

Análisis de los sistemas de ingreso, permanencia, ascensos y estímulos docentes en el contexto latinoamericano

Analysis of entry systems, permanence, promotions and teacher incentives in the Latin American context

DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/cultedusoc.10.1.2019.05>

Recibido: 08/05/2018 Aceptado: 28/10/2018

Jhan Carlos Herrera Pérez
Universidad de Baja California (México)
stickmaster2005@gmail.com

Para citar este artículo:

Herrera, J. (2019). Análisis de los sistemas de ingreso, permanencia, ascensos y estímulos docentes en el contexto latinoamericano. *Cultura, Educación y Sociedad*, 10(1). 67-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/cultedusoc.10.1.2019.05>

Resumen

Las reformas educativas en América Latina han cambiado significativamente el panorama en cuanto a estabilidad y estímulos para los docentes de la región en las últimas décadas. Los diferentes gobiernos intentan establecer mecanismos que les permitan tener un mejor control del presupuesto, pero en sus afanes por lograr objetivos sugeridos por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecen políticas que no son concertadas con los sindicatos en su elaboración. Por tanto, el propósito del presente artículo se orienta a analizar el comportamiento de dichas reformas educativas en el contexto latinoamericano, con énfasis en los cambios de las últimas décadas. La revisión documental y el análisis de contenido sirven como fundamento metodológico para derivar un sistema de categorías teóricas, en atención a la temática de investigación. Entre los resultados destacan categorías como el impacto de los docentes bien remunerados en la calidad educativa, así como, la función realizada por los sindicatos en los procesos de concertación y dialogo con los gobiernos. Se concluye en la necesidad de generar criterios sólidos que permitan evaluar desde una perspectiva objetiva, el estado actual del sector educativo, teniendo especial atención al sistema de ingreso, permanencia, ascensos y estímulos al docente en Latinoamérica.

Palabras clave: Docente; ingreso; ascensos; evaluación, sindicatos; estatutos; concursos; desempeño; incentivos

Abstract

Education reforms in Latin America have significantly changed the panorama in terms of stability and incentives for teachers in the region in recent decades. The different governments try to establish mechanisms that allow them to have a better control of the budget, but in their eagerness to achieve objectives suggested by international organizations, such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), they establish policies that are not agreed upon with the unions in their elaboration. Therefore, the purpose of this article is to analyze the behavior of such education reforms in the Latin American context, with emphasis on the changes of recent decades. Documentary review and content analysis serve as a methodological basis for deriving a system of theoretical categories in attention to the research topic. Among the results, categories such as the impact of well-paid teachers on the quality of education, as well as the role played by unions in the processes of consultation and dialogue with governments, stand out. It is concluded that there is a need to generate solid criteria that allow us to evaluate the current state of the education sector from an objective perspective, paying special attention to the system of income, permanence, promotions, and incentives for teachers in Latin America.

Keywords: teacher; promotions; evaluation; unions; statutes; contests; performance; incentives

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, América Latina en general ha realizado avances significativos en cuanto a reformas educativas se refiere, esto en gran medida impulsado por algunos aportes y sugerencias emanadas de organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), entre otras; encaminadas a adoptar un estándar de mejores prácticas el cual ha tenido gran resultado en los países desarrollados, esto con el fin de mejorar la calidad y cobertura educativa en lo referente a educación en Latinoamérica.

Es una realidad como el nivel de desarrollo de un país, se nota sustancialmente en la calidad de educación; no es una simple coincidencia que los países vanguardistas en los últimos avances científicos y tecnológicos, han desarrollado verdaderas transformaciones en sus sistemas educativos, evidenciando importantes grados de desarrollo. Para estos países, cualquier dimensionalidad del desarrollo, bien sea económico o social, se apalanca en la educación, para ello es necesario invertir en los recursos necesarios para que su cobertura sea universal, desde los grados iniciales hasta la educación superior, igualmente se deben propiciar los mecanismos y herramientas necesarias para mejorar su calidad.

A lo largo de este artículo se abordan algunos de los temas más trascendentales en el sector de la educación; se refieren entre otros los sistemas de ingreso, permanencia, ascensos y estímulos docentes en el contexto latinoamericano haciendo énfasis en el territorio colombiano; se analizan algunas medidas implementadas a través de programas, decretos, resoluciones.

