



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

**Oficina de Santiago**  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

*Estrategia Regional sobre Docentes*  
*OREALC/UNESCO Santiago*

.....

# Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional

.....



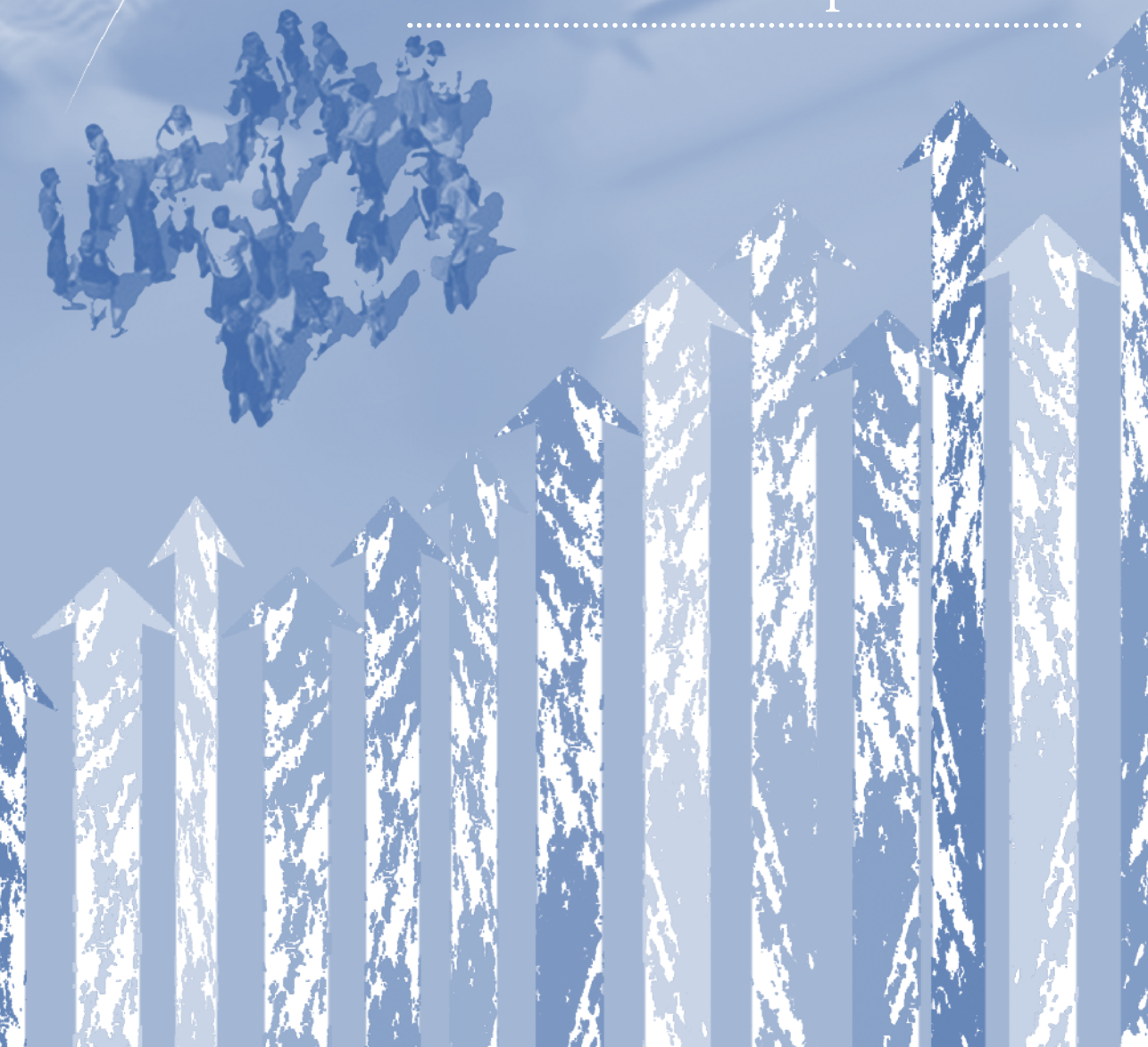


Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

**Oficina de Santiago**  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

*Estrategia Regional sobre Docentes*  
*OREALC/UNESCO Santiago*

Las carreras docentes en América Latina.  
La acción meritocrática para el  
desarrollo profesional



**Publicado en 2015 por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago)**

© UNESCO 2015



Publicación disponible en libre acceso. La utilización, redistribución, traducción y creación de obras derivadas de la presente publicación están autorizadas, a condición de que se cite la fuente original (i.e. Ricardo Cuenca © UNESCO) y que las obras que resulten sean publicadas bajo las mismas condiciones de libre acceso. Esta licencia se aplica exclusivamente al texto de la presente publicación. Para utilizar cualquier otro material que aparezca en ella (tal como textos, imágenes, ilustraciones o gráficos) y que no pertenezca a la UNESCO ni al dominio público, será necesario pedir autorización a la UNESCO: publication.copyright@unesco.org o Ediciones UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP Francia.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

UNESCO Santiago prioriza la perspectiva de género; sin embargo, para facilitar la lectura se utilizará un lenguaje neutro o se hará referencia a lo masculino o femenino según corresponda a la literatura presentada.

Este documento fue elaborado por Ricardo Cuenca del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) con el apoyo de la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), de la Pontificia Universidad Católica de Chile. [www.ceppe.cl](http://www.ceppe.cl).

Diseño y diagramación: Ernesto Renán Vega Gómez

*Impreso en Chile*

## Índice

Presentación	5
Resumen ejecutivo	8
Introducción	10
1. Una noción ampliada de desarrollo profesional docente	13
2. De la carrera burocrática al enfoque meritocrático	18
2.1 Mecanismos de acceso a la carrera	22
2.2 Estrategias de promoción laboral	26
2.3 Procesos de evaluación de la función docente	28
2.4 Procedimientos de salida de la carrera	30
3. Poniendo en valor la profesión docente	34
4. Reflexiones finales	39
Bibliografía	44
Anexo I	51
Anexo II	52

El Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina ha venido abordando de manera sistemática los temas centrales que cruzan el desafío de diseñar políticas que permitan fortalecer la profesión docente en pos del mejoramiento de la calidad de la educación para todos. Para abordar los múltiples aspectos que implica el tema de los docentes en el marco de políticas educacionales integrales, se han identificado cuatro grandes dimensiones: formación inicial; formación continua y desarrollo profesional; carrera docente; e instituciones y procesos de políticas docentes.

En su primera fase (2011-2012), el proyecto produjo un Estado del Arte y un conjunto de criterios y orientaciones sobre políticas docentes en torno a las cuatro dimensiones señaladas las que fueron discutidas con actores relevantes de diversos países de la Región<sup>1</sup>. En la segunda fase (2012-2013), el proyecto profundizó la reflexión y discusión de ciertos temas críticos<sup>2</sup>, apoyó técnicamente a grupos nacionales de carácter interinstitucional de Perú y Colombia y generó un catastro de experiencias relevantes en vistas a su difusión y socialización<sup>3</sup>.

