LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS EN LA CARRERA DOCENTE

Lic Roxana Perazza – ferox@fibertel.com.ar

I. A modo de introducción

En la década de los 90, los cambios en las estructuras de los sistemas educativos, los procesos de descentralización de los gobiernos y de las administraciones de la educación, los operativos de evaluación de la calidad de los aprendizajes fueron considerados en América Latina los tópicos indispensables a abordar en una política educativa enmarcada en una educación para todos.

Más de diez años después, ha entrado en la "agenda pública" el estudio y posibles modificaciones en la carrera docente. Ya es difícil, encontrar algún sector que defina a este tema como *el* camino para hallar soluciones a los viejos problemas que persisten en el sistema; sin embargo entienden que es momento de encarar algunas discusiones que no se agoten solo en lo estrictamente salarial con el sector docente.

Los formatos de la carrera docente y los marcos regulatorios del trabajo docente no son idénticos ni pueden entendérselos alejados del conocimiento de sus contextos; por el contrario, se encuentran condicionados por la cultura política de la región y en buena medida, deben ser interpretados dentro de contextos históricos específicos, como producto de las negociaciones ente los gobiernos y los representantes gremiales. Por lo tanto, es arduo explicitar una única direccionalidad política en la toma de decisiones y es complejo, aunque no imposible, anticipar los escenarios posibles para favorecer la mejora de las condiciones de trabajos del sector docente incorporando nuevas normas y/ o modificaciones de algunas de ellas. Aún así, parece recomendable trabajar sobre un modelo definido a partir de objetivos de política, de modo tal de contar con una estrategia de gobierno como han llevado a cabo algunos países.

La formación docente en América Latina es un aspecto sustancial de debate. La experiencia y diversos estudios han fundamentado que la mejora de los

aprendizajes tiene sin duda una relación importante con una formación docente de calidad, aunque no de modo mecánico. Buena parte de los discursos públicos sobre la cuestión educativa están impregnados de preocupación sobre la formación docente y como mejorar los aprendizajes de los niños y jóvenes en las escuelas. Lejos que entender una relación lineal entre estos dos componentes, en el presente trabajo nos interesa comenzar a plantear algunos interrogantes alrededor de lo que se entiende por la carrera profesional de los docentes y desde la política publica describir algunas herramientas relacionadas a una política de incentivos concibiéndolos como factores que pueden motivar y mejorar las condiciones en el desempeño profesional docente y la carrera al mismo tiempo.

Se entiende a la carrera docente como una construcción compleja que debe incorporar necesariamente en el momento de estudiarla, diagramarla y proyectarla a la formación docente inicial, a la continua y en otro nivel, a la normativa que regula el trabajo docente. De todos modos como carrera profesional tiene una entidad específica que permite abordarla como tal.

Al mismo tiempo, sostenemos la necesidad de repensar la carrera docente desde el diseño de políticas públicas. En primer lugar, como veremos más adelante, porque entendemos que al conservar una estructura rígida, se achica la capacidad de movimientos al interior de la misma, promueve la cierta "estandarización" de algunas expectativas (ya se conoce lo que va a suceder), reduce procesos de creatividad y desarrollo profesional necesarios en los sujetos en cualquier puesto laboral y mas aún, en una carrera que dura muchos años en la vida activa de los sujetos. En segundo término, en los últimos años se han producido modificaciones sustanciales a partir de los intentos de desarrollar políticas de escolaridad masiva, han aparecido nuevas necesidades y demandas en los sistemas educativos que tienden a albergar poblaciones heterogéneas provenientes de sociedades injustas y desiguales y este hecho a al vez, requiere de nuevos componentes en el rol docente, otros modos de abordar el trabajo y nuevas cualidades profesionales para conocer la complejidad presente en determinadas situaciones.

Por último, observamos que es factible y preciso afrontar los debates necesarios que contemplen y respeten los derechos de los trabajadores de

la educación adquiridos y al mismo tiempo, incorporen discusiones necesarias para superar un modelo de carrera docente que no ofrece alternativas ni posibilidades de cambio y crecimiento, que estanca las posibilidades de desarrollo profesional y fija de entrada el escenario del final. (Morduchowicz; 2002)

Sabemos que el abordaje de cambios, incorporaciones en los marcos regulatorios constituyen focos de tensión entre los gobiernos y los trabajadores de dicho sector. Comprendemos que, específicamente en el sector docente, años de desfinanciamiento del sistema escolar y magros sueldos han focalizado el interés y el debate. Sin embargo, aunque dichos temas no han se han resuelto satisfactoriamente, creemos que es viable comenzar a discutir y modificar algunos aspectos de las normas regulatorias.