Indudablemente, disponer de un docente en excelentes condiciones profesionales contribuirá al mejoramiento de la calidad educativa en la región.

Influencia del docente en la calidad educativa.

En el último decenio del siglo pasado los sistemas educativos de la región priorizaron los esfuerzos encaminados al mejoramiento de la calidad de la educación y en ese empeño se identificó al “desempeño profesional del maestro” como muy influyente para lograr un salto cualitativo de la gestión escolar. Luego, entre las múltiples acciones que pueden realizarse para el mejoramiento de la calidad de la educación, la evaluación del docente juega un papel de primer orden, pues permite caracterizar su desempeño y por lo tanto orientar las acciones encaminadas a propiciar su desarrollo futuro y constituye una vía fundamental para su atención y estimulación (Schulmeyer, 2002).

El desempeño docente, desde una visión renovada e integral, puede entenderse como un proceso de movilización de sus capacidades profesionales; implica disposición personal y responsabilidad social para articular relaciones significativas entre los componentes que impactan la formación de los alumnos; así mismo permite participar en la gestión educativa y fortalecer una cultura institucional democrática; se enfatiza la intervención en el diseño, implementación y evaluación de políticas educativas locales y nacionales con énfasis en la promoción del aprendizaje en los estudiantes y el desarrollo de competencias y habilidades para la vida. Autores como La definición anterior alude a los roles del docente en tres dimensiones: aprendizajes de los estudiantes, gestión educativa, y políticas educativas.

Desde la perspectiva del rol docente, resignificar su trabajo y recuperar su centralidad supone reconocer los factores que determinan su desempeño. Se identifican la formación inicial, desarrollo profesional en servicio, condiciones de trabajo, salud, autoestima, compromiso profesional, clima institucional, valoración social, capital cultural, salarios, estímulos, incentivos, carrera profesional, evaluación del desempeño (Robalino, 2005).

Por más que se actualicen las propuestas curriculares o se implementen programas de mejora de equidad y de calidad y se descentralicen las modalidades de gestión, si no se reconoce en los docentes el factor central de cambio, éste no tendrá lugar. Es necesario, en consecuencia, lograr reformas significativas, efectivas y ante todo sustentables en las prácticas profesionales y culturas de trabajo de los docentes. Podrán perfeccionarse los planes de estudio, programas, textos escolares; construirse magníficas instalaciones; obtenerse excelentes medios de enseñanza y nuevas tecnologías, pero sin docentes eficientes no podrá tener lugar el perfeccionamiento real de la educación (Vaillant, 2005). Autores como Franco (2012) destacan que el fortalecimiento en la calidad educativa debe hacerse con base a la creación de espacios de actualización en la formación docente para mejorar el acto educativo.

El maestro del siglo XXI es un formador de ciudadanos, capaz de leer los contextos locales y globales que le rodean y de responder a los retos de su tiempo. Es un facilitador que domina su disciplina y que, a través de metodologías activas, ofrece las herramientas necesarias para que los estudiantes comprendan el mundo desde diversos lenguajes, aprendan a vivir con los demás y sean productivos (Mineducación, 2005).

En su práctica cotidiana, el maestro se enfrenta a sus estudiantes y expectativas, tan disímiles como el número de aprendices en el aula, y se compromete con las particularidades de cada uno. No sólo el saber de cada estudiante es diverso sino sus modos y fuentes de motivación hacia el aprendizaje. Es importante, entonces, conocer estas diferencias para procurar el aprendizaje de todos y cada uno. A partir de esas particularidades, los maestros diseñan sus clases y adaptan los materiales de acuerdo con las necesidades y los retos pedagógicos a los que se enfrentan. Todo ello para formar hombres y mujeres con las capacidades y conocimientos necesarios para participar activamente en su sociedad (Mineducación, 2005).

Se debe educar y enseñar desde el placer, la alegría, con responsabilidad y respeto, pero de forma divertida, atrayente, dinámica, que se tengan cada día más ganas por saber (Ortiz, 2018).

