores.

Los Ministerios de Educación son los empleadores públicos más importantes que tienen los países de América latina y el Caribe lo que explica el peso de las decisiones que se toman en el ámbito de la carrera docente. De acuerdo a la UNESCO-UIS (2009), será preciso reclutar unos 750.000 nuevos maestros en América Latina y el Caribe para el año 2015 a los efectos de mantener la actual fuerza de trabajo docente y llenar los nuevos puestos docentes necesarios para lograr el objetivo de la educación primaria universal.

El gran desafío del reclutamiento docente en América Latina no consiste simplemente en aumentar la oferta docente total y mejorar las propuestas de carrera, sino más bien en atraer candidatos altamente calificados y capaces de enseñar en escuelas de necesidades críticas y en áreas especializadas como ciencias o matemática (UNESCO, 2008).

2. La carrera docente: descripción de la situación regional

Desde una perspectiva amplia, puede entenderse por carrera docente el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión docente dentro de un ámbito determinado, regulando, entre otras materias, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen esta profesión (Terigi, 2009).

La carrera docente se regula en la mayoría de los países por los estatutos docentes, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones (Vaillant y Rossel, 2006). En gran parte de los países latinoamericanos, los docentes trabajan en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de la estabilidad en su cargo. Así por ejemplo en Argentina, la ley de educación nacional

(LEN) de 2006, establece el mantenimiento de la estabilidad del docente en su cargo en tanto su desempeño sea satisfactorio de conformidad con la normativa vigente (UNESCO-IBE, 2010).

Algunas de las características más salientes de la carrera docente en América latina se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso (Vaillant y Rossel, 2006). Por lo general existe en la carrera una modalidad de promoción vertical y otra horizontal (UNESCO, 2006). La primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, y la segunda se refiere a la existencia de posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula.

Según Morduchowicz (2002), muchos países parecen otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza en una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión. Para un docente solo hay una mejora sustancial de su ingreso si pasa a ser director de la escuela, y de allí a supervisor

En buena parte de los países la carrera se organiza en base a una estructura de tipo piramidal y diseñada en niveles. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y por lo general se establece formalmente que es necesario contar con título docente para poder ejercer como maestro o como profesor, aunque esta condición no siempre se cumple.

América Latina y el Caribe registra básicamente, cuatro formas para la selección de docentes por parte de las administraciones correspondientes (ver tabla 1): las oposiciones, los méritos, el concurso y la selección libre según autoridad local. El acceso por oposición refiere al proceso de selección mediante que ordena a los docentes según la calificación obtenida en un examen o prueba de evaluación donde los candidatos han de demostrar sus conocimientos y aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad a la que se presentan. Un ejemplo de esta modalidad es el caso de Guatemala (UNESCO, 2006).

En países como Trinidad y Tobago existe solamente concurso de méritos. Los maestros que ingresan al sistema por primera vez deben contar con una licenciatura en educación. Ellos deben registrarse como maestros, para lo cual presentan las calificaciones académicas requeridas (que varían según el nivel) y son entrevistados por una Comisión de Servicios Docentes (Ministerio de Educación, Trinidad y Tobago, 2008).

En otros países, el sistema de acceso por oposición se ve complementado por un concurso de méritos. A pesar de una gran variabilidad, los méritos habitualmente considerados son: las calificaciones obtenidas en la formación inicial, los cursos de actualización y la experiencia docente previa. Es la combinación de los méritos y de los resultados de las pruebas la que determina la selección y ordenación de los docentes. Han optado por este sistema entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (UNESCO, 2006).

Por último, hay países donde no existe una regulación de orden superior que establezca criterios comunes para la selección de los docentes. En esos casos es el propio centro o la

autoridad local quienes realizan la convocatoria de plazas vacantes y ordenan a los candidatos según sus propias pautas. En México, son los estados (o la Secretaría de Educación Pública, SEP, en el caso del distrito federal) los responsables de la contratación, y cada uno de ellos ha establecido sus propios criterios.

Tabla 1 Modalidades de selección de docentes

	Modalidades de selección de docentes			
	Oposición	Méritos	Concurso	Diversidad
Argentina			x	
Brasil			x	
Chile			x	
Colombia			x	
Guatemala	x			
México				x
Perú			x	
Trinidad y Tobago		x		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO, 2006 y de Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago (2008).

Según algunos autores (De Shano, 2010 y Terigi, 2010), un buen número de docentes comienza su carrera en la categoría de suplentes, pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación. En la mayoría de los casos, los docentes nuevos ingresan a la carrera en condición de interinos o en períodos de prueba, tras los cuales (concurando nuevamente o superando diferentes pruebas y evaluaciones) adquieren derechos como parte del cuerpo docente.

El ingreso a la carrera suele producirse en centros ubicados en los contextos más desfavorables (Terigi, 2010). Además los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio y migran con frecuencia de cargos de trabajo en el aula o cargos de gestión o responsabilidad administrativa. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables y un mayor capital social en las escuelas (Vaillant y Rossel, 2006).

La revisión de la literatura (Morduchowicz, 2002, 2009 y 2010, De Shano, 2010 y Terigi, 2010), muestra que las normas laborales prevén por lo general, que los puestos docentes sean ocupados por personas con formación específica. Pese a ello, no todas las normas establecen el título de nivel superior como requerimiento. Entre los países examinados, el caso de Guatemala registra algunas particularidades. En ese país para poder ser maestro de primaria y preprimaria se requiere haber cursado la carrera de magisterio, que se imparte a nivel secundario. Esto difiere sustantivamente de la situación en la mayor parte de los países de la región, donde la formación inicial docente se realiza a nivel universitario o superior (PREAL, 2008).

Aunque el requerimiento de título es una exigencia generalizada en los países de la región, en todos ellos se constata que la población docente no alcanza para satisfacer los puestos disponibles, e ingresan personas "idóneas" con algún saber o recorrido reconocido en la temática pero sin formación especializada para la docencia (Terigi, 2010).

Un caso "típico" de carrera docente similar al de otros países latinoamericanos, es el de Argentina¹ donde los Estatutos del Docente establecen las pautas que normativizan el recorrido escalafonario para alcanzar puestos de mayor jerarquía. Para el caso del área de la Enseñanza Primaria Común, en general, la pirámide jerárquica es la de Maestro de Grado, Vice-director, Director y Supervisor. El acceso como titular a cada uno de estos cargos está determinado por los antecedentes del docente y por una prueba de oposición. El primer paso para ascender es alcanzar el puntaje mínimo requerido como antecedentes para la cobertura de un cargo. La cantidad exacta de puntos que requiere ese puesto se regula anualmente de acuerdo con la oferta de cargos a cubrir: a menor cantidad, mayor puntaje mínimo requerido. Además de la *inseguridad jurídica* que esto supone, el carácter cambiante del piso exigido deriva en la posibilidad de que un docente pueda ser idóneo en un año pero no en otro para el ejercicio de un determinado rol.

Quiénes tienen derecho a los ascensos de jerarquía son los docentes que reúnen los siguientes requisitos: a) encontrarse en situación activa y como titular del cargo inmediato anterior; con una antigüedad mínima de tres años en este cargo o de siete en el precedente; b) haber obtenido concepto no inferior a "muy bueno" en los últimos tres años; c) no tener sanciones disciplinarias en los últimos cinco años de su actuación docente y; d) no estar en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje. El primero de estos requisitos determina la existencia de un concurso de ascenso cerrado -sólo para los docentes titulares del sistema- y con pasos de recorrido obligatorio. El incumplimiento de una antigüedad determinada inhibe la aspiración a cargos de mayor jerarquía aunque se reúnan las condiciones de capacitación e idoneidad profesional para asumirlos.