En América latina, algunos gobiernos han comenzado a realizar cambios en las normas regulatorias para acompañar determinados procesos de cambio que el sistema educativo y la sociedad estaban demandando. Chile (1997) Colombia (2002), Perú (2007), México (1993) son algunos de los países que los han propiciado. Aunque no es objeto de este trabajo, no debe desconocerse que los modos de abordar la cuestión, los cambios propuestos y la modalidad de vincularse con el sector docente son diferentes en cada caso. Asimismo, en las dos últimas décadas, en la mayoría de los gobiernos de América Latina es factible identificar un conjunto de preocupaciones alrededor de esta temática.

¿Cómo se estructuran las normas laborales que regulan el trabajo docente? ¿Bajo qué mecanismos se incide en la estructura de la carrera docente? ¿Qué presencia tienen las instancias de formación continua en los estatutos laborales? ¿Cómo se combinan las carreras docentes y las instancias de capacitación para fortalecer el desarrollo profesional? ¿Los incrementos salariales vinculados a la capacitación continua y/o a los rendimientos en el desempeño docente han influido en la mejora de la calidad de los aprendizajes?

Estas mismas administraciones se encuentran frente a similares encrucijadas en el momento de pensar las nuevas normativas laborales que estructuren el trabajo de los maestros y profesores. El ingreso a la carrera docente, las condiciones del mismo, los criterios de admisión, los mecanismos de ascenso, la estabilidad en el cargo, los formatos de capacitación y los mecanismos de evaluación del desempeño docente, las normas disciplinarias y el régimen de licencias constituyen los principales tópicos para analizar el concepto de carrera docente y el lugar de la evaluación, de la formación y la capacitación en ella.

¿Qué medidas serían factibles con el fin de modificar las condiciones de trabajo, que incluyan o propongan otros puestos de trabajo al interior del sistema? ¿Las carreras docentes deberían promover diversos puestos de trabajo al interior de la escuela y del sistema educativo? ¿Cómo generar mecanismos para promover los procesos de formación continua con una estrecha ligazón con la práctica docente? ¿Cómo generar estímulos salariales y no salariales que inviten a los docentes a la búsqueda de la mejora en el desarrollo profesional? ¿Cómo influyen las características de la cultura política de los países en los procesos de cambio y reorganización?

Estas son algunas de las preguntas que suscita la problemática presente alrededor de las normas regulatorias del trabajo docente. En este trabajo focalizaremos la mirada en la relación presente entre incentivos y mejora de la carrera laboral docente, posibles alternativas, cuestiones en relación a la política publica a advertir y expondremos algunas alternativas concretas en relación a lo que hemos denominado *incentivos simbólicos.*

II. Una recorrida por la normativa

Una mirada general por las principales normas regulatorias del trabajo docente[1] de algunos países de América Latina muestran mas similitudes que

[1] Ordenanza 40953, Decreto municipal y sus modificaciones: Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 2005. Ley 1725, Estatuto del Educador, Paraguay. Estatuto de los profesionales de la Educación, Ley 19070, 1997. Chile, Decreto 1278/02, Estatuto de Profesionalización Docente, 2002. Colombia. Ley 115/1994. Normatividad del sector Educativo. Ministerio de Educación Nacional. Colombia. Reglamento de la Carrera Magisterial de Puerto Rico, 2003.

diferencias. En relación al ingreso a la carrera, la titulación requerida, la jornada de trabajo, el diseño de un dispositivo de ascenso, las medidas disciplinarias y el régimen de licencias son similares aunque existen algunas diferencias en los niveles de prescripción (Chile, Colombia).

Por otra parte, cabe destacar que es en los procesos de reglamentación donde se encuentran mayores diferencias y los distintos niveles de especificidad.

Los principales destinatarios de la norma y de las instancias reguladas para la capacitación son los docentes titulares del sistema; generalmente no incluye a los que se encuentran en otra situación de revista (interino o suplentes) ni a los contratados, aunque existen algunas normas para los idóneos, es decir, para aquellos que no reúnen los requisitos antes mencionados pero que por necesidades propias de los sistemas son convocados a trabajar en funciones docentes.

Las fases de capacitación están presentes con altos niveles de prescripción en la mayoría de las normativas revisadas. Quedan establecidos los trayectos de formación continua y, fundamentalmente, éstos juegan un papel importante en el momento del ascenso y/o movilidad interna en la carrera. Las propuestas de capacitación resultan variadas y las instancias de formación continua pueden incluir ofertas universitarias.

Las diferencias en la definición de los concursos docentes son reducidas. Si el propósito que persigue el docente es el ascenso a un cargo de mayor jerarquía, el desarrollo de las propuestas de capacitación es mayor y variada.