La profesión docente está cargada de matices, unos despiertan la pasión por la enseñanza pero otros desmotivan a sus actores. Algunos están relacionados con factores externos y otros con factores internos y más personales. En unos influyen los ideales y en otras la realidad. Sin despreciar aquellos valores más intrínsecos como la vocación, en la enseñanza existen múltiples factores que motivan a este colectivo. Varios estudios han demostrado la importancia e influencia que han tenido y siguen teniendo muchos de ellos; entre otros: el salario, las vacaciones, el trato con los niños y los horarios laborales, etc (Sánchez, 2009).

Características de la carrera docente en América Latina

Desde una perspectiva amplia, puede entenderse por carrera docente al régimen

legal establecido por el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado, regulando, entre otras materias, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente. Los ministerios de educación son los empleadores más importantes del profesorado en los países de América Latina y el Caribe, lo que explica el peso de las decisiones que toman en el ámbito de la carrera docente. La carrera docente se regula en la mayoría de los países por los estatutos de la profesión, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones. Los docentes de la Región trabajan, principalmente, en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por lo tanto, gozan de estabilidad en su cargo, característica de este sector.

Por otra parte, la modificación de los estatutos o marcos regulatorios del trabajo docente ha derivado en situaciones de conflicto y negociación en distintos países de la Región, en los últimos años. En los países de mayor desarrollo relativo, los estatutos surgieron en la fase de expansión de los sistemas educativos, entre las décadas de 1940 y 1960. Estos estatutos siguieron el modelo de regulación estatal de las relaciones laborales y estructuraron carreras burocráticas de ascenso, escalafón y pautas de remuneración. Por lo general, también tendieron a configurar una carrera docente que premiaba la antigüedad y la acumulación de experiencia laboral a través del ascenso en el escalafón a cargos de mayor remuneración y responsabilidad o de asignaciones e incrementos salariales por dicho concepto.

En los procesos de reforma y modernización de los sistemas educativos que se dieron en la década de 1990, sus marcos regulatorios fueron vistos por muchos

analistas y reformadores como una de las principales trabas estructurales para la reformulación de la organización escolar y la mejora de la enseñanza. Por su parte, los sindicatos tendieron a defender esas regulaciones como una barrera frente a la amenaza de la flexibilización y/o precarización de las relaciones laborales. En casi todos los países, los procesos de negociación y confrontación entre sindicatos y gobiernos llevaron a las gestiones educativas a postergar el tema de la modificación de los estatutos y privilegiar otros asuntos de la agenda educativa.

A partir de la década del 2000, en varios países los estatutos sufrieron modificaciones consensuadas o no introduciendo características diferentes de las regulaciones típicas de mediados del siglo XX. En algunos casos, se enfatiza el carácter de carrera profesional y, junto con recompensas a las dimensiones de profesionalización de las trayectorias docentes, se introducen garantías estatales para el acceso a dichas condiciones (particularmente, a la formación continua, la evaluación, la asesoría pedagógica). En otros casos las gestiones educativas han concebido las modificaciones de los estatutos como políticas asociadas al mejoramiento de la calidad educativa al introducir sistemas de evaluación con consecuencias directas en términos del salario y el escalafón, presionando sobre los docentes para el mejoramiento de los resultados.

En buena parte de los países, la carrera se organiza sobre la base de 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. Generalmente, salvo para el caso de nombramientos pro-

visorios, la selección de docentes se realiza por concursos a cargo de las administraciones correspondientes, sean de nivel nacional, estadual o local (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-OREALC & UNESCO, 2006).

En la educación pública existen, básicamente, tres formas para la selección de docentes por parte de las administraciones correspondientes: las oposiciones, el concurso y la selección libre. El acceso por oposición se refiere al proceso de selección que ordena a los docentes según la calificación obtenida en un examen o prueba de evaluación donde los candidatos demuestran sus conocimientos y aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad a la que se presentan. Un ejemplo de esta modalidad se manifiesta en Guatemala. En otros países, el sistema de acceso por oposición se ve complementado o sustituido 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, cuando existen, la que determina la selección y ordenación de los docentes. Han optado por este sistema, entre otros, Brasil, Chile, Colombia y Perú (OREALC & UNESCO, 2013).