Los docentes aspirantes se clasifican de acuerdo al puntaje acumulado en sus antecedentes que comprenden: a) títulos, b) antigüedad en la docencia, c) otros títulos y cursos, d) antecedentes culturales y pedagógicos y, e) otros antecedentes. Estos rubros, junto con el concepto anual del docente titular emitido por el director o superior jerárquico, conforman el puntaje total que las Juntas de Clasificación asignan

La antigüedad tiene un peso muy importante -similar al del título básico- en la conformación del puntaje total. Otro dato que parece significativo es la escasa importancia de la calificación por el desempeño docente: es el rubro con menor participación dentro del conjunto de la evaluación. Este punto tiene una capital importancia y es directamente proporcional a la dificultad de su tratamiento e inversamente proporcional a la relevancia asignada por el Estatuto.

Otro caso que merece particular destaque por su heterogeneidad en materia de carrera docente es Brasil donde los profesionales de la educación están divididos en seis ramas: los docentes, los administradores, los planificadores, los supervisores, los inspectores y los orientadores educacionales. Los planes de la carrera de magisterio son elaborados en los municipios, en los Estados y en la Administración federal. Tal proceso, respeta la autonomía relativa de las esferas administrativas y no posibilita la consolidación de una carrera única

¹ La información que sigue ha sido recogida en junio 2011 en entrevista a Alejandro Morduchowicz a quien agradecemos la generosidad de su tiempo.

vigente en todo el territorio nacional, aunque se base en criterios comunes definidos por la ley, como, por ejemplo, el hecho de que el ingreso a la carrera se dé únicamente por concurso público de pruebas y de títulos, el perfeccionamiento continuo incluso con licenciamiento periódico remunerado para tal fin, una base salarial, la progresión basada en la titulación o habilitación y en la evaluación del desempeño, la necesidad de previsión de un período reservado a estudios, el planeamiento y evaluación del desempeño de los alumnos y de la propia unidad escolar, y, finalmente, que la experiencia docente sea prerrequisito para el ejercicio de cualquier función del magisterio (OEI, 2008).

Muchos países de la región han avanzado, en los últimos años, en políticas de transformación de la carrera docente y en algunos casos, esos procesos han generados importantes movilizaciones sociales. Esos nuevos modelos de carrera docente están fuertemente marcados por la introducción de los denominados mecanismos de promoción horizontal, en contraposición con el tradicional ascenso vertical que rigió históricamente en la región. La promoción horizontal refiere a la existencia de posibilidades de jerarquizaciones, a partir de ocupar otros puestos de trabajo dentro de la escuela, sin que sea necesario dejar de ejercer como docente de aula. Las experiencias de México, Colombia, Perú y el Estado de Sao Paulo en Brasil, entre otras, forman parte de esos nuevos modelos de carrera.

Recorriendo la bibliografía latinoamericana, aparece la carrera magisterial mexicana como un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual; tienen la posibilidad de incorporarse a ella y de ascender si cumplen con los requisitos establecidos. Los lineamientos generales de la carrera magisterial se iniciaron en 1993 y han sido producto del desarrollo de diferentes propuestas discutidas en comisiones paritarias (Morduchowicz, 2002). La Carrera Magisterial estableció que el desempeño sería solo uno de varios criterios para determinar los aumentos salariales de los docentes, y asignó al desempeño una ponderación de 35 puntos de una escala de 100, siendo los criterios de antigüedad y formación académica los que seguirían teniendo mayor peso. Aunque el peso relativo del desempeño ha ido aumentando progresivamente desde entonces, hasta ahora el programa es administrado por un comité conjunto en donde la de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tienen una representación equitativa.

A lo largo de los años, Carrera Magisterial ha beneficiado a cientos de mil docentes y en vista de su enorme magnitud, y puesto que otorga aumentos salariales permanentes en lugar de primas de una sola vez, se asemeja más a un programa de prestaciones sociales que a un programa de incentivos propiamente dicho. El considerable control que ejerce el SNTE sobre las administraciones de educación estatales ha garantizado que, en la práctica, la implementación de este mecanismo esté en manos del sindicato (Stein, 2006). Sin embargo, el informe "Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México", elaborado para el consorcio internacional RAND Education y publicado en el 2007, concluye que a pesar de que el país ha dedicado un monto importante de recursos, el programa de carrera magisterial ha tenido un "nulo o poco impacto" en los resultados de aprovechamiento escolar (SEP, 2007).

Un caso también mencionado en la literatura, es el de Colombia donde existen disposiciones establecidas en el decreto 1278² que establecen un sistema de clasificación de los maestros y directivos docentes estatales, según su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, en la escala salarial. De acuerdo a ese estatuto, la inscripción en el Escalafón y el resultado satisfactorio en el período de prueba habilitan para el ingreso a la Carrera Docente. Para ingresar, ascender y permanecer en el sistema, los docentes deben demostrar a través de una evaluación que tienen las capacidades necesarias para dar sus clases o para dirigir la institución (Morduchowicz, 2010).

El ingreso a la carrera docente en Colombia, según el nuevo estatuto es estrictamente por concurso, y está permitido a todos los docentes con títulos Normalista Superior o Tecnólogo en Educación, y a Licenciados en Educación o título universitario diferente a Ciencias de la Educación. El título de Normalista Superior solo acredita para ejercer en los niveles preescolar y básico, y el título de nivel universitario acredita para los niveles superior y medio. Esta propuesta es profundamente innovadora en términos de regulación del ingreso a la carrera, por el hecho de que plantea una lógica de selección docente en función de las propias capacidades demostradas en una evaluación y fundamentalmente, porque abre el ingreso a la carrera, a profesionales que no tienen título docente (CEPP, 2010).

Otro país de interés, es Perú donde en el año 2007 se estableció la Carrera Pública Magisterial de cinco niveles con un tiempo mínimo de permanencia en cada nivel. En el primer nivel se requiere una permanencia de 3 años, en el 2do de 5, en el 3ero de 6, en el 4rto de 6 y en el 5to hasta la jubilación. Los docentes, que estaban regidos por la Ley de Profesorado, tienen la posibilidad de ingresar en la Carrera Pública Magisterial en la que el nivel V duplica el salario del nivel I (Morduchowicz, 2010).

La Secretaría de Educación del estado de San Pablo se propuso implementar desde hace unos años, políticas tendientes al mejoramiento de la calidad educativa, a través de la asignación de recursos asociados a los resultados de las evaluaciones de calidad educativa. En este sentido, puso en marcha dos programas que funcionan complementariamente: por un lado un premio entregado a las escuelas que alcanzan las metas acordadas; y por otro, el programa de Promoción por Mérito que permite a los docentes con buen desempeño aumentar su salario hasta un 240% respecto del salario inicial a lo largo de su carrera. En el primer caso, se trata de un reconocimiento al trabajo colectivo de las escuelas que obtengan buenos resultados en sus evaluaciones. La consideración de los puntajes obtenidos no es entre escuelas, sino de cada escuela en relación contra las metas propuestas y sus resultados anteriores. Esto significa que no establece una competencia entre escuelas, sino una política de incentivos hacia la auto-superación de cada establecimiento, reconociendo las particularidades y situaciones contextuales que pudieran tener. El Programa de Promoción por Mérito está destinado directamente a los docentes, y prevé cinco franjas para cada carrera (maestros, directores y supervisores), y un aumento porcentual del salario con cada promoción de una a la otra (CEEP, 2010).

² Autorizados por el Congreso de la República, existen actualmente en Colombia, docentes antiguos, regidos por el Decreto 2277 de 1979 que establecen normas sobre el ejercicio de la profesión docente y docentes nuevos, regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002 por el cual se expide el nuevo estatuto de profesionalización docente.