El régimen de licencias incluye en todos los casos aquellos derechos que como trabajadores han adquirido a lo largo de distintas luchas y reclamos (licencias personales, licencia por maternidad, por enfermedad, médica, permisos con o sin goce de haberes, licencia por función sindical, etc.) También, está establecido un conjunto de licencias con goce de haberes que posibilitan capacitarse, asistir a cursos o participar en concursos y/o becas. Es decir, la normativa contempla la posibilidad concreta para que el docente deje sus funciones en el aula y participe de actividades complementarias de capacitación.

La norma no define lo que se entiende por "buen docente", ni prescribe los mecanismos para evaluar su desempeño y cómo esta evaluación puede constituirse en información útil para la mejora de los desarrollos profesionales para los docentes. Estas son, entre otras, funciones que les corresponden a los gobiernos de la educación.

III. Algunas notas acerca de la carrera

Las relaciones entre las políticas de formación pedagógicas y las laborales no han sido fáciles de establecer. Condicionadas por los procesos históricos-políticos, surgen de lógicas de armado y concepciones distintas. Los docentes son trabajadores, con derecho a la agremiación y a la defensa de sus derechos y se rigen por una normativa laboral propia que define sus condiciones de trabajo.

El tipo de puesto laboral construido en el marco de una carrera garantiza algunas cuestiones básicas sin embargo se encuentra lejos de promover cambios y diversidad en las propuestas laborales.

Es decir, la estructura básica de las carreras, cercanas a la tradición educativa y a la cultura política de los países, está centrada fundamentalmente en la antigüedad y en la estabilidad en el cargo.

En términos generales, se pueden identificar algunos rasgos distintivos de la carrera docente a diferencia de otros puestos de trabajo de otras profesiones. Esta tiene una estabilidad laboral garantizada una vez que se satisfacen los requisitos de ingreso a la misma hasta alcanzar la edad jubilatoria, para dar respuesta a nuevas situaciones escolares/educativas en algunas ocasiones el marco regulatorio no favorece la construcción de alternativas, de nuevos puestos de trabajo, etc. lo cual representa una debilidad de la misma, en ocasiones y para paliar este déficit coexisten mecanismos informales de reclutamiento de personal en forma paralela con aquellos establecidos por la norma vigente; poco desarrollo de la mecanismos y herramientas proclives a favorecer procesos de evaluación profesional que den cuenta del estado de situación y brinden información o indicios para su mejoramiento.

Derivado del hecho que la mayoría de la población docente trabaja en el Estado, los trayectos laborales se configuran con dos formatos básicos: uno es el de la carrera y el otro está basado en el puesto de trabajo. Acá es un punto en el cual se encuentran (en ocasiones, en distintas direcciones) confluyeron las lógicas propias de las administraciones burocráticas y aquellas más cercanas a las lógica educativa pedagógica.

En el área de educación, la carrera docente reúne algunos rasgos característicos: en general el que ingresa a ella es joven, tiene una expectativa de trabajo a largo plazo, habitualmente goza de estabilidad laboral, ingresa a una carrera que promueve fundamentalmente el ascenso, en la que sólo algunos docentes tienen la perspectiva de ocupar cargos de conducción. Existen pocos desarrollos institucionales y normativos de carreras que contengan la posibilidad de movimientos horizontales (cambios en los puestos de trabajo) al interior de la escuela y/o del sistema educativo. La antigüedad en el cargo es un valor en sí mismo y, en algunas de las normativas analizadas, constituye un paso importante en el momento de acceso a la titularidad en un cargo; habitualmente, la carrera del docente finaliza cuando alcanza las condiciones para jubilarse.

Los trayectos laborales que están basados en los puestos de trabajo se caracterizan por empleos más cortos en el tiempo, por la falta de estabilidad en el cargo: los que ingresan pueden permanecer o no de acuerdo a otros criterios- a veces explicitados con anterioridad y otras veces no-; está contemplada la posibilidad del pasaje de un puesto de trabajo a otro para luego volver al primero. (Morduchowicz, 2002; Navarro, 2002)

En términos generales, se podría decir que el trabajo docente está configurado como una carrera de ascenso, con pocas posibilidades, con vacantes reducidas en una carrera vertical. Basada en la antigüedad en el cargo y en el ascenso vertical, obtura cualquier expectativa de cambio que una propuesta profesional a largo plazo debería contener para constituirse en una propuesta estimulante a lo largo de una trayecto de trabajo profesional. Armada como lo está, promueve un esquema que tiende más a la estandarización de determinadas conductas que a la búsqueda de nuevos desafíos. Burocratiza el vínculo del docente con el sistema y con la carrera

laboral misma y no permite hallar incentivos intrínsecos que tiendan a la mejora del desempeño de los maestros y profesores.