Durante la tercera fase (2014-2015), el proyecto aborda nuevas temáticas tales como la docencia en educación infantil y en formación ciudadana. Sin perjuicio de lo anterior, se propone promover discusión en los países que se interesen, sobre los temas tratados en las fases anteriores, enfatizando algunos temas críticos sobre la profesión en la región y nuevas tendencias y focos en el debate internacional. En particular, se ha pretendido poner acento en la necesidad de

- 1 Ver "Antecedentes y criterios para la elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe" (UNESCO, 2013).
- 2 Los temas abordados mediante documentos de trabajo encomendados a expertos de la región son los siguientes: visión de la docencia y características de los sistemas de formación inicial docente; estándares para la formación inicial; desarrollo profesional docente y aprendizaje colaborativo; evaluación del desempeño docente; construcción de políticas docentes; y aspectos económicos de las políticas públicas sobre la profesión docente. Ver "Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual" (UNESCO, 2014).
- 3 Ver "Catastro de Experiencias relevantes de políticas docentes en América latina y el Caribe" (UNESCO, 2014).



valorizar la profesión docente y establecer carreras profesionales acordes con este objetivo.

El tema de carrera docente fue abordado durante las fases anteriores. En el Estado del Arte (Fase I), se analizan casos de carreras docentes, por ejemplo, en México, Colombia y Perú, y temas específicos como las condiciones laborales, las remuneraciones e incentivos y la evaluación del desempeño docente. Asimismo, se formularon las siguientes orientaciones de políticas públicas sobre la materia:

- a) Diseñar e implementar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos.
- b) Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente.
- c) Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional.
- d) Diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos, clara y articulada, para estimular la labor profesional docente.
- e) Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente.
- f) Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y la asignación de funciones.

Un aspecto clave dentro de la carrera docente - la evaluación del desempeño - también fue abordado de manera específica durante la Fase II del proyecto, a través de un documento de trabajo elaborado por Sylvia Schmelkes, reconocida investigadora mexicana. El trabajo examina la experiencia internacional al respecto, tanto latinoamericana como del primer mundo, distinguiendo qué se evalúa, los modelos existentes acerca del cómo hacerlo, los actores claves en los procesos del caso, y los tipos de consecuencias que derivan de los resultados de las evaluaciones. Propone enfatizar el sentido formativo de la evaluación docente asociada a una carrera profesional.

Por otra parte, es importante tener en consideración el Informe de Seguimiento Mundial de Educación para Todos 2013-2014. Este Informe resalta la necesidad de contar con el número necesario de docentes en todos los países y con la preparación y el compromiso adecuado para lograr aprendizajes de todos los niños y niñas, especialmente de aquellos provenientes de hogares desfavorecidos. Enfatiza la importancia de los docentes para enfrentar la crisis de aprendizaje que se observa a nivel mundial y la desigualdad de oportunidades educativas no solo entre regiones y países sino también al interior de estos. “Para mejorar el aprendizaje de todos, los planes nacionales de educa-

ción deben contemplar el mejoramiento de la gestión y la calidad del personal docente” señala el Informe. Junto a la necesidad de asegurar una formación inicial y permanente de calidad, el Informe sugiere medidas relacionadas con mejoramiento de la gestión docente.

A pesar del tratamiento dado al tema de carrera docente, la Estrategia Regional sobre Docentes estimó necesario profundizar la discusión dada su alta complejidad por las distintas dimensiones de orden político, económico y propiamente pedagógico que están implicadas, siendo, a su vez, un campo donde se producen sucesivas modificaciones de normativas legales derivadas de cambios políticos y de equipos gubernamentales lo que hace necesario actualizar permanentemente la información.

Por tal motivo, se solicitó al especialista peruano, Ricardo Cuenca, la elaboración del presente documento que tiene como objetivo proporcionar información sistematizada y actualizada de políticas sobre regulación y fomento de calidad de la profesión docente y carreras, a nivel de América Latina, así como proponer criterios y orientaciones generales que permitan formular políticas de carreras docentes orientadas al fortalecimiento y la valorización de la profesión. .

OREALC/UNESCO Santiago, espera que la publicación de este trabajo académico contribuya a un debate necesario sobre el fortalecimiento de la profesión docente en el marco de los esfuerzos de los países de la región por mejorar la calidad y equidad de sus sistemas educativos.



Este informe revisa la situación actual de las carreras docentes en América Latina. Para ello se han registrado las regulaciones de dieciocho países de la región sobre la base de cuatro ejes: los mecanismos de acceso a la carrera docente, las estrategias de promoción laboral, los procesos de evaluación de la función docente y los procedimientos de salida de la carrera. Posteriormente, se hizo un énfasis particular en los programas de incentivos y estímulos al trabajo docente desarrollados en la región.

Las carreras docentes latinoamericanas son plataformas legales heterogéneas en cuanto a su naturaleza jurídica, su orientación técnica y su organización interna. Esto es debido al extendido periodo de tiempo que abarcan estas regulaciones. Para el 2014 coexisten en la región carreras diseñadas y aprobadas en los años 50, junto con la regulación más reciente de año 2013.

No obstante, es posible organizar las carreras docentes latinoamericanas en tres grupos, a partir de dos características: la amplitud y longitud de la carrera, medida desde las estrategias de promoción horizontal y vertical, y la incorporación de mecanismos de evaluación con consecuencias de alto impacto; es decir, evaluaciones del desempeño de los maestros que pueden devenir en la pérdida de la estabilidad laboral.

En el primer grupo se encuentran la mayoría de regulaciones de la región. En todas ellas, la dinámica de la carrera está basada en criterios como la antigüedad y la acumulación de certificaciones. No solo no está prevista la evaluación del desempeño, sino que la estabilidad laboral está asegurada por el Estado, salvo casos tipificados por actos reñidos con la moral y la ética, o por procesos ordinarios de jubilación.

En el segundo grupo se encuentran aquellas carreras que están fundamentadas en las carreras de primera generación, pero que sin embargo presentan algunos rasgos propios de las nuevas carreras. En la mayoría de los casos estos rasgos están vinculados con la evaluación del desempeño.



La segunda generación de carreras es el tercer grupo. Son las más recientes y están diseñadas bajo enfoques estrictamente meritocráticos. En estas carreras la estabilidad laboral está asociada a los resultados de evaluaciones de desempeño y suelen privilegiar la promoción horizontal.

La región requiere desarrollar investigación sobre los resultados de la implementación de las nuevas generaciones de carreras docentes, que permita utilizar información específica que complemente las orientaciones ideológicas de las reformas. Mientras eso suceda, es posible tener en cuenta algunas consideraciones generales que sirvan a la implementación de dichas carreras y al diseño de futuras regulaciones.

En el futuro, los diseños de nuevas carreras, así como la implementación de las más recientes regulaciones deberían buscar reconocer y premiar el mérito sin perder la esencia colectiva de la educación. Esto se constituye en un primer gran reto que las políticas de regulación docente deben enfrentar. En esta misma línea de desafíos se debería incluir en las carreras más alternativas de promoción laboral y nuevas posibilidades de espacios de trabajo; establecer vínculos entre las carreras y los planes de formación en un marco de políticas docentes integrales; elaborar marcos de desempeños, estándares o competencias específicas sobre la función y la práctica docente; diseñar regulaciones específicas alineadas con el marco jurídico nacional; y formular planes integrados de estímulos e incentivos al desempeño docente.

Las carreras docentes en América Latina tienen el reto principal de constituirse en instrumentos de desarrollo profesional que contribuyan al fortalecimiento de la profesión y, consecuentemente, a la elevación de la calidad educativa.



