

Una panorámica de la carrera docente en América Latina

Sistemas de reconocimiento y promoción del desempeño profesional

Javier Murillo¹

Español. Profesor Asociado Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación, Universidad Autónoma de Madrid, España.

La preocupación por incrementar la calidad de la enseñanza y por mantener alta la motivación de los docentes a lo largo de toda su vida profesional ha hecho que en todos los países de América Latina se haya establecido un sistema de promociones dentro de la carrera docente o carrera magisterial. De esta forma, en la legislación de la totalidad de los sistemas educativos latinoamericanos se regula algún mecanismo para reconocer de forma objetiva y pública el buen desempeño de los docentes mediante la mejora de su situación económica y profesional.

¹ En colaboración con Verónica González y Héctor Rizo.



© UNESCO/Michel Roguet

Además, es posible afirmar que este tema se encuentra en la agenda política de muchos de los países de la región, situándose entre las prioridades de los gobiernos nacionales y estando sujeto a un constante análisis y perfeccionamiento por su parte. También constituye un permanente elemento de encuentro y desencuentro con los sindicatos de profesores en todos los países. Así, por ejemplo, en México el Programa Nacional de Carrera Magisterial es compartido en su conducción y responsabilidad por la Secretaría de Educación Pública y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En este breve artículo se presenta un primer avance de resultados del estudio sobre *Carrera y evaluación docente en América y Europa*, que está desarrollando en la actualidad la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Concretamente, en el presente escrito se ofrece la panorámica global del sistema de reconocimientos y promociones de los profesores no universitarios latinoamericanos como parte de su carrera docente. Con ello, se han dejado fuera otros aspectos de la carrera docente que sí aparecen en el estudio original, tales como el acceso a la función docente, el desarrollo profesional, el esquema salarial o la jubilación.

Para realizar el estudio se ha utilizado la última información disponible de carácter oficial de la totalidad de los países de América Latina, básicamente la recogida en la normativa y la ofrecida por los correspondientes Ministerios de Educación.

La regulación del sistema de carrera docente depende del Ministerio de Educación del país correspondiente, excepto en tres: Argentina, donde es competencia de cada provincia y de la Municipalidad de Buenos Aires definir un Estatuto Docente que incluya un sistema de escalafón; Brasil, que compete a los municipios, los estados y el Distrito Federal; y México, que supone una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Educación Pública de la Federación y las Secretarías de Educación de los estados.

En todos los países latinoamericanos se pueden distinguir dos tipos de reconocimientos para los docentes: por un lado, estaría lo que se denomina *promoción horizontal*, por la cual los docentes ven mejoradas sus condiciones económicas, laborales y profesionales sin cambiar de forma significativa sus funciones como docentes de aula; y por otro, la *promoción vertical*, a través de la cual los profesores y profesoras pueden ejercer tareas diferentes a la docencia directa, tales como cargos directivos o de supervisión.

En cada país el número de categorías o grados es distinto, al igual que difiere la forma de promocionar de uno a otro

PROMOCIÓN horizontal

Todos los países de la región, excepto cuatro, han establecido un sistema de **escalafón docente** con una serie de grados o categorías profesionales para reconocer el trabajo de sus profesores. Este escalafón puede servir tanto para determinar los complementos salariales como otros beneficios laborales (por ejemplo, prioridad en el cambio de escuela), profesionales (preferencia para licencias por estudios o elección de horarios) o mayores posibilidades para realizar promociones a otros cargos.

En cada país el número de categorías o grados es distinto, al igual que difiere la forma de promocionar de uno a otro. Así, por ejemplo, en Colombia el escalafón está conformado por tres grados, los cuales se establecen con base a formación académica, y cada grado está compuesto por cuatro niveles salariales, que en forma ascendente se denominan A, B, C y D. Quienes superen el período de prueba se ubican en el nivel salarial A del correspondiente grado (según el título académico que acrediten).

Es necesario, además de cumplir con una determinada permanencia en el nivel previo, superar una evaluación

En Ecuador, por su parte, han establecido un escalafón de 10 categorías mediante el cual se clasifica ordenadamente a los docentes según su título, tiempo de servicio y mejoramiento docente o administrativo. Este escalafón permite determinar las funciones, promociones y remuneraciones.

Este sistema escalafonario se denomina Programa Nacional de Carrera Magisterial en México. Consta de cinco niveles de estímulos: A, B, C, D y E, iniciándose para todos los participantes en el nivel A. Para acceder al siguiente nivel es necesario, además de cumplir con una determinada permanencia en el nivel previo, superar una evaluación en la que se consideran elementos tales como la antigüedad, el grado académico, la preparación profesional, los cursos de actualización y superación profesional desarrollados, el desempeño profesional, el aprovechamiento escolar, el desempeño escolar y el apoyo educativo.

En Venezuela los grados alcanzados se expresan en una escala académica de seis categorías: Docente I, Docente II, Docente III, Docente IV, Docente V y Docente VI. Para ascender en las

jerarquías y categorías se toma en cuenta: años de servicio; títulos, certificaciones y constancias de estudios realizados; puntaje mínimo establecido de acuerdo con la tabla de valoración de méritos; memoria descriptiva o trabajo de ascenso; así como otros méritos que acrediten legalmente al aspirante, vinculados con la actuación, el desarrollo y la eficiencia profesional.