Esta noción de carrera -producto de la tradición educativa de los países y de las negociaciones con los principales representantes sindicales- pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de que sea el nivel político quien tome cartas en el asunto a fin de promover cambios que tiendan a recrearla. Es allí en donde reside la posibilidad de implementar nuevos rumbos para una carrera con reducidas alternativas en los puestos de trabajo. La decisión política es, sin duda, compleja. Sin embargo, los gobernantes tienen a su favor un cuerpo docente que demanda más y mejores herramientas para diagramar los procesos de enseñanza, padres y madres con altos niveles de expectativas en relación a los procesos y resultados de los aprendizajes de sus hijos y niños y adolescentes.

Se suele afirmar que las personas que ingresan a la carrera docente enfrentan menos incertidumbre con respecto a sus ingresos y estabilidad laboral que otro sector de trabajadores. Sin embargo este hecho muchas veces denostado, puede convertirse en una base interesante para poder abordar otros aspectos en relación a la carrera y poder diagramar una carrera que esté más cerca de los objetivos y necesidades del sistema educativo. Es decir, puede constituir una plataforma interesante para elaborar alternativas en relación al puesto de trabajo, corre con ventajas en relación a otras profesiones.

IV: Acerca del debate de los incentivos y la carrera docente

En América Latina, los sueldos docentes representan casi el 90% de los presupuestos nacionales para la educación pública. Una buena parte de la política salarial radica en garantizar salarios docentes dignos para los trabajadores de la educación y, por otro lado, discutir los incrementos

salariales. Para algunas administraciones, estos últimos cobran sentido si los definen como incentivos para la mejora de las prácticas de enseñanza; para otras sólo representan los incrementos necesarios en contextos de economías inflacionarias, costos de vida cada vez más elevados y condiciones de vida del sector docente deterioradas.

Considerando el primer propósito, se han llevado a cabo algunas propuestas relacionando incremento en el salario con incentivos para la mejora de la enseñanza. Se analizó la necesidad de ligar algún elemento de productividad al salario a fin de incorporar en la carrera un conjunto de incentivos que permitiera diferenciar a los desarrollos profesionales buenos de los deficientes, que identificase mecanismos a partir de los cuales sea factible reconocer las prácticas de la enseñanza de calidad de las que se alejan de dicho objetivo. Estas propuestas se basan en la idea de que un incremento en el salario en forma de reconocimiento a la tarea tiene correlato en la mejora de la práctica docente en el aula, motiva al docente a apostar por su perfeccionamiento. (Morduchowicz, 2003)

Las propuestas han sido diferentes unas de las otras. A modo de ejemplo y para recoger algunas de las más conocidas por sus procesos de implementación, se puede mencionar el pago por mérito, los incentivos a las escuelas, el incentivo a un grupo de docentes por proyecto.

El pago por mérito o productividad se llevó a acabo fundamentalmente en Estados Unidos en la década de los 80. Se basó en el establecimiento de la competencia entre los docentes al interior de la escuela en función de su desempeño, a partir del cual reciben una mayor compensación económica.

Una primera cuestión a resolver es identificar el objeto de medición. ¿Cómo se cuantifica y estipula una práctica profesional eficiente/ de calidad/ promotora de aprendizajes significativos, de actitudes críticas y de investigación, etc.? Para algunos, la respuesta habría que buscarla en los resultados de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos como insumo importante para medir e identificar los desempeños (buenos o malos) de los docentes. Si bien no es el propósito del presente trabajo profundizar en este tema, es preciso advertir una de las consecuencias que trajo en la mayoría de los sistemas educativos en los que se desvirtuó en

parte algunos de los operativos de evaluación de los aprendizajes y se distorsionaron los propósitos, los posibles usos de la información producida a través de la lectura critica de los resultados por parte de los gobiernos. En muchas ocasiones, maestros y profesores se encuentran fomentando el ausentismo de aquellos alumnos con rendimientos deficitarios en pos de sostener un promedio en los resultados en los que se prevalece sostener un estándar.

Buenos resultados y una mejora salarial constituye una dupla que favoreció más el desarrollo de estrategias individuales que el trabajo con el objetivo del beneficio colectivo e institucional, a lo que se añade la discusión acerca de la relación unívoca de los resultados de la evaluación de los aprendizajes y la calidad en la práctica de la enseñanza.

Como todo sistema de incentivos basado en una distribución monetaria, presenta un problema: una vez alcanzado el tope máximo para un docente, el incentivo como tal pierde significado. Algo similar sucede con la propuesta del pago por capacitación continua: una vez alcanzado el máximo -entre otras cuestiones que genera- el estímulo como tal carece función.[2]

Habrá que advertir algunas cuestiones relacionadas con el pago por capacitación: esta medida puede traer aparejadas más dificultades y confusión en las metas que logros concretos en la formación y práctica docente. En primer lugar, puede desvirtuarse el propósito de la capacitación y se lo reduce a una necesidad económica. En segundo lugar, se promueve una proliferación de propuestas de capacitación que exceden la posibilidad concreta de ser sometidas a un proceso de evaluación y regulación por parte de los gobiernos. Por lo tanto, es dificultoso no sólo garantizar calidad sino su inscripción en el marco de una política pública educativa. En tercer lugar, constituye una propuesta que alcanza un tope, un cupo y una vez que esto sucede pierde sentido como tal y por último, como toda política de cupo puede estar sometida a los vaivenes de las crisis económica- financiera y sus presupuestos son plausibles de ser modificados.