La heterogeneidad es la principal característica de las carreras docentes en América Latina. La más antigua carrera vigente es la de Costa Rica que data de 1953 y la más reciente es la que regula la vida laboral de los profesores mexicanos promulgada en el año 2013. Durante estos sesenta años, el nivel de modificación de la regulación ha sido muy diverso. Existen carreras como las consignadas en el estatuto docente chileno que han sufrido desde su aprobación original, en 1991, sucesi-

vas modificaciones parciales (1997, 2001, 2002, 2004, 2005, 2011). En contraposición está el caso peruano, en donde la carrera docente se modificó en su totalidad en el 2012, luego de unificar los dos regímenes laborales vigentes desde 1990 y 2007.

La primera generación comprende las carreras diseñadas entre inicios de los años cincuenta y finales de los noventa. Esta primera generación coincide con el desarrollo del Estado de bienestar y se caracteriza por el reconocimiento de los profesores como trabajadores con derechos laborales amparados en el Estado. Para este tipo de carreras, el empleo docente privilegia la permanencia de largo plazo y el ascenso vertical; el recorrido por la carrera es posible debido a un enfoque centrado en la que premia la acumulación de certificaciones y la antigüedad.

La segunda generación de carreras docentes en América Latina corresponde al periodo de los Estados neoliberales y comprende el periodo entre la década de 2000 hasta la actualidad. En esta generación, la eficiencia y el control se constituyeron en los ejes organizadores de la vida laboral de los profesores. Corresponde a lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2005) reconoce como empleo público basado en los puestos; es decir, ocupa el puesto de trabajo aquel mejor capacitado, según un conjunto de indicadores previamente establecidos. Esta centralidad en el puesto supone además impacto en dos asuntos fundamentales: salarios diferenciados por niveles de desempeño y pérdida de la estabilidad laboral.

Estas carreras, claramente meritocráticas, se caracterizan por considerar mecanismos de promoción horizontal, incorporación de procesos de evaluación del desempeño, una orientación hacia los resultados y la consecuente implementación de esquemas de incentivos.

En la actualidad, las carreras docentes latinoamericanas se ubican no solo en estas dos generaciones, sino que es posible identificar casos que se encuentran en transiciones entre una generación y otra. Esto debido a que algunas de las características de las carreras fueron modificadas parcialmente.

En el primer grupo se ubican a las carreras docentes en Centroamérica, Argentina, Bolivia y Uruguay. En el segundo grupo, las de segunda generación, se encuentran las carreras de Ecuador, México y Perú. Finalmente, en los espacios de transición se encuentran las regulaciones docentes de Brasil, Chile y Colombia. Un caso particular es Venezuela que, a pesar de haber renovado la legislación en el año 2000, contiene características propias de las carreras de primera generación tal como lo señala la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC & UNESCO, 2015).

Políticas de reclutamiento docente

Continúan predominando, en la región, los mecanismos informales de reclutamiento. Algunas excepciones a la regla ofrecen países con reformas avanzadas que han experimentado vías propias de mejoramiento de la formación en servicio, condiciones de trabajo e incentivos, monetarios y no monetarios para atraer talentos a la profesión (Gajardo, 2013). Entre las estrategias adaptadas se incluyen las siguientes:

- Ofrecer incentivos a los mejores candidatos como la condonación de los aranceles universitarios o becas completas a jóvenes con buenos puntajes en pruebas de selección.
- Promover pasantías e intercambios, financiados con recursos públicos, para observar y aprender de políticas y prácticas que apunta a una revalorización social de la docencia.
- Extraer lecciones de estrategias que reclutan maestros comunitarios para ofrecer educación escolar en zonas de pobreza y garantizar acceso universal en la primaria.

La remuneración docente parece estar condicionando cada vez más el reclutamiento a la profesión. En efecto, como se indica en algunos estudios recientes, la docencia se ha transformado en una profesión que no paga lo suficiente como para atraer a los mejores candidatos, porque las estructuras de aumento salarial en la carrera son significativamente peores a las de otras profesiones. Para Vaillant (2006) los estudiantes que ingresan a los programas académicos de formación docente, tienen bajos promedio en las calificaciones, su historial educativo está signado por debilidades, y se consideran los estudios de la docencia menos atractivos. Se requiere una reflexión al respecto, en el entendido de la necesidad de fortalecer el perfil de competencias del aspirante a desarrollarse en este ejercicio profesional, lo cual según Marín (2001) se denomina fortalecimiento del capital intelectual desde las dimensiones humana, relacional y estructural.