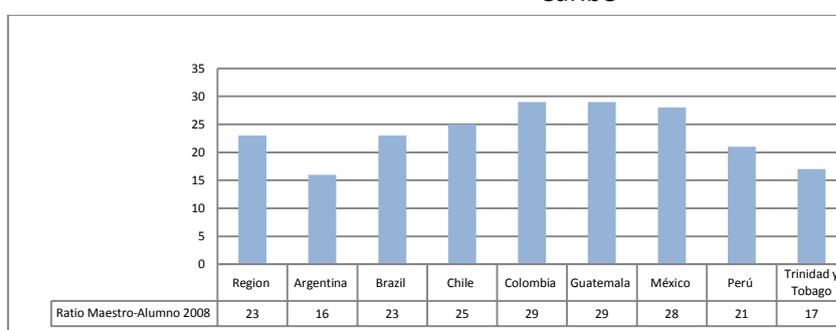
El análisis de las diversas propuestas de carrera docente remite a una compleja red de factores intervinientes entre los cuales están, las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos y los sistemas de evaluación del desempeño docentes. Estas serán las materias de análisis de las próximas secciones.

2.1 Condiciones Laborales

En una revisión de la literatura sobre demanda y oferta docente realizada por la OECD (2002), se destacan algunos aspectos de las condiciones laborales que se vinculan estrechamente con las propuestas de carrera docente entre los cuales la relación estudiante-maestro, los problemas de disciplina escolar, el tiempo dedicado a la tarea, el multi-empleo y los fenómenos referidos a la rotación de docentes.

En muchos países de la región, las condiciones de trabajo en el aula varían considerablemente. A pesar de que la investigación acerca de la influencia del tamaño de la clase sobre el rendimiento escolar, no son concluyentes (Vegas & Petrow, 2008), los maestros de la región no enfrentan en promedio clases especialmente grandes. La relación maestro-estudiante en la región en el año 2008, era de aproximadamente 23 (Ver gráfico1). Sin embargo, los maestros de Colombia, México y Guatemala deben hacerse cargo de clases más numerosas lo que podría ser visto como un aspecto negativo de las condiciones de trabajo. En Brasil y Perú la relación maestro-estudiante se sitúa en la media latinoamericana mientras que Argentina y Trinidad y Tobago, está bien por debajo.

Gráfico 1 Relación maestro estudiante en el año 2008 en ocho países de América latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO-UIS 2008

Algunos informes OECD (2002), sugieren que los problemas con la disciplina escolar también podrían influenciar las condiciones laborales y en particular la elección de la carrera y la retención de los docentes. Estudios recientes (Marcelo y Vaillant, 2009) muestran que una de las principales razones para la deserción docente incluye los problemas de disciplina en el aula. Parecería que cuando los docentes sienten que tienen un mayor control sobre las políticas disciplinarias de sus escuelas, también están más propensos a seguir en la enseñanza.

Las condiciones laborales en las escuelas latinoamericanas no se limitan a asuntos de escala o disciplina estudiantil. La región tiene una tremenda diversidad étnica, racial y socio-económica entre sus escuelas y poblaciones de estudiantes. Esta diversidad también contribuye a

entornos laborales radicalmente diferentes y es probable que influya sobre las decisiones individuales sobre la opción docente y sobre dónde trabajar (De Shano, 2010).

Otro de los factores a considerar en el examen de las condiciones laborales de los docentes, es el tiempo que éstos dedican a la tarea el cual varía según los países. La carga real de trabajo, es siempre difícil de determinar (Vaillant y Rossel, 2006) ya que la dedicación horaria en los países latinoamericanos está casi enteramente consagrada al trabajo en el aula. Por lo general, éstas no incluyen el trabajo de planificación, coordinación o evaluación, que en general recae sobre los docentes en su tiempo libre.

El otro dato relevante en cuanto a las condiciones de trabajo de los docentes de América Latina y el Caribe, refiere al multi-empleo. La doble jornada laboral constituye una práctica de un alto porcentaje de docentes. Además esta doble jornada se realiza en diferentes establecimientos educativos, lo que contribuye al estrés y el cansancio físico. Esto guarda relación con un índice de estabilidad docente (UNESCO-UIS, 2008) que examina la permanencia de los docentes en una escuela durante cinco años o más. Así, por ejemplo, si 18 de 20 docentes han estado en una escuela durante cinco años o más, la estabilidad sería del 90%. En muchos países de la OECD, se llega a esos índices muy adecuados de estabilidad docente. Pero en América Latina y el Caribe, el fenómeno se manifiesta de manera diferente y el índice suele situarse por debajo del 70% (UNESCO-UIS, 2008).

2.2 Remuneraciones e incentivos

La carrera docente está estrechamente relacionada con las remuneraciones e incentivos. Es esta una temática que en América Latina y el Caribe, ha hecho mucho ruido en los últimos años. La bibliografía (Morduchowicz, 2009) considera que las **remuneraciones** docentes se componen del salario básico y de otras especificaciones que otorgan aumentos por diferentes motivos, entre las cuales la antigüedad suele ser la más importante. En varios casos, el salario básico, puede aumentar en forma sustantiva cuando se consideran los incentivos.

Una de las características más extendidas de las estructuras salariales docentes de la región es que las escalas actuales son definidas centralmente (Morduchowicz, 2009). En algunos países con estructura federal, la tendencia ha sido en los últimos años a establecer un mínimo salarial para todos los docentes. Así en Argentina, la ley de Garantía de Salario Docente, sancionada y promulgada entre los años 2003 y 2004, establece y unifica un ciclo lectivo anual mínimo en todos los ámbitos y jurisdicciones del país y garantiza el cobro de sus haberes a todos los docentes.

Morduchowicz (2010) postula que en la profesión docente hay déficits básicamente a nivel de la formación y del reclutamiento y para corregirlos se postulan los **incentivos salariales**. El autor afirma que los incentivos “son el intento de promover y reconocer a docentes capaces, atraídos al sector con independencia de los ingresos alternativos o las diferentes oportunidades de desarrollo personal y profesional en otras áreas” (2010: 3). La temática referida a los incentivos ha estado acompañada por debate y posiciones encontradas, tanto a nivel de analistas como de formuladores de política y representantes gremiales.

La bibliografía (Vegas, 2006) identifica diversos tipos de incentivos basados en: conocimientos y habilidades; resultados de los estudiantes; formación docente; enseñanza en escuelas en medios difíciles y enseñanza de determinadas materias. En América Latina y el Caribe, es posible observar una amplia gama de medidas a adoptar en función del tipo de incentivo aunque parecería la región ha privilegiado las dos primeras categorías.

Lozano (2011) examina en profundidad la experiencia chilena como un ejemplo de incentivos basados en conocimientos y habilidades de los docentes y de incentivos basados en los resultados de los estudiantes. Si nos referimos al primer tipo de incentivos, existe en Chile, la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) desde 2002. Es un proceso voluntario que busca reconocer el mérito profesional de los docentes de establecimientos primarios y secundarios. La postulación puede realizarse hasta dos veces en un mismo tramo de la carrera docente. Los docentes AEP obtienen una retribución económica que equivale, aproximadamente, al décimo tercer sueldo durante diez años contados desde el año de la postulación. La asignación se pierde si el docente pasa a otro tramo de la carrera debido a la antigüedad (Morduchowicz, 2009).