Otros países, por su parte, han optado por realizar **incrementos salariales** a los docentes en función de una serie de criterios, pero sin su clasificación en grados o categorías. Son los casos de Brasil, Chile, Cuba y Honduras.

Así, en Chile, el salario de un docente de educación básica está compuesto por la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN), que es el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesor. A ello hay que añadir las horas extra y algunos complementos pagados de forma esporádica. Además del RBMN, se otorgan otras asignaciones especiales para configurar la carrera profesional:

1. ASIGNACIÓN DE EXPERIENCIA –bienios–. 6,76% de la RBMN por los dos primeros años y 6,66% por cada dos años adicionales, con un tope de 100% de la RBMN y 30 años de servicio.
2. ASIGNACIÓN POR PERFECCIONAMIENTO –cursos, programas de postítulo o postgrado, en instituciones reconocidas–. Hasta un 40% de la RBMN.
3. ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES –ubicación geográfica, marginalidad, extrema pobreza–. Hasta un 40% de la RBMN.
4. ASIGNACIÓN POR RESPONSABILIDAD DIRECTIVA O RESPONSABILIDAD TÉCNICO PEDAGÓGICA. Hasta un 20% de la RBMN para funciones directivas y 10% para funciones técnico-pedagógicas.

En Honduras el salario de los profesores oficiales está compuesto por el salario base, que se obtiene de multiplicar 156 horas por el valor de la hora clase (que se obtiene multiplicando el valor promedio del salario mínimo por un factor de referencia, que en el momento es de 0,71132), el beneficio por calificación académica y los beneficios colaterales, que son:

- a) PUESTO DESEMPEÑADO: dependiendo del nivel educativo en el cual labore.
- b) ANTIGÜEDAD: genera un incremento salarial de 15% por cada rango de años de antigüedad, partiendo de 15% para cinco años y llegando hasta 120% para 30 años de servicio. Se define como año de servicio el tiempo que el docente ha laborado en la docencia y será de 10 meses calendario para los docentes de nivel primario y de 1.000 horas clases anuales para los docentes laborando en el nivel medio.
- c) GRADO ACADÉMICO: se considera únicamente para aquellos estudios adicionales al título que habilita para ingresar al sistema.
- d) MÉRITOS PROFESIONALES: se realiza mediante acumulación de puntos que obtenga el docente.
- e) ZONA DE TRABAJO.

Los **criterios** relacionados con la promoción de categoría o el incremento salarial son muy variados; los más importantes son los siguientes:

1. Antigüedad. En toda América Latina la remuneración de los docentes aumenta en función de su antigüedad en el desempeño profesional, siendo este criterio el principal a la hora de incrementarse el salario de los docentes. Este ascenso varía de un país a otro tanto en cantidad como en frecuencia. En algunos se produce con más intensidad al principio de la carrera, mientras que en otros se mantiene de forma constante a lo largo de la misma.

2. Formación adicional. Otro criterio habitual es el reconocimiento de la formación adicional que realiza el docente. Ésta puede ser bien mediante la obtención de titulaciones adicionales (p.e. Honduras, México, Panamá, Paraguay o Venezuela), bien por su participación en cursos de formación continua (p.e. Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela).

3. Evaluación del desempeño docente. Para pasar de una categoría a otra en países como Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico, es imprescindible pasar un proceso de evaluación; en Uruguay y Venezuela la evaluación es un criterio a tener en cuenta para la promoción escalafonaria; y en Chile, Costa Rica o Cuba este proceso de evaluación se tiene en cuenta para el incremento salarial.

4. Condiciones especiales. En algunos países se tienen en cuenta otros hechos, tales como la realización de horas extras (Brasil, Chile y El Salvador), el desempeño de trabajos adicionales, tener destino en determinada zona geográfica (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú), atender a alumnos con necesidades educativas especiales (Panamá), trabajar en zonas de extrema pobreza (Chile).

5. Otros elementos. En Costa Rica se considera las publicaciones elaboradas por el candidato, y en Ecuador tienen en cuenta quienes en las diferentes provincias produzcan la mejor obra pedagógica, científica o técnica en beneficio de la educación. En Paraguay y Uruguay se valoran las investigaciones realizadas. En Nicaragua, aquellos docentes que logran alcanzar el máximo de retención y aprobación en sus alumnos –principalmente en las zonas rurales– reciben un bono adicional. Y en Bolivia reciben un incremento salarial si el docente cumple los 200 días de clase.

Con el ascenso o promoción, además del cambio de función, también se incrementa el salario del profesor



© UNESCO/Dominique Rogier

En Argentina, Ecuador y Honduras el profesor puede sufrir reducciones en el salario por diferentes causas. En Ecuador, por ejemplo, el sueldo del docente se puede afectar negativamente por multa (atrasos en la jornada de trabajo, faltas injustificadas, negligencia en el cumplimiento de las funciones, asistencia en estado de embriaguez) o suspensión del cargo en caso de cometer falta grave. Y en Honduras, donde los profesores que incurran en faltas graves pueden ser multados entre un 5 y un 10% de su salario mensual o suspendidos desde ocho horas hasta 30 días sin salario. Si incurren en faltas muy graves pueden ser suspendidos sin salario desde 31 días hasta un año, trasladados a un puesto de menor jerarquía o destituidos.