[2] En algunas normativas, está estipulado un puntaje a alcanzar a través de espacios de capacitación y el efecto, es equivalente. Una vez que el docente adquiere el puntaje requerido por la normativa, pareciera no hallar nuevas motivaciones para la capacitación continua.

Otra cuestión a pensar en el pago por mérito es quién y qué evalúa. Vuelve a presentarse el mismo obstáculo ante la ambigüedad en la definición de una práctica docente buena o eficiente así como identificar los roles y funciones de los responsables de llevar a cabo la evaluación. La precariedad vigente en las definiciones lleva a que la subjetividad presente en los vínculos institucionales prime y pase a ocupar un lugar preponderante.

Como otros métodos de incentivo, la compensación está dirigida hacia pocos maestros y no incluye al conjunto de la institución educativa, lo que produce situaciones conflictivas en la vida cotidiana de las escuelas. Desde cierta perspectiva, esta afirmación puede ser cuestionable: lo que se busca es justamente hallar un criterio diferenciador que promueva y premie las "buenas" prácticas de las que se alejan de ellas, se entiende que no todos los maestros y profesores tienen desempeños profesionales iguales. Si bien esto es así en la vida cotidiana de las escuelas, y es necesario elaborar criterios objetivos y claros que definan y promuevan perfiles profesionales y prácticas de enseñanza de calidad de aquellas que no lo son, estos incentivos obstaculizan la vida cotidiana en las escuelas, no satisfacen los objetivos que suscitaron su implementación, promueven conductas erráticas y en ocasiones irresponsables, reducen las concepciones de enseñanza y de escuela y las potencialidades en términos de información sobre los sistemas educativos que tienen algunas herramientas para direccionar algunas políticas públicas, como es el caso de los operativos masivos de evaluación de la calidad.

Una alternativa es que sea la institución educativa la destinataria de los fondos en pos de incentivar la mejora de los resultados de aprendizaje. Acá se reproduce un efecto similar al interior del sistema educativo. Debe hacerse notar que, en los dos casos, toda la responsabilidad educativa recae sobre la institución, y que muchas de ellas organizan proyectos que se encuentran alejados de la mejora efectiva del trabajo pedagógico en las escuelas. (Jacinto y Terigi, 2007)

Un asunto es el modo en que las escuelas pueden acceder a los recursos necesarios para definir y llevar adelante los proyectos institucionales. Pugnan a este respecto dos posiciones: la que establece concursos entre escuelas para acceder a los fondos, y la que establece que no debe ponerse

a los establecimientos a competir entre sí por recursos que todos podrían requerir. En algunos de los países bajo análisis, se han desarrollado *políticas de cupo*, según las cuales las escuelas compiten entre sí por recursos limitados que podrían ser necesarios para todos. Las políticas de cupo pueden aparecer sólo como un modo de resolver el problema de los recursos cuando éstos no son suficientes para abarcar al conjunto de los potenciales destinatarios.

Estas medidas que intentan promover / estimular los mejores desempeños profesionales individuales con consecuencias en la vida cotidiana en las escuelas, de modo paradigmático, inciden en la calidad del trabajo.

Por otro lado, se apoyan en determinadas concepciones del trabajo docente que apuntan a fortalecer la competencia dentro de la organización escolar, como si ésta en sí misma garantizara la mejora en la calidad de los esfuerzos individuales.

Otra medida que ha tenido una repercusión importante es la administración de pruebas estandarizadas a los docentes al ingreso de la carrera y/o en algún momento de la misma, fundamentada en el supuesto de que los conocimientos que posee el docente son condición suficiente para garantizar que enseñe bien, o que efectivamente lo hará. Diversas investigaciones ya han corroborado que no existe un correlato entre los conocimientos que el docente tenga y su capacidad de enseñar o lo que haga con ellos en el proceso de enseñanza - aprendizaje.

Sin embargo, en algunos países (Paraguay. Colombia) la administración de una prueba al ingreso de la carrera docente no sólo está relacionado con la evaluación de determinados contenidos disciplinarios (Perazza, 2007) sino también con la necesidad de reforzar, también desde lo simbólico, la importancia de la adquisición de los saberes competentes para el desarrollo de los trabajos.

Ahora bien, ¿los incentivos económicos constituyen necesariamente un elemento a desterrar de las políticas de mejoramiento hacia el sector?