En Colombia, el Programa Nacional de incentivos tiene una estructura similar al de Chile, premiando a centros con buen desempeño con recursos para la implementación de proyectos educativos y a docentes de esos centros por la excelencia en su trabajo. En los últimos 6 años, el gobierno colombiano ha aplicado una serie de medidas y programas en materia de educación, orientados a mejorar la calidad del servicio público. Uno de los aspectos centrales de este ámbito ha sido promover la excelencia profesional de los docentes a través de un nuevo Estatuto de Profesionalización Docente y de un Plan de Desarrollo Profesional asociados al Programa de incentivos ya mencionado (Peirano, Falck, y Dominguez, 2007).

Un caso emblemático es el de Brasil, a través de la creación en el año 1998 del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), reemplazado en el 2006 por el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB)³. El principal objetivo de este fondo es la redistribución de los recursos destinados a la educación compensando a los estados y municipios en los que la inversión por alumno es menor a la fijada para cada año. Dado que un mínimo de 60% del fondo está destinado a remuneraciones de profesionales de la educación, los resultados han sido alentadores: los salarios de los docentes han mejorado significativamente y los aumentos han sido más altos allí donde los salarios estaban más deprimidos (Souza, 2001). A su vez, la ley que dio origen al FUNDEF, estableció un plazo de cinco años para que los profesores obtuviesen la habilitación necesaria para el ejercicio de la docencia. Para este efecto, destinó recursos para la capacitación de los profesores "empíricos", es decir, aquellos que no habían estudiado las carreras que los formarían para su trabajo docente.

³ El caso de Brasil resulta particularmente complejo en su tratamiento ya que se trata de un país en el que existen unos 5540 municipios que tienen responsabilidad en la contratación de docentes y por lo tanto en los lineamientos de la carrera.

En el Estado de San Pablo, desde 2009 hay premios para las escuelas que alcancen las metas que ellas mismas se proponen. Y, desde este año, existe un sistema de promoción por mérito que permite a los docentes aumentar el salario hasta un 240% respecto del sueldo inicial. Las evaluaciones cruzan asistencia del docente, aprobación, repitencia y deserción de los chicos y antigüedad en la escuela.

En la Argentina, donde el estatuto docente data de 1958, tras la descentralización de los 90, se crearon estatutos provinciales, que en buena medida fueron adhesiones al nacional. Aunque no tiene incentivos por desempeño, sí contempla mecanismos de evaluación en la escuela, así como otras disposiciones que no terminan de cumplirse. Por ejemplo, un año sabático cada siete de tarea en el aula.

En México, el reciente *Acuerdo para la reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*⁴ tuvo como propósito dar centralidad a los estudiantes en el otorgamiento de incentivos. En el esquema el rendimiento de los estudiantes en las pruebas nacionales tenía un valor de 20 puntos de un total de 100 mientras que en el nuevo diseño su peso aumenta a 50% del puntaje global. Los otros factores considerados son: formación continua (20%), preparación profesional (5%), antigüedad (5%) y actividades cocurriculares⁵ (20%). El alto peso otorgado al aprovechamiento escolar de los estudiantes responde a una exigencia que distintos sectores de la sociedad han planteado, pero el instrumento del que actualmente se dispone (la prueba ENLACE⁶) adolece de debilidades que pueden convertirla en una herramienta injusta para determinar el valor que agrega al rendimiento escolar cada docente. Otra de las interrogantes es ver cómo se instrumenta la evaluación de las actividades cocurriculares, de modo de evitar un vicio experimentado en el pasado cuando la asignación de altos puntajes a los docentes por parte de sus compañeros convirtió al factor de desempeño profesional en un elemento irrelevante para discriminar la calidad de los docentes.

Existe ya bastante evidencia de que aunque la remuneraciones y los incentivos, ocupan un lugar importante a la hora de elegir ingresar y permanecer en la profesión docente, los maestros y profesores también otorgan un valor preponderante a otras cuestiones, entre ellas, el reconocimiento y los incentivos que reconocen el buen desempeño (Andrews, 2006). Los **incentivos simbólicos** y que se relacionan con la mejora de la valoración social. Vaillant y Rossel (2010), señalan que en América Latina y el Caribe, es posible ver algunas iniciativas promisorias que, desde la sociedad civil, buscan reconocer a los buenos docentes. Entre éstas, cinco merecen especial atención: el *Premio Educador Nota 10* en Brasil, el *Premio Compartir al Maestro* en Colombia, el *Premio Maestro Cien Puntos* en Guatemala, el *Premio ABC* en México y el *Premio Maestro que Deja Huella* en Perú (ver cuadro 2).

⁴ Ver documento de referencia SEP-SNTE (a)

⁵ Estas actividades son adicionales a la jornada de trabajo de los maestros, y promueven la vinculación y la participación de todos los actores educativos en cada escuela, a fin de generar un ambiente que facilite la formación de los estudiantes.

⁶ Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares –mejor conocida como ENLACE– de Primaria, Secundaria y Media Superior.

Tabla 2 Iniciativas de premiación a la docencia en cinco países de la región

País	Premios	Propósito	Destinatarios
Brasil	Educador Nota 10	Reconocer el trabajo de docentes de todo Brasil que realizan proyectos innovadores en sus escuelas	Maestros de educación básica con proyectos de aula exitosos de por lo menos un año de implementación y resultados visibles
Colombia	Compartir al Maestro	Rendir un homenaje a los maestros sobresalientes de Colombia y promover una valoración social más justa de la profesión docente	Maestros de primaria y secundaria con experiencias educativas relevantes debidamente evaluadas
Guatemala	Maestro 100 puntos	Reconocer las buenas prácticas en el aula e identificar los proyectos innovadores de los mejores maestros o maestras del país	Maestros de educación básica con buenas prácticas en el aula
México	Premio ABC	Reconocer a los maestros que se destacan en su labor profesional y que logran un impacto positivo en el aprendizaje de sus estudiantes.	Maestros, directores y asesores técnico-pedagógicos de escuelas públicas de educación básica en todo el país.
Perú	Maestro que deja huella	Identificar, realzar y divulgar el ejercicio trascendente de la labor educativa de docentes que dejan una marca positiva en sus estudiantes	Profesores, directivos o docentes de aula en educación básica que desarrollan propuestas innovadoras para el trabajo con sus estudiantes

Fuente: Elaboración propia a partir de Vaillant y Rossel, 2010

Educador Nota 10 es una iniciativa de premiación de la Fundación *Victor Civita* a la cual pueden aspirar todos los educadores que trabajan en instituciones públicas y privadas de educación preescolar y básica de Brasil. Los proyectos presentados son examinados por comisiones seleccionadoras que luego de varias rondas escogen 40 finalistas y de éstos se elige a los diez Educadores Nota 10 entre los cuales se escoge un ganador final. El premio *Compartir al Maestro* se realiza desde el año 1998 en Colombia patrocinado por la Fundación *Compartir*. Éste se basa en un detallado procedimiento de selección y en visitas para conocer los proyectos postulados al premio, al que pueden aspirar todos los profesores colombianos de escuelas públicas y privadas.

Otra experiencia de alto interés en América latina y el Caribe, está constituida por el *Premio Maestro 100 puntos* de Guatemala que surgió en el año 2006 como una iniciativa del Grupo *Empresarios por la Educación* de ese país. El premio es apoyado por universidades, empresas, fundaciones privadas y entidades internacionales y está dirigido a maestros y maestras de párvulos y primaria, de las áreas urbanas y rurales del país y de los sectores público y privado.

El *Premio ABC*, ha sido impulsado por la organización *Mexicanos Primero* y para participar, los maestros tienen que tener al menos cinco años de servicio ininterrumpido con el 95% de asistencia como mínimo, tener al menos un título de licenciatura, estar certificado en los Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio (ENAMS), contar imprescindiblemente con tres cursos de actualización de al menos 20 horas en los últimos 5 años, y presentar evidencia de un proyecto pedagógico innovador que el postulante haya desarrollado exitosamente en su comunidad.