El filósofo y economista franco-marroquí Benjamín Coriat (1992) sostuvo que la irrupción de la tecnología en las formas tradicionales de trabajo produjo en él una transformación de su orden interno. Este avance “del robot en la vida del taller”, dice Coriat, fue consecuencia del encuentro de tres historias ocurridas durante la segunda mitad de la década de 1970: la crisis de la intensa fragmentación del trabajo -que le cedió el paso a nuevas formas de organización-, el fin de la demanda por estandarización -que favoreció el surgimiento de la competencia por la calidad- y la búsqueda de la reducción de la dificultad y el esfuerzo, que facilitó el desarrollo de la informática.

El trabajo docente no estuvo exento a estos cambios. A la práctica artesanal de mirarse “cara a cara”, le sobrevino mucha tecnología, mayores especializaciones y más exigencias. La tarea de enseñar tomó una forma industrial (Feldman 1994) y el enfoque productivista asociado al logro de cierto tipo de resultados se convirtió en la principal característica que orientó la función docente (Rizo 2005). En nombre de la modernización, la tarea de enseñar incorporó paquetes tecnológicos que contribuyeron al fortalecimiento del trabajo y prometieron un camino de desarrollo profesional; pero también, modificaron sustantivamente el sentido de enseñar. Factores tales como el auge de la psicología cognitiva, el desarrollo de las ideas constructivistas y el enfoque educativo basado en el aprendizaje (Cuenca 2014), originaron que los docentes perdiesen su referente tradicional de trabajo (Elmore 2003). Todo pareció indicar que lejos de que la promesa de mejora se cumpliera, el trabajo docente se intensificó y se precarizaron las relaciones de empleo (Oliveira Andrade 2006, Tenti 2005).

En este contexto, muchos países en la región priorizaron reformas de la formación docente y políticas salariales. Sin embargo, estos intentos no dieron los resultados esperados. En la mayoría de los casos esas iniciativas estuvieron desarticuladas entre sí y, a su vez, desvinculadas de una visión global acerca del desarrollo de la profesión docente (OREALC-UNESCO 2007).

---

4 Quiero agradecer la lectura y comentarios de los colegas Carlos Eugenio Beca, Marianela Cerri, Natalia González y Magaly Robalino. Sus aportes fueron fundamentales para enriquecer el texto. Las omisiones que pudiesen aparecer son de mi responsabilidad.

A pesar de que “ser profesor” recibió el impacto de estas ineludibles transformaciones estructurales y las reorientaciones psicopedagógicas de la práctica, la normatividad que regulaba el trabajo de los docentes latinoamericanos se mantuvo bajo un mismo esquema originado en la década de los años 50 (OREALC-UNESCO 2013). El desfase entre cambio y regulación resultó evidente.

Este documento tiene como propósito identificar y caracterizar los esfuerzos que se han realizado recientemente en América Latina para valorizar la profesión docente, el análisis de los alcances y los resultados de las políticas implementadas en esta dirección, y el esbozo de propuestas de nuevas políticas que permitan dar un salto cualitativo hacia una profesión de alto reconocimiento social. Para conseguir este propósito se ha realizado un primer término un registro de los dispositivos legales que regulan la vida laboral de los docentes latinoamericanos. Se propone que estas regulaciones sean comprendidas en un marco interpretativo que las considere como elementos fundamentales del desarrollo profesional. Luego, se han identificado algunas iniciativas orientadas directamente a la valoración de la profesión.

El informe está organizado en cuatro secciones. En la primera sección se desarrolla un breve marco conceptual que sirve de referencia para comprender el análisis de la normatividad asociada a la carrera docente. Este marco propone una mirada más abarcadora al concepto de desarrollo profesional. La segunda sección se constituye en el análisis propiamente de las carreras. Los ejes de análisis seleccionados son los mecanismos de acceso a la carrera docente, las estrategias de promoción laboral, los procesos de evaluación de la función docente y los procedimientos de salida de la carrera.

La tercera sección busca presentar algunas experiencias de promoción o valoración de la profesión docente. Hemos considerado solo aquellas iniciativas que en la actualidad están siendo implementadas, aun cuando existen propuestas en algunos países de la región. La cuarta sección cierra el informe. Allí se exponen las principales conclusiones y un conjunto de recomendaciones.

El *corpus* del trabajo estuvo conformado por las regulaciones sobre el ejercicio profesional docente de 18 países de la región.<sup>5</sup> El informe muestra una fotografía del momento. Es una mirada panorámica que permite tener información sistematizada y actualizada de aquello que sucede con las regulaciones de los docentes en América Latina. La definición de carrera docente utilizada en este trabajo es aquella que la considera como el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión en el Estado.

5 Para los casos de Argentina y Brasil se han considerado solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado de Sao Paulo, respectivamente. Ver anexo I.



Por otro lado, el trabajo metodológico consistió en dos etapas. En una primera fase se ordenaron cronológicamente las carreras docentes, con la finalidad de clasificar a los países en dos grupos. Un grupo de carreras de primera generación (1950 – 1990) y un segundo grupo pertenecientes a la segunda generación (1990 – 2014). La segunda etapa consistió en analizar cada una de las carreras en función a cuatro ejes: mecanismos de acceso, estrategias de promoción, procesos de evaluación y procedimientos de salida.<sup>6</sup>

Este trabajo ha sido posible gracias a la participación de varios colegas de la región quienes colaboraron con información y absolvieron algunas dudas. Se agradece la contribución de Theresa Adrião de Brasil, Lupita Chávez de Costa Rica, Edín López de Guatemala, Paula Pogré de Argentina, Magaly Robalino de Ecuador, Margarita Zorrilla de México y Mariana Villareal de Bolivia. Un agradecimiento adicional a Fátima Barbero quien acompañó muy de cerca el proceso de primera sistematización de las 18 carreras docentes.

El más reciente informe publicado por el Banco Mundial, *Great teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*, Bruns y Luque (2014) sostienen que la carrera profesional es una estrategia principal de recompensa financiera diferenciada de mayor eficiencia fiscal y mayores impactos en el desempeño de los maestros. En este informe proponemos una entrada distinta, más integral e integradora. En este informe se propone considerar a la carrera docente como un instrumento de desarrollo profesional que contribuya a la revalorización social de profesión.

## 1. Una noción ampliada de desarrollo profesional docente

A inicios del siglo XXI, se instaló en la narrativa educativa el concepto de desarrollo profesional asociado estrechamente a la formación de los profesores. Estuvo caracterizado por las relaciones entre esa formación y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y por el carácter permanente que esa formación debiera tener, para permitir la evolución de la práctica laboral. En este continuo formativo, el mayor peso en la idea de “formación para toda la vida” lo tuvo la formación en servicio. Y aunque la capacitación fue el centro del concepto, el desarrollo profesional incluyó también a la formación inicial y a los procesos de incorporación de los nuevos docentes al mundo laboral.

De este modo, el concepto de desarrollo profesional docente quedó definido como un proceso de formación permanente que cobra sentido en el desempeño docente. En palabras de Françoise Delannoy (2000), se definió como un proceso permanente de aprendizaje —*Lifelong Professional Development*— en el que se incluyó la formación inicial, la formación de docentes principiantes y la formación en servicio.

Este concepto acuñado en la reflexión educativa anglosajona y desarrollado como propuesta de política pública por organismos como el Banco Mundial o la OECD (Delannoy y Sedlacek 2001, Darling-Hammond 2000, Delannoy 2000, OECD 1998) fue incorporado en la discusión latinoamericana con facilidad. Los resultados de las evaluaciones de las reformas educativas de los años noventa exigieron cambios en las políticas de formación docente y el concepto de desarrollo profesional se erigió como la guía para emprender esos cambios.