Como una primera aproximación a una respuesta, es preciso entender los condicionantes de estas medidas y evitar que se generen distorsiones y escenarios alejados de los propósitos iniciales.

Además, basar una política de incentivos para el mejoramiento del desempeño profesional docente en lo económico implica, para los gobiernos de la educación de los países de nuestra región, destinar determinados fondos para satisfacerlas; por momentos, este requerimiento puede resultar complicado y constituirse en un lugar sensible a ser modificado cuando se atraviesa por situaciones financieras o económicas críticas y/o fluctuantes. Es decir, está supeditada a los vaivenes de las políticas presupuestarias.

Sin embargo, como un modo posible de estimular a la formación continua de los docentes dentro de los campos disciplinares del trabajo docente, puede ponerse a prueba un conjunto de medidas que tienda a impulsar los estudios superiores y reconozca una recompensación salarial por la obtención de otros títulos relacionados con la disciplina que enseña y/o con el campo de la educación en general. Es una política de incentivos económicos que no está ligada a cupos, que puede estimular y reconocer la continuidad de los estudios superiores y reforzar la importancia del estudio.

Por otro lado, las remuneraciones salariales no constituyen la única opción y/o criterios en el momento de elegir a la docencia como proyecto trabajo, sino que existen otros puntos de apoyo que la hacen elegible como profesión. ¿No será, acaso, necesario identificar otros motivos por los cuales se elige la docencia y se permanece en ella, que no necesariamente están vinculados a un incremento salarial, o que actúen de manera combinada? Recuperar y fortalecer esta diversidad de éstos será un punto de apoyo para identificar posibles políticas.

Se puede proyectar nuevos roles en diversas situaciones de trabajo institucional. Los años trabajados en la escuela constituyen contenidos y saberes institucionales transmisibles y ubica al docente en un lugar, con voz autorizada, para dirimir sobre determinadas cuestiones. Es posible habilitar trayectos de formación que contemplen necesariamente períodos fuera del aula (en nuevos roles, en instancias de capacitación, etc.) con otros frente a

alumnos. Estos son algunos de los ejemplos que pueden incidir en la construcción de una carrera con movilidad horizontal, con capacidad de presentar más de una alternativa a los maestros y profesores que no necesariamente les interesa ascender y ocupar puestos de conducción.

Se podrá pensar en aquellas *acciones y/o herramientas* relacionadas con el cooperar, el aprender con el otro, el acompañar, el enseñar en el aula y en la institución misma.

Estos elementos, presentes de diversos modos a lo largo de la carrera docente permitirían identificar y fortalecer parte de los componentes simbólicos presentes en el trabajo cotidiano docente y en la institución escuela .

La construcción de un sistema de incentivos mixtos que combine forma alternada compensaciones de tipo salarial con otras del orden de lo simbólico presentes en el trabajo cotidiano de los docentes puede estudiarse como alternativa en pos de aportar hacia un modelo de carrera docente que promueva la movilidad horizontal y vertical en los puestos de trabajo.

Será ineludible identificar qué se quiere incentivar, el tiempo estipulado y algún/os criterio/s de evaluación de la medida; sobre todo, es importante anticipar los efectos no deseados en este tipo de medidas.

Una política de incentivos es un contenido a sostener y discutir con las organizaciones de trabajadores y necesariamente debe ser enmarcada dentro de una política más amplia para el sector en pos de mejorar la calidad no sólo del puesto de trabajo sino de los desempeños. Este es el marco que le otorgará sentido y direccionará la toma de decisiones.

La diversidad de propuestas en los puestos laborales en una carrera docente puede constituirse en un contenido con un potencial interesante, no necesariamente vinculante a situaciones de injusticia y desigualdad laboral.

V ¿Por dónde pensar los cambios?

Es casi una constante escuchar lo obsoleto de las normativas laborales docentes, lo lejos que está de contener los intereses de los sistemas

educativos, los obstáculos presentes en la norma para desarrollos profesionales creativos. Vale aclarar que en la mayoría de los estatutos del docente aún existen muchos artículos y/o reglamentaciones que de cumplirse optimizarían las condiciones de trabajo en el sector .

A continuación, se detallan propuestas llevadas a cabo en algunos países junta a otras posibles desde la normativa actual a fin de graficar lo anteriormente expuesto.

- *Plan de Mejoramiento Profesional*:

Esta propuesta[3] tiende a combinar la necesidad de formación continua y la posibilidad de ascenso en el sistema educativo. Cada docente elabora un plan de mejoramiento profesional de largo alcance adoptando como criterios las disciplinas que le interesan y los conocimientos que necesita reforzar o adquirir.