Finalmente, *Maestro que deja huella* es una premiación al docente implementada por el *Banco Interbank*, de Perú. Tuvo su primera edición en el año 2007 y está abierto a todos los profesores en ejercicio, directivos o docentes de aula en las diversas disciplinas, de Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Especial, de escuelas públicas, urbanas o rurales, en todo el territorio peruano.

Los objetivos de los premios al docente en América Latina expresan el interés por dos grandes cuestiones estrechamente vinculadas: la jerarquización social de la figura del maestro a través de la realización de un evento que premie a los docentes más efectivos e identificar y la difusión de experiencias exitosas de trabajo docente.

En algunos países de América Latina y el Caribe, la posibilidad de presentarse a la convocatoria se encuentra abierta únicamente a docentes que trabajan en el sector público (México y Perú), mientras que en otros pueden participar docentes tanto del sector público como del privado (Brasil, Colombia y Guatemala). En algunos casos se elige solo docentes de educación básica, mientras que en otros se incluye también a profesores de nivel secundario. En todos los casos se plantea como requisito que el docente esté llevando a cabo un proyecto o una estrategia innovadora para la enseñanza y, en varios de ellos, se requiere que esta metodología tenga ya un tiempo considerable de implementación (Vaillant y Rossel, 2010).

En relación a los premios que se otorgan, la mayoría de las iniciativas entregan dinero en efectivo a los docentes o a los centros en que éstos trabajan. Algunas de las experiencias consideradas, entregan material didáctico o computadoras. También incluyen viajes para los docentes, ofrecen becas de estudio en los propios países, y entregan otros bienes materiales. Cabe destacar el impacto mediático de las diversas premiaciones al docente tanto a nivel de la prensa como de cobertura televisiva.

Aunque la evidencia sobre los efectos de la premiaciones en la mejora de la valoración social de la docencia, son todavía incipientes, parecería que ellas se han instalado como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, brindan incentivos para un mejor desempeño de los docentes.

2.3 Evaluación del Desempeño Docente

La evaluación de los docentes no ha sido en muchos países de América latina y el Caribe, un tema prioritario, lo cual no significa que no exista una práctica o una normativa al respecto. Tanto los supervisores y directores de centros docentes como los estudiantes y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes (Vaillant y Rossel, 2004 y Román, 2010). Sin embargo, los criterios y las perspectivas de evaluación difieren mucho unos de otros.

Lo que sí aparece como una constante en América Latina y el Caribe, es que cada vez que se propone hacer una evaluación con carácter sistemático, la primera reacción de los docentes es considerarla como una especie de amenaza. Juan Carlos Navarro (2003), al analizar la actitud docente ante la evaluación, se afirma que “prevalece un sentido general de insatisfacción en cuanto a la capacidad que los sistemas educativos han tenido para utilizar los resultados de estas evaluaciones de manera efectiva en, por un lado, orientar políticas y reformas

nacionales, pero, muy especialmente, para llegar a la escuela y el aula de forma constructiva y práctica” (2003:151).

La evaluación docente es un tema que produce discusión entre autoridades educativas y gremios docentes; su implementación está mediada por negociaciones que no siempre atienden criterios técnicos de buen desempeño. Las iniciativas han sido impulsadas por las autoridades y no necesariamente son fácilmente aceptadas por el magisterio. La discusión incluye el objeto de evaluación, los actores que evalúan, los instrumentos y procedimientos, la relación entre los resultados y los incentivos (Gajardo y Guzmán, 2011).

Un estudio sobre evaluación del desempeño y carrera profesional docente en 50 países de América y Europa (UNESCO, 2006) sostiene que una de las actuales preocupaciones de los sistemas educativos de América y Europa es la de desarrollar sistemas de carrera docente y de evaluación del desempeño docente que contribuyan al desarrollo profesional de los maestros y profesores y, con ello, a la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, se reconoce que la evaluación del desempeño docente es un tema altamente conflictivo, dado que en él se enfrentan intereses y opiniones de los políticos y administradores, de los docentes y sus sindicatos, y de los estudiosos sobre la materia.

El estudio destaca el caso de Finlandia, país que se ha convertido en estos años en el símbolo de la calidad de la educación, donde no sólo no existe evaluación externa de docentes o centros, sino que es un tema que ni siquiera está en debate. El sistema educativo finlandés se basa en la confianza sobre el docente y su profesionalidad, así como en el buen hacer de los centros educativos (UNESCO, 2006).

En América Latina siguen siendo muy escasas las experiencias en materia de evaluación docente. Al igual que para incentivos, Chile y Colombia aparecen abundantemente citados en la bibliografía, a los que se agrega recientemente, Perú (Vaillant, 2010 a). Y esto tiene cierta lógica pues los incentivos suelen ser un componente esencial de los sistemas de evaluación del desempeño.

Chile tiene desde el año 1996 un *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño* (SNED) que evalúa cada dos años el desempeño de los establecimientos municipales y particulares subvencionados a partir de la medición de los resultados de los estudiantes según el *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE). Los establecimientos que son bien evaluados por este sistema de medición, reciben recursos adicionales durante dos años, a través de la Subvención por Desempeño de Excelencia. Estos recursos son distribuidos en su totalidad entre los profesores de los establecimientos seleccionados. Este programa se basa en el principio de que un buen docente es aquel que logra que sus estudiantes aprendan lo que deben aprender, de esta manera, el SNED genera incentivos directos a los docentes sobre la base de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas (Peirano, Falck, y Domínguez, 2007).

Chile además, cuenta desde el año 2003, con el *Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente* cuyo objetivo es evaluar cada cuatro años a los docentes en base a los estándares nacionales presentes en el Marco de la Buena Enseñanza (MBE). La evaluación

tiene cuatro componentes: a) una autoevaluación, que representa el 10% de la evaluación; b) un informe de referencia de terceros (director de la escuela y jefe técnico pedagógico) con un peso del 10%; c) una evaluación de un par de un centro educativo diferente, con una ponderación del 20%; y d) una carpeta (*portafolio*) que representa el 60% (Peirano, Falck, y Dominguez, 2007).

Si el docente obtiene una de las dos mejores calificaciones -destacada o competente- puede rendir un examen de conocimiento sobre la/s materia/s que enseña para obtener la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI). Este adicional salarial se otorga de manera trimestral y representa entre el 5% y el 25% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN).

El docente que obtiene una de las dos peores calificaciones -básica o insatisfactoria- debe capacitarse para mejorar. La evaluación identifica los puntos sobre los cuales debe trabajar en los planes de superación profesional. Quien obtiene la calificación insatisfactoria debe volver a presentarse a la evaluación al año siguiente, luego de haber seguido la capacitación. En caso de volver a obtener dicho resultado, debe dejar la responsabilidad de aula seguir una formación de superación profesional luego de la cual vuelve a ser evaluado. En caso de obtener por tercera vez el resultado insatisfactorio, el profesional debe abandonar el sistema.

Recientemente en Chile se ha aprobado la Ley sobre Calidad y Equidad de Educación que cambió la institución escolar y por tanto, las condiciones del docente sobretodo con lo que se refiere a la evaluación docente, la cual se abre a un mayor número de evaluaciones incorporando la de los jefes directos. Aumento, además, de causales de despido ligadas a dichas evaluaciones (Ministerio de Educación de Chile, 2011). Además, la mencionada ley aumenta la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) pero reduce su vigencia de 10 a cuatro años y otorga facultad a los Directores para proponer el despido de hasta un 5% de los docentes cada año. En la misma Ley se establece sumar las rubricas de Básico e insatisfactorio para los efectos de la Evaluación Profesional Docente.