Ingreso a la profesión docente

Dada la diferencia entre la oferta de plazas docentes y la demanda de trabajo por parte de futuros maestros y profesores, en todos los países de y América Latina se ha establecido algún sistema de selección de candidatos para el acceso a la función docente. Esta regla sólo tiene una excepción: Cuba, donde todos los egresados de los centros de formación de docentes tienen una plaza asegurada.

La selección es realizada por la administración central mediante algún sistema equitativo para todo su territorio, que

puede ser de concurso-oposición o exclusivamente de concurso de méritos. En este caso, la relación contractual de los docentes con la Administración suele ser sólo la de funcionarios públicos, es decir, relación laboral definida por leyes y permanente a lo largo de toda la vida del trabajador.

En primer lugar, hay que reconocer que el objetivo prioritario de los sistemas de acceso ha de ser el seleccionar a los mejores entre los candidatos para ejercer la función docente. El debate se focaliza entonces en qué se entiende por un buen docente. La experiencia indica que, junto con criterios de conocimiento de la materia y de competencias de enseñanza, sería necesario tener en cuenta la vocación hacia la docencia. Y si los dos primeros aspectos son relativamente sencillos de medir, el otro resulta más difuso, aunque igualmente necesario. Por ello, parece importante incorporar estrategias que no sólo midan conocimientos y destrezas, también actitudes y compromiso: un buen docente no es aquel que sabe su materia y sabe enseñarla, es, fundamentalmente, un profesional comprometido con su labor y su mejora.

El acceso a la profesión docente, es cierto, no es un ámbito especialmente conflictivo en los diferentes sistemas educativos. Parece haber una razonable satisfacción sobre la forma en que está organizado, entendiéndose que se trata de seleccionar a los mejores candidatos para ejercer la función docente. Sí resulta particularmente sensible, en algunos países, la preocupación por que se garantice la equidad, transparencia y calidad técnica de los procedimientos de selección (OREALC & UNESCO, 2013).

La titulación es el requisito más importante. En la mayoría de países de la región se mantiene la posición de que quienes pueden acceder a la carrera son profesionales con título pedagógico, en especial para el caso de la educación primaria. En otros

casos, como Bolivia, Costa Rica y Uruguay es posible que bajo circunstancias especiales ingresen a la carrera personas sin ningún título profesional. De la misma forma, en países de Centroamérica como Guatemala, Honduras y Nicaragua hay regulación flexible para profesores sin título, en el marco de procesos de profesionalización del cuerpo docente. En tanto en algunos otros países como Colombia, México y Perú hay normas complementarias para la especialización pedagógica de profesionales de áreas disciplinarias distintas a la pedagogía. Más abiertas son las regulaciones de Ecuador y República Dominicana que expresan claramente que pueden ingresar al sistema profesionales de otras especialidades afines a la educación (OREALC & UNESCO, 2015).

En Colombia la profesión docente a nivel de la educación básica y media está reglamentada por dos decretos que funcionan simultáneamente, el Decreto 2277 (1979) y el Decreto 1278 (2002), en el primero no existía un concurso de méritos como el actual, lo cual no quiere decir que no se manejara el sentido de meritocracia, ya que se necesita de ciertos niveles de formación y los requisitos contemplados en el Decreto 259 (1981) para el ingreso. Por lo que se puede considerar que este proceso era menos riguroso que el actual para la selección de los docentes al servicio del Estado. Por el contrario, en el Decreto 1278 (2002) el ingreso a la carrera docente está determinado mediante el concurso de méritos. Por lo tanto, el ingreso de los aspirantes a la carrera docente deja claras las diferencias.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) buscando viabilidad, transparencia y rigurosidad en los procesos de selección del personal docente construye un marco legal para el concurso de méritos, amparado en la Constitución Política Nacional en su artículo 125, el cual señala que:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera... El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (Constitución, 1991, art, 125).