La propuesta de trabajo la elabora el docente mismo pero es el director de la escuela quien junto a otra autoridad educativa evalúa el plan. En Puerto Rico, se planificó como condición para el acceso a la carrera magisterial; en general, puede ser un dispositivo de formación continua con la participación activa del interesado y un jurado externo que evalué la pertinencia de la propuesta y realice el seguimiento de la misma. No implica necesariamente que se aleje de sus funciones y posibilita a largo plazo, también, que el docente acredite parte de su formación en las universidades y/o en los institutos de formación superior.

- *Año sabático:*

Muchos docentes han apostado a su formación académica en el área educativa y/o en disciplinas complementarias, pero la disponibilidad de tiempo real para acceder a una postitulación es reducida teniendo en cuenta la jornada de trabajo. Podrían reglamentarse los casos en los cuales es factible otorgar este beneficio para la finalización de estudios post graduales.

[3] Analizada en el Reglamento de la Carrera Magisterial de Puerto Rico, 2003.

Parte del acuerdo deberá consistir en la obligación del docente de retornar a la escuela una vez finalizado este período por un tiempo de trabajo mínimo preestablecido, como contraprestación. De lo contrario, el sistema educativo sólo favorecería la formación individual e iría vaciándose de personal con una formación post gradual.

- *Pasantías en otros a escuelas en el mismos puesto de trabajo*

Alternar con el mismo puesto de trabajo a otro contexto institucional es otra herramienta de formación. Incluido en un plan de capacitación, el docente podrá trasladarse a otra escuela no necesariamente en la misma localidad y desarrollar su tarea.

Bajo la coordinación de un tutor del programa (que bien puede recaer sobre aquellos docentes próximos a jubilarse y con mucha experiencia acumulada) la tarea de enseñar también incluye el desarrollo de otras capacidades en contextos escolares diversos. Desde la observación de clases, la planificación conjunta, la toma de evaluaciones, la selección y organización de los contenidos hasta entender otros modos de vínculos entre las familias y docentes, y distinguir y aprender otras formas de comunicación con los alumnos, son algunas de las cuestiones básicas que pueden estar presentes en un programa de pasantía docente.

- *Proyecto de Profesor acompañante o Mentores.*

En la actualidad, el uso de mentores es una práctica común en una variedad de contextos profesionales En cierto sentido siempre ha existido, si bien su práctica ha tenido un carácter informal.

En Europa se están llevando experiencias en el desarrollo de la función de acompañante o mentor del docente, definida como un espacio de formación profesional dentro de la carrera docente de quien llega a ser mentor. Así es como tanto en Reino Unido (Inglaterra) como en los Países Bajos se llevan a cabo experiencias tendientes a formalizar la figura del mentor y organizarla de manera más profesional. Todas las universidades ofrecen algún tipo de capacitación para los mentores, incluyendo el papel que desempeñan en la evaluación de aspirantes durante el curso y al momento de finalizarlo; estas capacitaciones pueden contribuir a obtener una calificación profesional a nivel de postgrado, y se ha establecido una red de apoyo y asesoramiento

sobre temas específicos a las universidades y centros educativos citan en la formación de los nueves docentes tengan la preparación adecuada (Inglaterra).

En los Países Bajos, los centros educativos tiene la posibilidad de administrar su presupuesto escolar y destinar una determinada asignación presupuestaria para pagar a profesores encargados de formar a otros (programa de mentores de estudiantes) en pos de garantizar un acompañamiento de los nuevos docentes que ingresan al sistema educativo.

- *Creación de cargos como coordinador de ciclo/ de proyectos o de trabajo centrales por períodos acortados.*

La complejidad de la tarea de enseñar pone de manifiesto la necesidad de proveer a la institución educativa de nuevas funciones que acompañen, asesoren y evalúen a los docentes en la escuela.

Por períodos acotados y con un plan de trabajo elaborado, los docentes podrán tener la posibilidad de pasar por distintas funciones al interior de la escuela, sin estar frente a alumnos.

Cada nivel educativo tiene modalidades, ciclos con niveles de especificidad que lo definen como tales, desde la figura de tutores en los años o ciclos en las instituciones educativas para jóvenes, o la coordinación de los ciclos presentes o proyectos propios de una escuela.

- *Otros títulos*

Se trata de considerar el interés de maestros y profesores que siguen estudiando promoviendo el pago por otros títulos obtenidos en aquellas áreas relacionadas con la cuestión educativa. Esta propuesta no se rige por cupos ni topes. Si bien puede argumentarse que un pago diferenciado genera desigualdades al interior de la escuela, debe tenerse en cuenta que se trata del reconocimiento a una formación diferente, que el docente interesado en ella no está impedido de alcanzarla, y que estimula a las formaciones distintas que pueden estar en la institución escolar.