La discusión latinoamericana permitió incluir asuntos vinculados con la revaloración de la profesión, el acompañamiento de los cambios de la función docente, las condiciones de trabajo, la evaluación del desempeño y la carrera docente.<sup>7</sup> No obstante, el peso de “lo formativo” continuó copando el concepto de desarrollo profesional.

Sin embargo, desde un enfoque sociológico, es posible entender el desarrollo profesional como la evolución de las profesiones; es decir, el proceso dinámico que se modifica continuamente, impulsado por las exigencias sociales, así como por los cambios internos de las mismas profesiones.

7 Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Para una mirada comparativa de la región puede revisarse Terigi (2009), OREALC-UNESCO (2007), Cuenca (2007), Robalino y Körner (2005), Aguerrondo (2004), Vaillant (2004), PREAL-BID (2001), Ávalos (2001), entre otros.



Bajo esta perspectiva, es posible también reconocer a la profesión docente. En seis décadas de nutrido análisis e investigación<sup>8</sup>, un importante producto sobre el desarrollo de la profesión y la construcción de su propia identidad fue el reconocimiento de que no era posible entender el valor de la profesión docente únicamente desde la capacidad técnica de los docentes, sino que se requería del reconocimiento social de la profesión, a la vez que la responsabilidad de los docentes frente a los resultados educativos obtenidos como producto de su trabajo.

De este modo, estos estudios identificaron que hacer más experto al profesional, es decir mantenerlo actualizado en el desarrollo de sus capacidades para conservar el estatus de su profesión, complementa la importancia y el reconocimiento del papel que cumple dicha profesión en la construcción de la sociedad. En tal sentido, la noción de profesionalidad (*professionalism*) acompañó a la noción primigenia de profesionalismo (*professionalism*) en la reflexión sobre la profesión docente. La noción de profesionalismo mantuvo su esencia en los factores propios de la experticia técnica, del saber especializado, de las habilidades propias de la enseñanza y la noción de profesionalidad se encaminó a estudiar, a comprender y, posteriormente, a proponer fortalecer la otra dimensión de la profesión: la relación con la sociedad, el valor que esta le asigna, pero también la responsabilidad social de los profesionales de la educación.

Linda Darling-Hammond (2001) sostiene que es fundamental (re)conocer el carácter profesional del oficio de enseñar, pues —además de contribuir a elevar la debilitada autoestima de los profesores— permitiría comprender en qué consiste y cómo se desarrolla la práctica de maestros y profesores; cuales son las potencialidades y los límites de su desarrollo profesional. En esta línea, Linda Evans sostiene que la noción de profesionalidad pasó a ser el eje ordenador de las discusiones sobre el desarrollo profesional docente. “[...] es desde el lugar de la profesionalidad que deben enfocarse las iniciativas de cambio y desde donde se debe el desarrollo profesional.” (Evans: 2008: 10).

En América Latina se advierte con mayor claridad que, para que el magisterio se convierta en autor, actor y corresponsable de los cambios educativos, se requiere algo más que ajustes salariales y programas de capacitación. En los últimos años, se vino enfrentando el desafío de implementar políticas y estrategias que garanticen un sostenido desarrollo profesional del cuerpo docente, haciendo hincapié en la necesidad de integrar la mayor cantidad de elementos que conforman el quehacer docente (OREALC-UNESCO, 2007).

---

8 Puede revisarse Etzioni (1969), Hoyle (1975, 1986), Ghilardi (1993), Goodson y Cole (1993), Hargreaves (1994), Ozga (1995), Fullan y Hargreaves (1996), Hargreaves y Fullan (1998), Hargreaves (1999), Fernández Enguita (2001) y Lawn (2001).

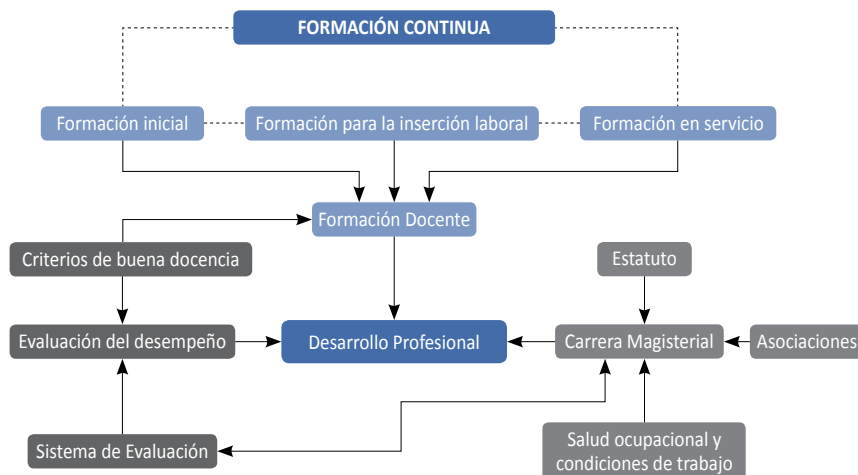
En esta línea, se propone considerar como ejes principales del desarrollo profesional a la formación docente, la evaluación del desempeño y la carrera magisterial. Cada uno de ellos contempla procesos orientados al desarrollo de la profesión. Desde la formación docente son considerados la formación inicial, la formación para la inserción laboral y la formación en servicio, todos ellos articulados alrededor del concepto de formación continua.<sup>9</sup> Un segundo eje principal es la evaluación del desempeño. Apartada de la carrera, pero vinculada a ella y también a la formación, la evaluación considera en un primer nivel la elaboración de criterios de buena docencia y el desarrollo de sistemas de evaluación. El tercer eje es la carrera magisterial que incluye procesos como la elaboración de estatutos, asuntos de condiciones de trabajo y la participación de asociaciones gremiales.



---

9 Cada uno de estos niveles puede a su vez considerar otros procesos. Por ejemplo, en el caso de la formación inicial se deberían considerar los enfoques curriculares, la gestión de las instituciones formadoras, la preparación y situación laboral de los docentes formadores, etc. En esta oportunidad solo están identificándose los procesos más generales.

**Gráfico 1**  
**Mapa conceptual sobre la noción de desarrollo profesional**



En todos los casos, se busca tener múltiples niveles de interacción entre cada uno de los procesos y en el aporte particular y colectivo de éstos en el desarrollo de la profesión.

Con una trayectoria distinta aunque referencial, experiencias como la de Finlandia si bien han puesto en evidencia que la construcción de sistemas educativos exitosos forma parte de proyectos de largo aliento, que descansan y son acompañados por reformas en el campo económico y social, han demostrado también que la formación y el mantenimiento de un cuerpo altamente calificado de docentes constituyen los pilares de su exitoso sistema educativo.

Así, a lo largo de varias décadas los finlandeses han gestado un modelo que contempla una formación docente de alta calidad así como exigentes estándares de ingreso y permanencia en el ejercicio de la enseñanza; y al mismo tiempo han edificado un entorno social que respeta y valora altamente la profesión docente, y un entorno laboral en el que se equilibra el trabajo individual en el aula con el trabajo colaborativo de todos los docentes de la escuela, que da pie a la reflexión y al fortalecimiento colectivo del proceso educativo (OREALC-UNESCO 2014).

En el 2012, los influyentes profesores Andy Hargreaves y Michael Fullan publicaron el libro *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Allí, los autores examinan el futuro de la profesión docente en un contexto en el



que las medidas impulsadas para fortalecerla en los últimos años no dieron los resultados esperados. La salida a esta situación formulada en el libro consiste en desarrollar aquello que los autores denominan capital profesional, sobre la base de dos premisas: el compromiso de los docentes de formarse rigurosa y permanentemente para alcanzar la excelencia y el apego al trabajo colectivo a partir del fomento de una cultura colaborativa entre los profesores.