PROMOCIÓN vertical

El otro sistema de promoción docente consiste en ascender de posición mediante la asunción de tareas de mayor responsabilidad, tales como ser director o supervisor, pero también como maestro de sección, maestro secretario, subdirector, etc., dependiendo de cada país. Con el ascenso o promoción, además del cambio de función, también se incrementa el salario del profesor.

Este sistema está claramente regulado, y se entiende como parte de la carrera docente, en la totalidad de países de América Latina. Para el sistema de ascenso se convocan puestos en función de las bajas o nuevas necesidades.

Básicamente hay tres formas de acceso a estos puestos. La más generalizada es mediante concurso público, en el cual el candidato alega los méritos, que son baremados mediante un criterio previamente especificado (Colombia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico y Venezuela). Un segundo sistema es oposición, consistente en un examen para el acceso (Bolivia, Guatemala y República Dominicana).

Por último, Argentina, Ecuador y Paraguay han optado por un procedimiento mixto que combina el concurso y la oposición. Uruguay tiene los tres procedimientos de forma simultánea. En Brasil el acceso puede ser mediante un concurso, por indicación del prefecto o del gobernador basada en la habilitación personal para el ejercicio de la función, o por una mezcla de ambos procedimientos.

Los criterios utilizados son también muy variados en función de cada país; así, destacan los títulos académicos, la formación adicional, la evaluación del desempeño docente o la posesión de determinadas categorías o grados en el escalafón. Por ejemplo, en México las promociones se regulan mediante un concurso entre varios candidatos, este proceso se basa en una calificación de méritos y no en evaluaciones. Los factores que se consideran para el escalafón son: i) conocimientos (45%), ii) aptitud (25%), iii) antigüedad (20%), y iv) disciplina y puntualidad (10%).

UNA MIRADA más allá

La revisión de los sistemas de reconocimiento y promoción dentro de la carrera docente en los sistemas educativos en América Latina confirma la idea con la que se abrió este breve artículo respecto a la importancia que en todos los países han dado a esta cuestión. De esta forma, resulta muy llamativa la identificación que se suele hacer en muchos países entre el sistema de reconocimiento y promoción y la carrera docente. Con ello se ofrece la imagen de que lo único relevante en la vida profesional de los docentes es su promoción escalafonaria o salarial, convirtiendo el desarrollo profesional en un mero instrumento para esa promoción. De esta forma, se está corriendo el riesgo de que la finalidad y los medios para alcanzarla estén intercambiando sus roles, con las implicaciones que ello conlleva.

En todos los países se ha establecido un doble sistema de promoción, horizontal y vertical, como forma de ofrecer estímulos externos al docente. Y en la gran mayoría de los países de la región el sistema de promoción horizontal se regula mediante un sistema escalafonario que clasifica a los docentes en categorías o grados. Esta situación es muy poco habitual en otros países del mundo. Así, por ejemplo, en Europa no se da en esas condiciones en ningún país. Con ello, el debate entre igualar *versus* jerarquizar está presente, con una clara predominancia del primero en Europa y del segundo en América Latina.

En ese debate resulta paradójico que el criterio más importante para promocionar de categoría no sea el esfuerzo personal de los profesores, sino la simple antigüedad en el cargo. Con ello, el ascenso de grado se convierte en un elemento automático sin ninguna consideración del trabajo desempeñado. Cierto es que aproximadamente la mitad de los países han ido estableciendo progresivamente un sistema de evaluación de los docentes como contrapunto al anterior elemento; sin embargo, este método está sujeto a serias críticas por la falta de procedimientos y criterios objetivos, y en muchos casos se está convirtiendo de nuevo en un fin y no en un medio.

Las inconsistencias y contradicciones encontradas en las distintas normas reguladoras generan la sensación de que con excesiva frecuencia la estructuración de la carrera docente no ha sido producto de un serio debate integrado en el conjunto de las reformas del sistema educativo y con una visión a largo plazo, sino más bien fruto de las tensiones y las demandas conyunturales. Con lo que en ocasiones su puesta en marcha no está contribuyendo a incrementar la calidad de la educación, sino a generar conflictos y desencantos entre el profesorado.

Por todo ello, se puede afirmar que aún no se ha llegado a un sistema de carrera docente libre de críticas y aceptado unánimemente por toda la comunidad educativa. Los sistemas educativos latinoamericanos están enfrentándose en estos momentos al gran reto de incrementar su calidad y equidad, y uno de los elementos clave es mantener altas las ilusiones y expectativas con que los docentes llegaron a la profesión.

Pero, además, el sistema educativo ha de animarles a mejorar día a día a través de la formación continua, la participación en experiencias de innovación o investigación, y que esa mejora tenga su repercusión en el desarrollo de sus alumnos. La pregunta clave es cómo conseguirlo. *e*