VI: Gobierno, carrera y discusiones con los sindicatos para ir abrir la discusión

Sin duda, cuando los gobiernos de la educación deciden implementar y /o fortalecer las medidas en el campo de la práctica profesional, las cuestiones relacionadas con la política comienzan a cobrar un significado importante en el momento de acordar y concertar con los actores interesados en la cuestión educativa y en la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación. Cualquier gobierno de la educación debe trabajar con las organizaciones sindicales a nivel nacional y también, a niveles locales.

Desde la política, pareciera que las opciones, en las últimas décadas, se han reducido. En los escenarios de negociación, se analizan y discuten iniciativas y se establece a priori qué aspectos no se pueden cambiar, cuáles es posible negociar y cuales son factibles de modificar.

Cuando los gobiernos comienzan a promover la discusión en torno a la carrera laboral docente y sus posibles modificaciones se enfrentan a muchas tensiones. Existen algunos temas que no deberían ponerse en cuestión, entre ellos: la estabilidad en el cargo, la duración de la jornada laboral, la libertad de agremiación. La inclusión de estos temas en "la agenda" podría obturar el comienzo del diálogo puesto que, en la perspectiva gremial, se trata de derechos adquiridos, de conquistas logradas a lo largo de muchas décadas.

Sí habrá que listar los mecanismos de ascenso en la carrera docente, la creación de nuevos puestos de trabajo para garantizar la movilidad horizontal, la modalidad de los concursos, los regímenes de licencias con el propósito de adecuarlos a los nuevos trayectos formativos

La necesidad de remuneraciones justas de los trabajadores de la educación es la condición necesaria para comenzar a configurar formatos organizativos de carreras docentes distintas pero no es suficiente.

Despejadas estas cuestiones, se puede comenzar a responder a algunas de las preguntas planteadas en el presente trabajo.

Sin duda, la tendencia indica que la estructuración de una carrera docente debe combinar el ascenso y la movilidad horizontal y ofrecer diversos trayectos de puestos de trabajo para el conjunto de los docentes. Este es unos de los desafíos para los próximos años en relación a este tema.

Un punto a concluir es que la normativa analizada brinda múltiples posibilidades de desarrollar propuestas de calidad e innovación al interior de las carreras docentes; con estos instrumentos normativos- con sólidos acuerdos políticos con las organizaciones gremiales- es factible introducir cambios.

Como ya afirmamos, el problema no radica, al menos en un primer momento, en la calidad de la normativa. La decisión y la implementación de políticas a largo plazo, teniendo en cuenta la tradición educativa del país y la cultura profesional arraigada en las organizaciones sindicales, cobran vital importancia. El interjuego de estos factores definen los cambios estructurales para las próximas décadas.

Los procesos de implementación son procesos a largo plazo, deben ser sostenidos en el tiempo, monitoreados y evaluados en forma conjunta.

La experiencia señala que los gobiernos deben imprescindiblemente trabajar en la búsqueda de una base real y concreta de consensos, condición indispensable para llevar a cabo modificaciones más estructurales y a largo plazo. La historia indica que es necesario incorporar otros escenarios distintos a los ya conocidos en los procesos de debates. No se trata sólo tensar posiciones sino, sobre todo, de motivar a los sujetos a trabajar en propuestas responsables y fundamentadas, producto de la discusión, del estudio y del armado colectivo. Seguramente, insumirá años de trabajo y nuevos aprendizajes para el Estado, la educación y los trabajadores.

VII. Bibliografía consultada:

EURYCIDE: *"La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemáticas"* Informe IV, 2004.

Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Editorial Santillana/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- sede París.2007.

Liang, Xiaoyan."*Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quienes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesione*s." PREAL, agosto, 2003.

Morduchowicz, Alejandro. "*Discusiones de economía de la educación*". Editorial Losada, Buenos Aires, 2003.

Morduchowicz, Alejandro: "*Carreras, incentivos y estructuras salariales*". PREAL mayo, 2002.

Murillo, Javier*:"Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*." UNESCO, Chile, Junio, 2006.

Navarro, Juan Carlos: "*¿quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2002.

Rama, Navarro, JC. "*Carrera de los maestros* "Conferencia, Brasil, 2002.

Perazza, Roxana "*La reforma de los estatutos docentes en colombina*." Fundación de Políticas Públicas en el marco de la red de intercambio de experiencias entre funcionarios educativos de América latina. EPDF (Education Program Development Fund) Banco Mundial. 2007: En www.cepp.com.ar

PREAL: *Estructuras salariales docentes: características actuales y propuestas*"· serie formas y reformas de la educación. Serie políticas, Chile, 2001

Tenti Fanfani, Emilio: (Comp) "El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI" Siglo XXI, editores. Buenos Aires, 2006

Umaña Aponte, Claudia. "*Esquema de incentivos para la carrera docente*". Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía, Doc.70. Octubre 2004, Colombia.

Verzub, Lea.F "*Tendencias internacionales de desarrollo profesional docente: la experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España*." Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina, 2005.