Para Hargreaves y Fullan el capital profesional consiste, entonces, en la integración de tres tipos de capital: el **capital humano** (de la enseñanza) vinculado al conocimiento experto de la profesión, el **capital social** que se refiere a cómo la cantidad y calidad de interacciones influyen y hacen sostenible el capital humano y el **capital decisional** entendido como la capacidad para elaborar juicios que logren vincular teoría y práctica, en los distintos contextos en el que actúa.

El intersticio creado entre estos capitales (o el énfasis en alguno de estos) reconfirma la necesidad de contar con un marco de referencia sobre el desarrollo profesional docente distinto. En la línea propuesta por Vaillant (2004) se trata de construir un **entorno profesional** que permita actuar al docente de mejor manera. Es esta perspectiva la que da sentido al análisis presentado de las carreras docentes en América Latina. De modo tal que se busca identificar cómo las concepciones de carrera aportan al crecimiento, evolución, madurez, consolidación, valoración y desarrollo de la profesión docente.



## 2. De la carrera burocrática al enfoque meritocrático

Las carreras docentes forman parte de un conjunto de elementos que han regulado el ejercicio docente en el marco de dos procesos: la expansión de los sistemas educativos, a partir de los años cincuenta, y el reconocimiento del ejercicio docente como parte de las funciones del aparato estatal.

Esta expansión del sistema público originó que el docente fuera reconocido oficialmente como servidor público, con deberes y derechos laborales; pero también, tuvo que renunciar a cierto grado de libertad para hacer su trabajo. Y es que gobernar un contingente masivo de funcionarios requería de mayores niveles de control por parte del empleador. Este menor grado de autonomía del profesorado impactó en la identidad profesional, pues la profesión de maestro pasó de ser una **profesión liberal** a convertirse en una **profesión burocrática**<sup>10</sup> que debía funcionar dentro de una estructura y responder a un conjunto de procedimientos preestablecidos (Contreras 2001, Birgin 1999).

En este informe utilizamos una definición general de carrera docente. En línea con lo propuesto por Terigi (2009) y Murillo (2006), la carrera docente es el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión. Específicamente, se norman los procedimientos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los profesores del sistema estatal de educación.

La heterogeneidad es la principal característica de las carreras docentes en América Latina. En los dieciocho países revisados encontramos la coexistencia de sesenta años de regulaciones laborales. La más antigua carrera vigente es la de Costa Rica que data de 1953<sup>11</sup> 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, sucesivas modificaciones parciales (1997, 2001, 2002, 2004, 2005, 2011). En contraposición tenemos 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.

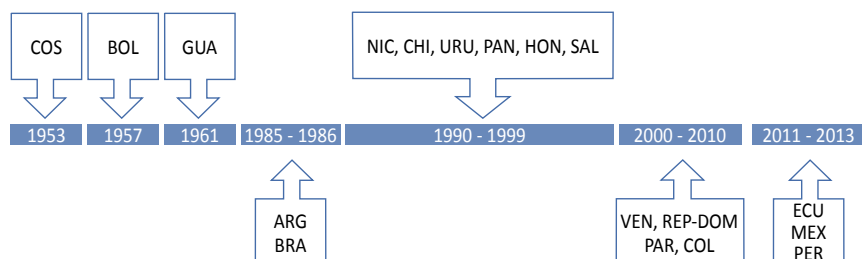
---

10 Se utiliza el enfoque weberiano de burocracia, más positivo que negativo, que supone un ejercicio profesional basado en el valor de las normatividad, el carácter formal de las comunicaciones, el reconocimiento de jerarquías, la competencia técnica y la previsibilidad del funcionamiento de las tareas (Weber 2008).

11 En 1970 hubo modificaciones en el marco de las modificaciones legales sobre el servicio civil.

Gráfico 2

## Línea de tiempo de carreras docentes en América Latina



Jurídicamente, encontramos también diversidad de niveles legislativos. Por un lado, existe regulación sobre carreras docentes que forman parte de plataformas constitucionales. Este es el caso de Guatemala y Honduras que, siguiendo una tradición centroamericana, tienen vinculadas las carreras a artículos de sus constituciones nacionales. Existe también una mayoría de países donde como en Colombia y Perú, las carreras docentes están tipificadas como leyes independientes e incluso países como Argentina y Uruguay donde la regulación de la carrera son dispositivos legales de rango inferior a una ley (ordenanzas). Otro es el caso de Ecuador, donde la carrera docente no es una norma independiente, sino que forma parte de la ley orgánica de educación. En países con modelos federales, la heterogeneidad también está presente. En México existe una ley general para todos los estados, mientras que en Brasil existen niveles estaduais y municipales de regulación del ejercicio docente.

Aun cuando la heterogénea situación de las carreras docentes en la región hace difícil la tarea de clasificación, es posible formular una tipología general de carreras docentes en América Latina sobre la base de dos categorías correspondientes a la existencia o no de un enfoque meritocrático que oriente la implementación de las carreras.

La meritocracia es un enfoque de organización de instituciones sociales en donde la permanencia en un nivel específico de la estructura, el declive de esa posición o la conquista de posiciones superiores son producto del mérito, concebido como la capacidad individual que sumado al espíritu competitivo permite alcanzar los logros propuestos. Bajo este enfoque, las variables exógenas al ejercicio profesional, tales como la cultura, la etnia o la clase, no debieran influir en la manera de organización.<sup>12</sup>

12 Para información conceptual sobre meritocracia puede revisarse: Paes, Ferreira, Molinas y Saavedra 2008, Cordero 2010 y Sime 2012.

La consolidación de la meritocracia como sistema de ordenamiento de las posiciones laborales se produjo en el marco de las transformaciones del modelo capitalista durante los primeros años de la década de 1980. Según Castells (1995) estas transformaciones se observan en tres rasgos fundamentales. Primero, en la apropiación por parte del capital de una porción cada vez mayor del excedente proveniente del proceso de producción. Segundo, en el cambio en el modelo de intervención estatal, con énfasis en el dominio político y la acumulación del capital, en detrimento de la legitimación política y la redistribución social. Y tercero, en la internacionalización de los procesos económicos para incrementar la rentabilidad y abrir mercado. De tal modo, siguiendo a Castells, el capitalismo emergería operando a través del nuevo modo informacional de desarrollo, de manera que la fuente de la productividad se basa en la calidad del conocimiento actuando sobre sí mismo. Esto es lo que se ha llamado transición desde el **fordismo** hacia el **informacionalismo**.

Volviendo a la tipología de carreras docentes, la literatura latinoamericana coincide en reconocer la existencia de dos generaciones de regulaciones. 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 (Terigi 2009). Para este tipo de carreras, el empleo docente está concebido “desde la carrera”; es decir, se privilegia la permanencia de largo plazo y el ascenso vertical (OECD 2005), y el recorrido por la carrera es posible debido a un enfoque **credencialista** que premia la acumulación de certificaciones y la antigüedad (Navarro y Verdisco 2000).

Morduchowicz (2002) ha identificado un conjunto de elementos que caracterizan a las carreras que pertenecen a esta primera generación. Entre los más importantes, están la promoción automática basada en la antigüedad, la estabilidad laboral, y las estructuras salariales centradas en sueldos básicos y aumentos asociados a ascensos antes que a desempeños individuales; es decir, ascensos basados en la antigüedad y certificaciones antes que en desempeños.