Otro caso mencionado en la literatura, refiere a Colombia donde desde el año 2002 a partir del Estatuto de Profesionalización Docente, se establecen tres tipos de evaluaciones (Vaillant, 2010 a):

- un concurso en el que se evalúan aptitudes, competencias, experiencia e idoneidad del aspirante para el ingreso a la carrera; una vez que se ingresa a través de la prueba, se hace un nombramiento por un año;
- una valoración de desempeño efectuada cada año y según la cual aquellos que obtengan calificación insatisfactoria en dos años consecutivos son retirados del servicio;
- un examen de competencias, de carácter voluntario para aquellos que han permanecido como mínimo tres años en el cargo y que permite el ascenso o la reubicación de nivel salarial para quienes obtengan calificación sobresaliente.

El sistema de evaluación colombiano está compuesto por tres instancias, cada una de las cuales evalúa a los docentes en distintos momentos de su carrera y con diferentes objetivos. Pero aquellos que aspiran a cambiar de escalafón, deben someterse a una evaluación especial

basada en competencias específicas requeridas en su labor docente (Peirano, C., Falck, D. y Domínguez M, 2007).

Tabla 3 Evaluación del desempeño docente en Chile, Colombia y Perú

Chile		Colombia			Perú		
Modalidad	Sistema Nacional Evaluación Desempeño (SNED)	Sistema Evaluación Desempeño Profesional Docente	Prueba ingreso carrera	Valoración desempeño	Evaluación competencias	Ingreso a la Carrera y desempeño laboral	Ascenso y acceso a otros cargos
Estrategia	Evalúa cada dos años centros educativos	Evalúa cada cuatro años docentes	Evaluación al finalizar año escolar	Evalúa cada año docente en diversos momentos carrera	Evalúa a docentes voluntarios con mínimo tres años en la carrera	Evalúa al docente cada tres años	Evalúa a docentes voluntarios y se realiza anualmente
Resultados	Si centros bien evaluados, docentes reciben recursos adicionales durante dos años	Si docentes no alcanzan nivel satisfactorio, nueva prueba en un año, previo plan de superación profesional; si no alcanzan dicho nivel por tercera vez, son retirados del servicio	Si el aspirante aprueba el concurso, ingresa a la carrera	Si el docente tiene calificación no satisfactoria durante dos años es retirado del servicio	Si el docente tiene calificación sobresaliente asciende salarialmente	Si el docente no aprueba, se realiza otra evaluación al año previo proceso de formación y seguimiento	Si el docente sortea con éxito las pruebas, asciende de nivel o accede a nuevo puesto

Fuente: Elaboración propia

En Perú la ley de Carrera Pública Magisterial de 2007, determina que el docente debe pasar por un riguroso concurso que consta de una prueba y de un estudio de su trayectoria profesional y una entrevista personal (Morduchowicz, 2010). El reglamento de la nueva ley consideró dos tipos de evaluación:

- obligatoria para el ingreso a la carrera y para el desempeño laboral, ésta última se realiza cada tres años y en caso de desaprobación se realiza otra evaluación al año, previo proceso de capacitación y seguimiento, en un tiempo no mayor de tres trimestres al de la evaluación desaprobada;
- voluntaria para el ascenso y para verificar el dominio de capacidades y desempeños del profesor al postular a cargos del área de gestión pedagógica, gestión institucional o investigación. Para presentarse a las pruebas se debe haber aprobado la evaluación del desempeño previa al nivel al que se aspira. Dada una cantidad de vacantes y según orden de mérito se obtiene el puesto sólo con la suma mayor o igual al 70%.

En Perú, la evaluación docente se realiza por el Ministerio de Educación en coordinación con el órgano operador del SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, establecido en 2003).

Cuba es otro de los países de América latina y el Caribe que cuenta con un sistema de evaluación docente a cargo de una Comisión integrada por el director, por docentes con amplia experiencia y por miembros del sindicato. El docente debe pronunciarse acerca de la evaluación realizada y si no está convencido de los resultados, puede recurrir a una instancia superior para una revisión. Los docentes con mejores calificaciones tienen la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas, doctorados y maestrías, en el ámbito nacional e internacional. En Cuba el sistema de evaluación, ofrece estímulos, a manera de bonificación y/o aumento salarial. Aquellos docentes que no logran los resultados esperados en la evaluación final, tienen la opción de recalificarse, es decir, pueden prepararse, intensamente, en las universidades pedagógicas, sin que el Estado cubano prescinda de sus funciones.

Existen en América latina, varios países que se han planteado recientemente acuerdos para evaluar a los equipos directivos y docentes. Tal es el caso de México donde se ha firmado recientemente un *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica* entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁷. El objetivo es evaluar a la totalidad de los docentes, directivos y docentes en funciones de apoyo técnico pedagógico de educación básica. La evaluación brindará un diagnóstico integral de sus competencias profesionales, así como del logro educativo de los estudiantes, para poder diseñar luego los trayectos de formación continua. El acuerdo vincula evaluación, diseño de oferta de formación continua y mejora profesional de los docentes. Aunque los lineamientos son muy recientes y no pueden ser valorados todavía, la crítica fundamental es que no se sabe cómo se implementará la evaluación de los distintos componentes que integran la evaluación entre los cuales las actividades cocurriculares⁸. Además parecería que se ha otorgado un peso desproporcionado a los resultados de los estudiantes en el examen ENLACE para evaluar sobre esa base el desempeño de los docentes.

La gran constatación es que no existe unanimidad a la hora de establecer mecanismos de evaluación del desempeño docente. Una de las razones que justifican tal diversidad se relaciona con las normas que regulan la profesión. Otra de las constataciones que hemos podido hacer a través de la revisión de la literatura, es que –al igual que para incentivos- se trata de un tema cargado de ideología que genera grandes controversias y polémicas (Vaillant, 2010 a).

3. Aspectos críticos

Carrera, atracción y retención

La necesidad de atraer y retener buenos docentes es un tema clave que aparece recurrentemente en la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero hay dificultades, no sólo para atraer buenos candidatos y retenerlos sino porque la docencia es también una puerta de entrada a otros estudios u ocupaciones. Por eso, hay que construir un entorno

⁷ Ver documento de referencia SEP-SNTE (b)

⁸ Ver descripción en nota al pie N° 3.

profesional que mejore la capacidad del sistema educativo y recupere al docente. También, que estimule a que la profesión docente sea una de las primeras opciones de carrera para los jóvenes bachilleres con buenos resultados educativos (Vaillant, 2006).

Parece indispensable tener en cuenta los distintos factores que intervienen en una buena docencia y puedan traducirse en una propuesta de carrera profesional viable. Y luego en un plan adecuado de implementación. La clave es impulsar modalidades de promoción en la profesión docente y un sistema de ascensos que no aleje al buen docente.

La revisión de la literatura a nivel internacional y latinoamericano muestra que los responsables educativos enfrentan hoy el reto constante de disponer de un número suficiente de profesores que sean competentes, que permanezcan motivados y que tengan condiciones laborales adecuadas durante toda su carrera profesional. (Vaillant, 2006).

Carrera y fases en la docencia

La vida de un docente, profesionalmente hablando, es de unos 30 a 40 años y está fuertemente marcada por los primeros cinco. Esa etapa es clave pues es cuando el profesor construye su cultura de trabajo. Y parecería relevante que las propuestas de carrera profesional docente en América Latina aborden el periodo de inserción a la docencia como un tema específico. Son pocos los países que tienen políticas focalizadas en los docentes principiantes (Marcelo, 2010 y Vaillant, 2009).