Además, como competencias frente al concurso, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 (2006) establecen que la administración, organización y vigilancia de la carrera docente corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por lo que también el MEN con la Ley 715 (2001), en su artículo 5 le otorga las siguientes competencias a la Nación en materia de concursos: Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente y vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas (Cifuentes, 2013).

Evaluación del desempeño de la profesión docente

La evaluación del desempeño docente es un tema altamente complejo por cuanto convergen intereses y opiniones del conjunto de actores educativos: los encargados de la toma de decisiones políticas, administradores, docentes, sindicatos y estudiosos de la materia, pero también familias y sociedad en general. Se concibe como generalizada la práctica de la evaluación del desempeño docente en América (OREALC & UNESCO, 2013).

Schulmeyer (2012) sostiene que en América Latina los países que evalúan el desempeño docente son: Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Bolivia, México, Uruguay y Rep. Dominicana. La autora identifica la observación de clase como la estra-

tegia más frecuentemente utilizada para ese fin. Para Perassi (2008), en Argentina y Uruguay los docentes aceptan como evaluadores naturales a las autoridades de las instituciones donde se desempeñan, pero no le otorgan legitimidad para valorar su trabajo ni a los alumnos, ni a los padres y menos aún, a sus propios colegas. Esto da indicios de la vigencia de una noción de evaluación unidireccional, que desciende en sentido vertical.

Por su parte, en Colombia, la evaluación anual de desempeño laboral de los docentes y directivos regidos por el decreto 1278 (2002) está reglamentada por el Decreto 3782 (2007). Esta permite verificar el quehacer profesional de los educadores identificando fortalezas y aspectos de mejoramiento (MEN, 2018).

Ascenso e incentivos docentes

La preocupación por mantener a los profesores motivados mediante un reconocimiento externo es general en todos los países de América. Dos son las estrategias diseñadas para lograrlo. Por una parte, lo que se puede denominar como *promoción horizontal*, por la cual los docentes ven reconocido su trabajo mediante incrementos salariales o ascensos en un escalafón, sin que ello suponga modificar sus labores de docente de aula o asumir mayores responsabilidades. Y, por otra parte, mediante la *promoción vertical* por la cual los docentes ascienden laboralmente asumiendo tareas directivas o de supervisión, siempre con incremento salarial.

Una buena parte de países de América Latina cuenta con un sistema de escalafón docente con una serie de categorías profesionales para reconocer el trabajo de sus profesores. Este escalafón puede servir para determinar tanto los complementos salariales como otros beneficios laborales

(prioridad en el cambio de escuela, por ejemplo) o profesionales (prioridad para licencias por estudios o elección de horarios) (OREALC & UNESCO, 2013).

Los sistemas de promoción tienen un doble objetivo, elevar la calidad de la docencia y mantener a los docentes motivados durante toda su vida profesional. En algunos países prima el primer objetivo frente al segundo y en otros ocurre lo contrario. De ahí que las soluciones adoptadas sean tan diferentes. Los sistemas de promoción vertical, además de ese doble objetivo, buscan seleccionar a los mejores candidatos para el ejercicio de tareas directivas o de supervisión” (Robalino, 2006).

En Colombia, la Ley 715 (2001) ha sido reglamentada mediante diversos decretos. Entre ellos se encuentra el 1278 (2002) o Estatuto de Profesionalización Docente, expedido de manera unilateral por el gobierno, el cual sería de aplicación únicamente a los maestros vinculados al servicio educativo a partir de su vigencia, dejando a los maestros antiguos en libertad de escoger si seguían acogiéndose al 2277 (1979) o al nuevo.

En relación con el Escalafón, el Estatuto pierde su carácter de promotor de la profesión docente. Reduce el escalafón a tres grados establecidos con base en la formación académica, con cuatro niveles salariales cada uno. La promoción de un grado a otro solo es posible después de tres años de servicio y con la obtención de un nuevo título profesional, después de superar la evaluación del período de prueba o evaluación de competencias cuando venga de un grado inferior. Esta promoción está sujeta a la existencia de disponibilidad presupuestal. El decreto acabó con la estabilidad laboral e instauró el concepto “estabilidad relativa”, sujeta a evaluaciones anuales de desempeño que si se pierden por dos años consecutivos llevan al despido fulminante

y afectan la movilidad salarial o el ascenso entre grados y niveles.