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 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 (PREAL 2005).

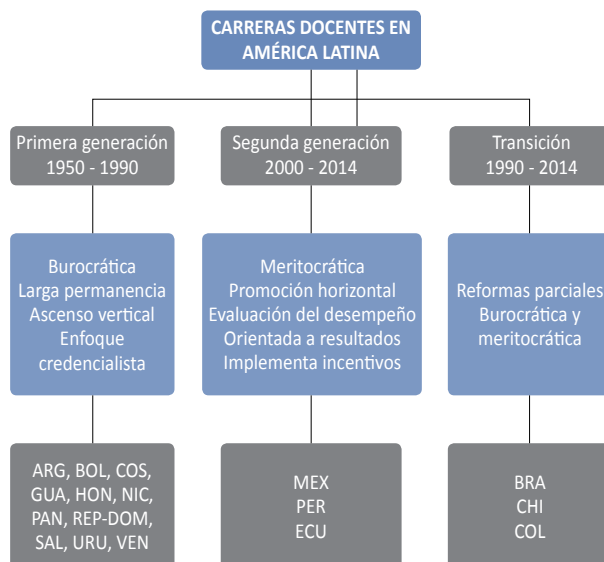
Estas carreras, claramente meritocráticas, se caracterizan por considerar mecanismos de promoción horizontal, incorporación de procesos de evaluación del desempeño, una orientación hacia los resultados y la consecuente implementación de esquemas de incentivos (laies y de los Santos 2010).

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. La más común de ellas es la alta consecuencia de la evaluación (separación del cargo) que coexiste con modelos más tradicionales de ascenso en la carrera (credencialismo).

En el primer grupo podemos ubicar a las carreras centroamericanas y las de Argentina (CABA), 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 podemos encontrar a las regulaciones docentes de Brasil (SP), Chile y Colombia. Un caso particular es Venezuela que, a pesar de haber renovado la legislación en el año 2000, contiene características fundamentalmente propias de las carreras de primera generación.



**Gráfico 3**  
**Esquema de carreras docentes en América Latina**



Esta introducción a la caracterización y tipología de las carreras docentes en América Latina nos sirve de marco para el análisis de algunos elementos específicos de cada una de estas regulaciones, tales como los mecanismos de acceso a la carrera, las estrategias de promoción laboral, los procesos de evaluación de la función docente y los procedimientos de salida de la carrera.

### 2.1 Mecanismos de acceso a la carrera<sup>13</sup>

Los mecanismos de acceso a la carrera son las vías por medio de las cuales un docente inicia su vida laboral regular en el sistema educativo. En todos los países latinoamericanos se han establecido y se desarrollan procedimientos de selección conducentes a incorporar a los mejores profesionales a la carrera.

#### *Métodos de selección*

En general, los métodos de selección siguen siendo los procedimientos tradicionales, ya identificados en estudios anteriores (OREALC-UNESCO 2013, laies y

<sup>13</sup> Esta clasificación está basada en Murillo (2006).

de los Santos 2010, Murillo 2006). En la región prevalece el método de **concurso de méritos**, en donde la experiencia, reconocida como tal a través de la certificación y la antigüedad, se encuentra en la base del concurso. Sobre la base del concurso de méritos, como punto de partida, algunos países de la región desarrollan exámenes que permiten conocer el nivel de conocimiento de los postulantes. Este método de **concurso por oposición** es siempre un segundo grado de selectividad en los países donde ocurre.

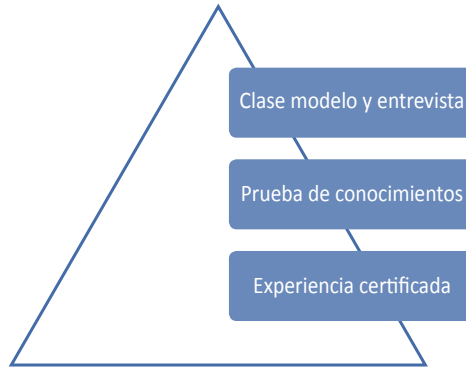
No obstante, las carreras docentes más recientes como las de México, Ecuador y Perú incluyen de manera expresa que los concursos por oposición de “lápiz y papel” son complementadas con acciones demostrativas, tales como **clases modelo** y **entrevistas personales**.<sup>14</sup> Al ser un proceso de etapas “cancelatorias”, solo acceden a la de demostración del desempeño aquellos postulantes que pasan los puntajes mínimos establecidos en las pruebas de conocimientos. Estas evaluaciones presenciales de desempeño en Ecuador y Perú (países unitarios, a diferencia de México) incluyen participación local, con representantes de los gobiernos escolares (padres de familia, docentes, autoridades locales, entre otros).

---

14 La regulación colombiana contempla entrevistas personales asociadas a características personales más que a desempeño profesional.



**Gráfico 4**  
**Ruta de los métodos de selección de docentes**



#### *Requisitos de ingreso*

En los últimos años, los requisitos de ingreso a la carrera mantienen sus características esenciales. Asuntos como nacionalidad, mayoría de edad, capacidad psicofísica y certificación de buena conducta legal siguen siendo elementos compartidos por la mayoría de países de la región, que en conjunto representan una especie de licencia civil. En países con presencia indígena como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú hay especificaciones de manejo de lengua y conocimiento de la cultura local, que representan una especie de licencia cultural.

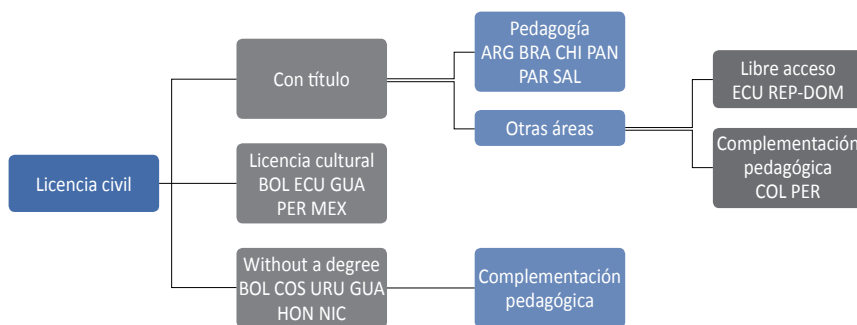
La titulación es el requisito más importante. En la mayoría de países de la región se mantiene la posición de que quienes pueden acceder a la carrera son profesionales con título pedagógico, en especial para el caso de la educación primaria. En otros casos, como Bolivia, Costa Rica y Uruguay es posible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



En el caso chileno, así como en el mexicano o el colombiano no se exige, necesariamente, el requisito de haberse formado en pedagogía para ser profesor de educación media, concediendo la habilitación para enseñar a cualquier profesional de un área afín.

La situación de quienes ingresan a la carrera docente viene produciendo una discusión de corte estructural respecto a la identidad profesional de los docentes. Por ejemplo, Bellei y Valenzuela (2010) afirman, para el caso chileno, que el ingreso de otros profesionales al ejercicio docente es un camino de desprofesionalización de la docencia y resulta contraproducente para las políticas de fortalecimiento de valoración social de la carrera, pues se parte del supuesto de que los docentes serían de tan baja calidad que cualquier licenciado los superaría. En esta misma línea, Cuenca (2014) sostiene que la incorporación de estos profesionales de disciplinas distintas en el ejercicio pedagógico estaría configurando una nueva identidad de la profesión, basada en el manejo técnico, que impactaría en la formación del docente de carrera.