Al preocuparse por la carrera profesional docente, se debe pensar en las etapas que el profesor transita, a lo largo de su vida profesional. Las investigaciones Day *et al*, 2007 indican que el ejercicio profesional, muestra cambios significativos según la etapa en la vida profesional. Los primeros 0-3 años de trabajo marcan una etapa de fuerte compromiso en la cual resulta clave el apoyo de los directores y supervisores. En este período los docentes ya saben lo que significa un desempeño profesional eficaz. Entre los 4-7 años se ingresa en la fase en la que los docentes construyen la identidad profesional y desarrollan la eficacia en el aula. Luego, entre los 8 a los 15 años aparece una etapa en la que surgen tensiones crecientes y transiciones en la cual algunos docentes ocupan cargos de responsabilidad y deben tomar una serie de decisiones acerca del futuro de su carrera. Cuando los docentes alcanzan entre 16 y 23 años de vida profesional, se inicia una fase en la que surgen problemas tanto en la motivación como en el compromiso. Más adelante cuando se llega a los 24 - 30 años de actividad, surgen mayores desafíos para mantener la motivación. Finalmente con 31 o más años de actividad, la motivación desciende notoriamente debido a la proximidad del retiro y jubilación.

Las fases de vida profesional del docente constituyen un ámbito de reflexión a la hora de diseñar propuestas de carrera para maestros y profesores ya que todo parece indicar que las etapas marcan diferenciadamente al docente.

Carrera y desarrollo profesional

La literatura señala (Terigi, 2010) que debería encontrarse mayores articulaciones entre carrera y desarrollo profesional docente. Retomando esa última idea, es interesante revisar la evidencia empírica (Vaillant y Rossel, 2006) referida a los aspectos que más satisfacen al

docente en su profesión. Entre éstos, aparecen los logros de los estudiantes, el compromiso con la profesión, la formación continua, la satisfacción de lograr enseñar lo que sabe y el vínculo afectivo con los estudiantes.

La participación en un curso desafiante y su aprobación; la elaboración de un proyecto a realizar en la escuela, su puesta en marcha y evaluación; la satisfacción de ganar un concurso calificado y el prestigio que eso conlleva; la identificación de campos problemáticos en la institución escolar y la construcción de dispositivos que favorezcan la búsqueda de soluciones; la presentación a becas de estudio; el asesoramiento a un colega que se inicia, son ejemplos de importantes logros para los docentes que, incorporados en la perspectiva de la trayectoria laboral, pueden estructurar una carrera profesional atractiva y dotada de estímulos (Terigi, 2010).

Carrera, incentivos y reglas claras

Para que los incentivos funcionen se requiere, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas. La literatura (OECD 2009; Lozano, 2011) insiste en los criterios de asignación de incentivos docentes deben estar bien diseñados; en la disposición de buenos indicadores y en el equilibrio de las sumas a otorgar.

Algunos autores (Morduchowicz, 2010, Lozano, 2011 y OECD, 2009) sostienen que los incentivos comportan un aspecto instrumental muy importante y que están estrechamente referidos al contexto en el que se desarrollan. La respuesta a determinado tipo de incentivos depende entre otros, de ciertas características tales como las capacidades docentes y la especialización en determinada área temática.

Parecería que es posible agrupar las razones que pueden dar origen a los incentivos en algunas categorías tales como el desempeño, la enseñanza en contextos difíciles, y la formación docente continua. No obstante, la amplia gama de opciones muestra que no hay un único ni mejor diseño institucional que permita compensar salarialmente, el esfuerzo, la dedicación y la superación permanente de los docentes.

Carrera e incentivos simbólicos

El debate sobre la temática de incentivos refiere por lo general a los análisis económicos y se suele omitir la importancia de los reconocimientos simbólicos en educación. En general los análisis refieren a las medidas que se concentran en la faz financiera (incentivo monetario).

En los últimos años, la idea de que la sociedad no valora suficientemente –y eventualmente subestima– a los docentes, ha sido un tema del que se han ocupado diversos autores. La investigación reciente muestra (Vaillant y Rossel, 2010) que si bien la remuneración y los incentivos monetarios constituyen factores importantes en la determinación de los *status* profesionales, las motivaciones de los maestros y profesores para ingresar y permanecer en la docencia reciben, también, una fuerte influencia de reconocimientos no monetarios.

Es en este contexto donde las premiaciones a los docentes cobran especial relevancia, especialmente si se enmarcan en las relaciones existentes entre “calidad de vida” (o bienestar)

y los incentivos no monetarios que apuntan a elevar el prestigio y la reputación social tanto de los docentes como del conjunto de la profesión. En este sentido, y aunque la evidencia sobre sus efectos es todavía incipiente y limitada, se instalan como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, la efectividad del desempeño de los docente.

Estructuras salariales centrales en debate

Un tema que ha provocado continuas controversias, es el referido a cuán centralizada debe ser la estructura salarial de un país. Entre los argumentos favorables a fijar pisos salariales mínimos figuran los siguientes: son objetivos y, por lo tanto, no están sujetos a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla, y reducen, sino eliminan, la competencia entre docentes (Morduchowicz, 2009). Adicionalmente, tienen un rasgo de justicia al remunerar igual a docentes con similares características (experiencia, título, desempeño).

Sin embargo, se registran también desventajas de esas escalas preestablecidas (Morduchowicz, 2009). Algunas de las más relevantes son: los docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; los docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; los docentes con mayor experiencia no son aprovechados -ni remunerados- en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; y las estructuras vigentes pagan igual por diferentes esfuerzos y aptitudes

Carrera, consensos y evaluación del desempeño

Los informes examinados (OECD, 2009, UNESCO, 2006) muestran que los sistemas de evaluación del desempeño que funcionan, resultan, por lo general, fruto de un acuerdo entre actores representativos, y cuentan además con el apoyo mayoritario de quienes son objeto de la evaluación. Pareciera que las propuestas exitosas en materia de evaluación docente han sabido conciliar el interés por el mejoramiento cualitativo de la educación con las exigencias de una gestión eficaz de la docencia, y con los legítimos derechos de los educadores.

Los casos que funcionan (Vaillant, 2010, b) indican que no solamente importa el diseño sino que por sobre todo, interesa el proceso que fue necesario recorrer para alcanzar resultados exitosos. Éstos resultan de un esfuerzo técnico significativo, que incluye no sólo la revisión de la literatura pertinente, sino la realización de seminarios internacionales, el consejo de expertos de países muy diversos, la colaboración de académicos nacionales y la realización de experiencias piloto.

Parecería que un sistema de evaluación del desempeño funciona cuando ha permitido mejorar la comprensión de la docencia, y proporcionar una base sólida para la toma de decisiones; realizar un seguimiento permanente y riguroso de los efectos producidos por los

procesos de cambio; y priorizar el interés por el análisis y la valoración de los resultados logrados por los estudiantes, los docentes, los centros, y el conjunto del sistema.

4. Sugerencias para construir soluciones

El examen de lo ocurrido en la región, muestra diferentes estadios en las carreras docentes. Mientras es posible suponer que el mejoramiento de las condiciones laborales y de las remuneraciones e incentivos en algunos países es factible si hay decisión política; la situación en otros casos es más compleja y requiere mayor atención para elevar el prestigio social de los docentes mediante mejores oportunidades de carrera docentes e incentivos económicos y simbólicos más altos.

¿Bajo qué condiciones se podría pasar de un polo de des-profesionalización a otro de profesionalización plena? ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales apropiadas, remuneraciones e incentivos adecuados y una evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza? ¿Cómo lograr que estas políticas se mantengan en el tiempo? Las respuestas a estas preguntas se vinculan con la amplia red de factores que contribuyen a aumentar el atractivo a la profesión y a garantizar que los docentes permanezcan en ella. ¿Cuáles son estos factores clave?