La política de evaluación se ha caracterizado como “punitiva” y “extorsiva”, orientada a resultados sin tener en cuenta los procesos, el entorno y las circunstancias en que trabajan los docentes. Este tipo de evaluación terminó siendo implantada como una estrategia de la política fiscal para controlar los ascensos en el escalafón más que como un instrumento para medir los conocimientos de los maestros. A decir de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), la introducción de los conceptos de participación y concurrencia en la evaluación de desempeño deja abierta la posibilidad de intervención de actores sin formación y sin experiencia que puede dar lugar a persecuciones e injusticias que distorsionen su sentido (Pulido, 2007).

Posiciones de los sindicatos de educadores

La mayoría de los procesos de reformas educacionales en América Latina se han desarrollado en ambientes de resistencia sindical y de ciertos sectores de la sociedad civil. Para ellos las reformas han implicado transferencias de poder en el que se ven afectadas fuerzas e intereses, además como en todo cambio, surgen incertidumbres sobre el contenido, alcances y repercusiones de las medidas de reordenamiento administrativo; en el caso de Ministerios, cuando se trata de evaluar al personal docente, genera desorientación y temores. Muchos cambios en poco tiempo para comprenderlos y asimilarlos, han ocasionado oposición reactiva y resistencia sin que surjan contrapropuestas argumentadas. Los sindicatos de la educación solo manifiestan franca oposición a la evaluación del desempeño de los docentes en Argentina y Colombia (Schulmeyer, 2002).

En relación con el sensible tema de la carrera docente en Colombia, se debe crear un nuevo estatuto el cual debe avanzar en relación con las condiciones básicas para el ingreso y la permanencia en la profesión docente; la estabilidad laboral, los incentivos y motivaciones permanentes para la formación y el mejoramiento de la práctica profesional; un sistema de reconocimiento efectivo de ascensos con los correspondientes procedimientos administrativos y financieros que hagan efectivo su pago y reconocimiento (Pulido, 2007).

Importantes logros han conseguido los sindicatos, un ejemplo de ellos es Fecode en Colombia, en donde se rescatan aspectos como la obtención de la prima de servicios para los educadores del sector público, que equivale a medio salario devengado por el educador, además de establecer unos incrementos anuales adicionales a los de ley durante varios años para lograr acercar los salarios de los docentes con respecto a los de otras profesionales del estado, por último llegar a un acuerdo con el ministerio de educación en donde se estableció un mecanismo transitorio diferente de evaluación de competencias que permite la reubicación y ascenso de los docentes del decreto 1278, pasó de ser una evaluación escrita a una la cual tiene como ejes centrales, la realización de un video en clases, autoevaluación, evaluación de desempeño y encuestas a estudiantes. Esto mientras se logra consensuar un estatuto único que cobije los dos estatutos tanto 1278 y 2277.

CONCLUSIONES

Indudablemente que los docentes son un agente de vital importancia para el desarrollo de la educación; son quienes directamente están en contacto con los estudiantes y éstos en un futuro constituirán la fuerza laboral de cada país. Es significati-

vo reconocer que los gobiernos de las diferentes naciones en América Latina, en las últimas décadas, han impulsado reformas educativas que afectan de cierta forma la estabilidad laboral de los docentes, y por ende el sistema de ingresos, promoción y ascenso. Por tanto el estado representa el actor fundamental en la definición de políticas públicas en este sentido.

Uno de los actores cruciales son los sindicatos por cuanto propenden a la defensa en el derecho del magisterio, enmarcado bajo las leyes y la constitución nacional; se fortalecen los acuerdos que son beneficiosos en la relación gobierno-docentes; los cambios se asumen como necesarios para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa.

Un docente bien remunerado buscará actualizarse en su área de desempeño, evidenciará un mayor dominio de las disciplinas que enseña, se generan estímulos que orientan su proactividad y contribuyen al mejoramiento de sus procesos formativos y de actualización; todo ello redundando en el fortalecimiento de su calidad de vida y en un óptimo funcionamiento de su ejercicio docente.