**Gráfico 5**  
**Esquema del ingreso a la carrera docente en América Latina<sup>15</sup>**



### *Diseños de gestión*

La gestión de los mecanismos de acceso a la carrera está estrechamente relacionada con el nivel de implementación de la descentralización educativa en los propios países. Salvo en el caso de países con sistemas federales —como Argentina, Brasil y México— y a excepción de El Salvador, que mantiene un modelo de autonomía escolar, el resto de las carreras docentes latinoamericanas

<sup>15</sup> Este gráfico ha sido construido sobre la base de los docentes de primaria. Existen distinciones por niveles en varios países de la región. Particularmente, en el nivel de educación secundaria hay regulaciones más flexibles. Países como Chile, Guatemala y Perú, e inclusive México, para la Secundaria Superior en México permiten el ingreso a la carrera de profesionales de otras áreas.

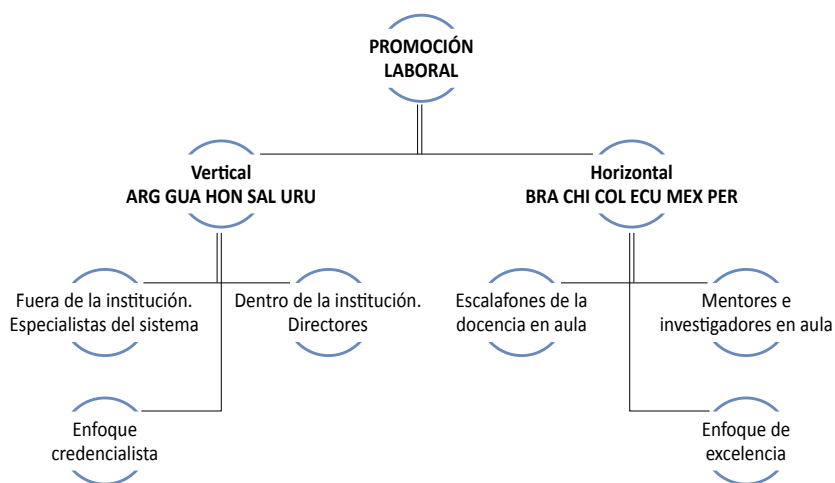
se caracterizan por una importante presencia, control y capacidad de decisión de las instancias centrales-nacionales. El más común de los casos, es que sean los ministerios de educación los principales responsables de desarrollar los mecanismos de acceso a la carrera, a través de la conducción de concursos, la fijación de requisitos y la contratación de los docentes.

No obstante, es también una tendencia en la región la incorporación de instancias intermedias que participan fundamentalmente en la operación de los concursos como es el caso de las comisiones calificadoras de nivel comunal en Chile y las comisiones regionales en Paraguay. En algunos otros países como Colombia y Perú, las instancias intermedias tienen, para efectos de los mecanismos de acceso a la carrera, mayores responsabilidades en la calificación.

## 2.2 Estrategias de promoción laboral

Las estrategias de promoción laboral son un aspecto medular en el desarrollo de las carreras. Su importancia radica no solo en que es factor definitorio en la clasificación de las carreras públicas docentes en la región, sino que son muestra del “espíritu” de la norma. El peso de una u otra estrategia de promoción determinan el enfoque de carrera, que tal como se ha revisado puede estar orientado hacia promociones asociadas al ascenso vertical (enfoque tradicional) o incluir opciones de promoción dentro de un mismo nivel.

**Gráfico 6**  
**Esquema de promoción laboral docente en América Latina**



### *Promoción vertical*

La promoción vertical sigue siendo la estrategia de promoción laboral más presente entre las carreras docentes latinoamericanas. Este tipo de promoción comprende la movilidad hacia funciones directivas intraescolares (directores, subdirectores, etc.) o fuera de la escuela (supervisores, monitores, etc.).

Este tipo de promoción tiene sus orígenes en los viejos esquemas de carrera pertenecientes al grupo de primera generación. En estricto, la promoción vertical se instala bajo el supuesto de atraer a los mejores docentes a posiciones de liderazgo y conducción de la escuela y del sistema. Murillo (2006) sostiene que la promoción vertical tiene este doble propósito de mantener motivados a los docentes de manera permanente y reclutar a los mejores para ser directores de escuela.

En Argentina y Uruguay la promoción vertical es el eje central de la carrera, y en Guatemala, El Salvador y Honduras, salvo asignación por zonas de trabajo, este tipo de promoción es el único camino posible de ascenso laboral.

Si bien la promoción a cargos directivos puede llevar a pensar que con ello el sistema pierde al retirar de las aulas a buenos docentes, en la práctica el número de aquellos que acceden a esos cargos no alcanza cifras significativas dentro del universo de docentes. Además se espera que aquellos que son promovidos repliquen en los docentes a su cargo las cualidades y el trabajo que los llevó a la excelencia. Por eso mismo, prácticamente en todos los países una de las exigencias para ser promovido a cargos directivos es haber trabajado en el aula. En América Latina el promedio de años de experiencia exigidos es de cinco, en un rango que va de Puerto Rico que sólo estipula dos años a El Salvador que exige veinte años (Murillo 2006).

### *Promoción horizontal*

La promoción horizontal entendida de manera común significa mejoras de la condición económica o laboral de un docente que se desempeña en el aula de clases. Tradicionalmente, la promoción horizontal está representada en el escalafón; es decir en estructura de categorías a las que se asciende por antigüedad o concurso y que tiene correspondencia con el salario. También forma parte de la promoción horizontal el incremento salarial por asignaciones extraordinarias tales como lugares específicos de trabajo (zonas de emergencia, rurales o de frontera), responsabilidades directivas temporales o mejora en su preparación profesional. Aunque, sobre esta última, ya desde hace algunos años se ha venido advirtiendo la falta de una mayor regulación y acreditación de los Programas



de Capacitación, que garanticen la calidad del servicio y el impacto real en la mejora de las habilidades y conocimientos de los docentes (Jornet, J., Suárez, J., y Perales, M.J. (2002). Ante ello, por ejemplo en Argentina se estableció la Red Federal que articula a las instituciones de capacitación docente atendiendo a parámetros de calidad. En tanto que la Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo, Brasil, conformó los denominados Equipos Pedagógicos constituidos por docentes de excelencia que capacitan a sus pares (Vaillant 2007).

En la mayoría de países de la región existe un escalafón que varía en el número de niveles aunque no en los requisitos generales para la promoción. Fundamentalmente, se mantiene un enfoque credencialista (títulos, experiencia, certificaciones) que privilegia la antigüedad en la función docente como base del ascenso. Sin embargo, se operan cambios allí donde los países tienen establecidos sistemas de evaluación normados para fines de promoción como es el caso brasileño y colombiano. En las carreras más recientes como la ecuatoriana y la peruana se han establecido más niveles escalafonarios (10 y 8, respectivamente).

No obstante, las últimas versiones de carrera como el caso de Ecuador, México y Perú están incluyendo nuevas posibilidades de promoción horizontal distintas al escalafón o las asignaciones extraordinarias. En Ecuador, se ha normado la función laboral de docente mentor que supone un docente de aula que además acompaña los procesos de formación de otros docentes. En similar situación se encuentra en México la promoción horizontal hacia funciones de asesoría técnico-pedagógica. En el caso de la carrera peruana, existe la posibilidad de mantenerse en el aula y desempeñar también funciones en el área de investigación según la nueva legislación. En ambos casos, además de una compensación económica como parte del escalafón, los docentes no abandonan el aula a pesar de tener niveles mayores de jerarquía.