Las carreras docentes deberían pensarse en función de políticas de reconocimiento efectivo que permitan a los docentes la mejora en sus condiciones de vida y de trabajo y que estimulen la profesión e incentiven el ingreso a ella de jóvenes con talento. Lo anterior guarda relación con una serie de medidas concretas que ya están siendo promovidas por algunos organismos internacionales entre los cuales está UNESCO y que van en el sentido de implementar mecanismos de carrera docente sobre la base de estándares básicos consensuados con los sindicatos y las organizaciones sociales.

Una de las tareas esenciales hoy en la región es la de encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los docentes y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión (Vaillant, 2006). La superación de la situación actual pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores; pero también, por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que los docentes se responsabilicen por sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios docentes, de la administración educativa y del conjunto de la sociedad.

Bibliografía

Andrews, H. (2006) Awards and Recognition for Exceptional Teachers: K-12 and Community College Programs in the USA, Canada and Other Countries. Ottawa, IL: Matilda Press.

CEPP. Junio. Nuevos-Docentes-Nuevas-Carreras. Informe del Centro de Estudios en Políticas Públicas. En: En: <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2010/10/Informe-CEPP-NUEVOS-DOCENTES-NUEVAS-CARRERAS.pdf>

Day, C. et al. 2007 Variations on Teacher's Work, Lives and Effectiveness. London: Department for Education and Skills, Research Report No.743.

De Shano, C. (2010). El reclutamiento docente: orientaciones para las políticas educativas en América latina. Informe de trabajo preparado para el Grupo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).

Gajardo, M y Guzmán J.L. Desarrollo Profesional Docente en Centroamérica y República Dominicana (documento de trabajo no publicado, distribuido en el Seminario "Proyecto estratégico regional sobre docentes", Lima, Perú, 7 y 8 de julio, 2011).

Gatti, B. (2009). Profesores do Brasil: impasses e desafios. Brasilia: UNESCO

Isoré M. (2010).Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OECD y una revisión de la literatura. Serie Documentos de Trabajo No 46. Santiago de Chile: PREAL.

Lozano, P. (2011). Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. What Makes Effective Policies and Practices. Chile Country Report Santiago: UNESCO/OREALC.

Marcelo, C. (2010). Políticas de inserción en la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente. Serie Documento de Trabajo No 52. Santiago de Chile: PREAL

Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). Desarrollo Profesional Docente. ¿Cómo se aprende a enseñar? Madrid: Narcea.

Ministerio de Educación de Chile. Febrero 2011. Ley No 20.501 Calidad y Equidad de la Educación. Ver www.bcn.cl/ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Ministerio de Educación de Trinidad y Tobago (2008). National Report on the Development of Education: Inclusive Education Overview. Port-of-Spain, Ministry of Education

Moura C. y Loschpe G (2007). La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? Documento de Trabajo N°37. Santiago de Chile: PREAL.

Morduchowicz, A. (2010). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Informe preparado para el Sub grupo de trabajo sobre de Remuneraciones Docentes de PREAL (aún no publicado).

Morduchowicz, A. (2009). La oferta, la demanda y el salario docente: modelo para armar Documento de Trabajo Nro. 45. Santiago de Chile: PREAL.

Morduchowicz, A. (2002). Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, Documento de Trabajo N°23. Santiago de Chile: PREAL.

Murillo, V. (2002), Carreras Magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina, FLACSO, Argentina.

Namo de Mello, G. (2004). Oficio de Profesor na América Latina y el Caribe. Sao Paulo: Fundación Vitor Civita

Navarro, J.C. (2006). Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. Documentos de trabajo No 36. Santiago de Chile: PREAL.

OECD (2009). Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices, Paris: OECD.

OECD (2002). Teacher Demand and Supply. Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages Education Policy Analysis. Paris: OECD.

OEI. 2008. Organización y Estructura de la Formación **Docente** en Iberoamérica el caso de Brasil. Ver: http://www.oei.es/quipu/brasil/informe_docentes.pdf

Peirano, C., Falck, D.y Dominguez M. (2007). Evaluación Docente en América Latina. Documento de trabajo preparado para el Grupo de Trabajo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).

Perazza, R. (2007). Estudio de caso: la reforma de los estatutos docentes en Colombia. Buenos Aires: CEPP.

PREAL-CIEN (2008). Educación: un desafío de urgencia nacional. Informe de progreso educativo 2008. Ciudad de Guatemala: PREAL-CIEN.

Rama, G. y Navarro, J. C. (2004). Carrera Docente de los Maestros en América Latina. en Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño. PREAL-BID.

Román, M. (2010). La Voz Ausente de Estudiantes y Padres en la Evaluación del Desempeño Docente. Serie Documentos de trabajo N° 49. Santiago de Chile: PREAL.

SEP-SNTE (a). *Acuerdo para la Reforma de los Lineamiento Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*. México mayo 2011 (ver http://www.seiem.gob.mx/web/f1_camag/f1_pdf/ACUERDO%2OPARA%2OLA%2OREFORMA%2ODE%2LOS%2OLINEAMIENTOS%2OGENERA.pdf)

SEP-SNTE (b). *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. México, mayo 2011 (ver <http://www.sec-sonora.gob.mx/def/uploads/formatos/Formatos-2011-2012/Carrera-Magisterial/Carrera%20Magisterial%20Acuerdo%202011%20-%202.pdf>).

SEP. 2007. Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México. Informe publicado por Rand Corporation. Ver http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf

Souza, P. (2001). Educación y Desarrollo en Brasil, 1995-2000. Revista de la CEPAL.

STEIN, E. et al. (Coord.). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina; informe 2006. Washington, DC: BID, 2006

Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Serie Documentos de trabajo No 50. Santiago de Chile: PREAL.

Terigi F. (2009). Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional en Velázquez de Medrano C. y Vaillant D. Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Madrid: OEI y Fundación Santillana.

UNESCO-IBE (2010). Datos mundiales de Educación. 7ava edición. 2010/11. Ginebra: UNESCO

UNESCO-UIS. (2009). Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015." UIS Technical Paper No. 3

UNESCO. (2008). Regional Overview: Latin America and the Caribbean. EFA Global Monitoring Report 2008.

UNESCO (2006) Evaluación de Desempeño y Carrera Profesional Docente: Un Estudio Comparado de 50 Países de América y Europa. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Vaillant, D. (2010 a). Avaliação de Professores em Vários Países da OECD e da América Latina. Meta: Avaliação, v. 2 No 6 , p. 459-477.

Vaillant, D. (2010 b). Capacidades docentes para la educación del mañana. Pensamiento Iberoamericano, v. 7 , p 113-128.

Vaillant, D. (2009). Políticas de inserción a la docencia en América latina: La deuda pendiente. Profesorado. Revista de Curriculum y Formación de Profesorado, v. 13 1 , p. 28-41.

Vaillant, D.(2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. Revista de Educación, v. 1 340 1, p. 117-140.

Vaillant, D. (2004). Construcción de la Profesión Docente en América Latina: tendencias, temas y debates. Documento de Trabajo N° 31, 2004. Santiago de Chile: PREAL.

Vaillant, D y Rossel, C. (2006). Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión. Santiago de Chile: PREAL.

Vaillant D. y Rossel C. (2010). El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia. Documento de Trabajo N°48. Santiago de Chile: PREAL.

Vegas, E. (2006) Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. En Revista de Educación, 340. Mayo-agosto 2006, pp. 213-241. Madrid

Vegas, E. y Petrow, J. (2008). Learning in Latin America. The challenge for the 21st century. Washington D.C.: World Bank.