REFERENCIAS

- Cifuentes, C. (2013). *Estatuto de Profesionalización Docente en Colombia Análisis de los dos estatutos vigentes (Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 de 2002). Diferencias en la labor docente*. [Tesis Magistral]. Universidad Nacional. Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/41993/1/428305.2013.pdf>
- Franco, M. (2012). Estrategias de enseñanza para la promoción de la comprensión lectora desde el aprendizaje significativo. *Cultura, Educación y Sociedad* 3(1), 175–186

- Gajardo, M. (2013). Retos del desarrollo profesional docente en América Latina. *Tendencias Globales. Desafíos Regionales*. Recuperado de <https://www.oas.org/cotep/GetAttach.aspx?lang=en&cId=106&aid=206>
- Marín, F. (2001). El capital intelectual como activo organizacional. *Espacio Abierto*, 10(3). 409–430. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12210304>
- OECD. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación* (3 ed.). OECD. European Communities. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/salactsi/oslo3.htm>
- OREALC & UNESCO. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>
- OREALC & UNESCO. (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>
- OREALC & UNESCO. (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001465/146545s.pdf>
- Ortiz, E. (2018). Saber y saber enseñar. *Redie*, 20(2), 1–5. Recuperado de <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/2182>
- Perassi, Z. (2008). *La evaluación en educación: Un campo de controversias*. San Luis: Ediciones del Proyecto y Ediciones. Recuperado de http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos/Libro_La_Eval_En_Educacion.pdf
- Pulido, O. (2007). *La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la lucha por el derecho a la educación. El Estatuto Docente*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/lpp/fecode.pdf>
- República de Colombia. Asamblea constituyente. Constitución política [Const.] (1991). *Artículo 13* [Título II]. (2da Ed.). Bogotá, D.C.: Legis.
- República de Colombia. Congreso de la República. (21 de diciembre de 2001). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715]*. DO: 45774.
- República de Colombia. Corte constitucional. (8 de marzo de 2006). [Sentencia C-175]. MP: Jaime Córdoba Triviño.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. (julio 18, 2018). *Evaluación anual de desempeño de docentes y directivos docentes*. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-246098.html>
- República de Colombia. Ministerio de Educación. (7 de octubre de 2007). *Por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002. [Decreto 3782]*.
- República de Colombia. Ministerio de Educación. (2005). Ser maestro hoy. El sentido de educar y el oficio docente, *Altablero*, (34). Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalues-31232_table-ro_pdf.pdf

- República de Colombia. Ministerio de Educación. (19 de junio de 2002). *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*. [Decreto 1278]. DO: 44840.
- República de Colombia. Ministerio de Educación. (6 de febrero de 1981). *Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto extraordinario 2277 de 1979, en lo relacionado con inscripción y ascenso en el Escalafón*. [Decreto 259]. DO: 35703.
- República de Colombia. Ministerio de Educación. (14 de septiembre de 1979). *Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente*. [Decreto 2277]. DO: 35374.
- Robalino, M. (2006). Carrera y Evaluación Docente en América Latina. Una mirada desde una perspectiva renovada de la profesión docente. *Docencia* (29). 69–78. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D7EC7D503315D0BC05257AFC006B8FC0/\\$FILE/20100731210150.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D7EC7D503315D0BC05257AFC006B8FC0/$FILE/20100731210150.pdf)
- Robalino, M. (2005). ¿Actor o Protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. *Revistaprelac*, 1(1) 6–23. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001446/144666s.pdf>
- Sánchez, E. (2009). Dos caras de la carrera docente: satisfacción y desmotivación. *Pedagogía Social*, (16). 135–148 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=135012677010>
- Schulmeyer, A. (2002). Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina. En, UNESCO, *El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: nuevas prioridades*. Brasilia, Brasil.
- Vaillant, D. (2006). *SOS profesión docente: Al rescate del currículum escolar*. [IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 2]. Ginebra: Unesco. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/wpci-02-teachers_latinamerica_spa.pdf
- Vaillant, D. (2005). Reformas educativas y rol de docentes. *Revistaprelac*, 1(1) 38–51. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001446/144666s.pdf>
- Jhan Carlos Herrera Pérez** es docente del área de Tecnología e Informática en la I.E.D Reuven Feuerstein (Colombia).