Tal como se aprecia, la promoción laboral en las carreras docentes latinoamericanas está estrechamente vinculada a la orientación general de la carrera. Las mayores posibilidades de promoción horizontal se encuentran en carreras que transitan hacia normas de segunda generación.

### **2.3 Procesos de evaluación de la función docente**

La evaluación de la función docente es una de las actividades más intensamente discutidas y trabajadas en la región. Los distintos tipos de evaluación asociados al ingreso a la carrera, a los ascensos y al propio desempeño están presentes en todas las carreras docentes de la región, aunque con mayor presencia y sofisticación en las carreras en transición y aquellas de segunda generación.

En casi todas las carreras en la región, los procesos de evaluación incluyen la participación de varios actores, entre los que se encuentran instancias subnacionales, padres de familia y representantes gremiales. Estos actores participan de múltiples maneras y con diferentes niveles de responsabilidad. Un ejemplo de ello es posible observar en las evaluaciones de ingreso a la carrera. En El Salvador, la responsabilidad es asumida completamente por los consejos directivos escolares que son organizaciones internas conformadas por los directores, representantes de los docentes, de los padres de familia y de los estudiantes. En el otro extremo, se encuentra la regulación ecuatoriana que le otorga responsabilidad y ejecución de las evaluaciones al nivel central, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En el Perú, los representantes de los gremios docentes participan como observadores de los procesos de evaluación mientras que en Nicaragua el sindicato forma parte constitutiva de las comisiones evaluadoras.

La situación en Cuba no difiere mucho de otros países centroamericanos como El Salvador, aunque su práctica es algo más antigua y por lo tanto está más arraigada. De acuerdo a Corrado esta data de 1997, aunque desde el 2002 tomó la forma de Comisiones de Evaluación Docente. Estas comisiones están a cargo de los directores de las instituciones, y en ellas se involucra prácticamente a toda la comunidad educativa: estudiantes, padres, organizaciones sindicales, los docentes más calificados del colectivo y expertos del Ministerio (Corrado 2010).

Más homogénea es, en cambio, la utilización de instrumentos de evaluación. En la mayoría de los casos, aunque con importancias distintas, los procesos de evaluación incluyen tradicionales pruebas escritas de conocimientos, tanto pedagógicos como de contenidos. En las carreras en transición entre la primera y segunda generación, se ha ido incorporando fichas de observación directa y protocolos de clases demostrativas. En menor medida, carreras como la chilena, colombiana o peruana incorporan instrumentos de evaluación elaborados por los propios docentes, tales como el portafolio y las filmaciones de clases.

Particularmente, es importante llamar la atención de un reciente tipo de evaluación vinculado con el ejercicio profesional de los profesores. La evaluación del desempeño del docente se ha vuelto sentido común entre los decisores de políticas públicas, los propios docentes, las familias y los estudiantes. En estos tiempos pareciera ser imposible que existan sistemas educativos que no evalúen el trabajo de los docentes, aun cuando sólo Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Perú tienen normas detalladas que regulan todo el proceso y los instrumentos de evaluación (Corrado 2010).

Héctor Valdés (2004) define la evaluación del desempeño docente como el conjunto de principios, conceptos y métodos que de forma sistemática ofre-



cen datos válidos y fiables. La finalidad de este proceso es valorar el efecto que produce en los alumnos el despliegue de las capacidades pedagógicas, su emocionalidad, responsabilidad laboral y la naturaleza de sus relaciones interpersonales con alumnos, padres, directivos, colegas y representantes de las instituciones de la comunidad.

En un estudio comparativo de modelos de evaluación de 50 países, Murillo (2006) concluye que las diferentes decisiones tomadas en cada sistema educativo respecto al sistema de evaluación del desempeño dependen de dos factores: la tradición educativa de cada país y las necesidades educativas prioritarias. En el caso de América Latina, esto consistió en elevar la calidad de la docencia, para lo cual se pusieron en marcha sistemas de evaluación externa que incentiven a la mejora.

En un estudio también comparativo de siete países (Argentina, Colombia, Nicaragua, Uruguay, Honduras, El Salvador y República Dominicana), Vaillant y Rossel (2006) reconoce que las tendencias a nivel internacional muestran una enorme diversidad en los programas y mecanismos de certificación y evaluación docente. La autora estima que una de las razones que justifica tal diversidad deriva de las normas que regulan la profesión docente. En ese sentido, se pregunta: ¿de qué manera un marco normativo puede garantizar que aquellos que ingresen a la profesión lo hagan con capacidades y competencias que les permitan ejercer una docencia de calidad?

Tres son las ideas que comparten los países que evalúan el desempeño de los docentes en su práctica diaria. En primer lugar, la evaluación del trabajo de los profesores supone una definición *a priori* de aquello que es un buen desempeño. En países como Chile y Perú<sup>16</sup>, se han elaborado y aprobado oficialmente matrices que registran un conjunto de estándares de calidad organizados en distinta áreas o ámbitos de trabajo.

En Chile, el **marco para la buena enseñanza** incluye veinte criterios y setenta descriptores distribuidos en los cuatro dominios que definen el ciclo del proceso de enseñanza-aprendizaje (preparación de la enseñanza, creación de un ambiente propicio para el aprendizaje apropiado, enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes y responsabilidades profesionales).

---

16 En Colombia, Ecuador y México existen perfiles que son elaborados *ad hoc* y son definidos por las instancias correspondientes del sector a nivel nacional y subnacional.

En el caso peruano, el **marco del buen desempeño docente** está compuesto por cuatro dominios (la preparación para el aprendizaje de los estudiantes, la enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes, la participación en la gestión de la escuela articulada con la comunidad, y el desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente) que comprenden nueve competencias, que a su vez contienen cuarenta desempeños.

En segundo lugar, las evaluaciones del desempeño están definidas como oportunidades de mejora de los profesores. La periodicidad de estas evaluaciones cuyo promedio es de cada tres años ofrece un camino de mejora, a partir de la demostración de las habilidades consolidadas o la presentación de nuevas competencias adquiridas. En casos como el ecuatoriano o el colombiano, los buenos resultados en las evaluaciones de desempeño suponen estímulos e incentivos, así como elementos conducentes a promociones laborales.

Finalmente, en tercer lugar, la evaluación del desempeño docente está concebida como una estrategia para retener a los mejores profesores dentro del sistema, pues se ha extendido la implementación de incentivos de tipo salarial en función a los resultados, así como otro tipo de reconocimientos. Pero al mismo tiempo, tanto en Colombia, como en Chile, Ecuador, México y Perú, deficientes resultados en estas evaluaciones tienen consecuencias de alto impacto para la estabilidad laboral de los docentes.

En todos los casos, luego de oportunidades de capacitación para los profesores con resultados deficientes, si las evaluaciones negativas persisten<sup>17</sup>, los docentes son separados de la carrera. No obstante, en la práctica no ha sido usual llegar a este punto. Esta medida extrema más bien ha sido excepcional en todos los países donde se han implementado sistemas de evaluación del desempeño docente, entre otras cosas por la resistencia que surgió en los gremios durante mucho tiempo. Además, en varios momentos estas evaluaciones arrojaron pobres resultados que han cuestionado la efectividad del sistema educativo en su conjunto.

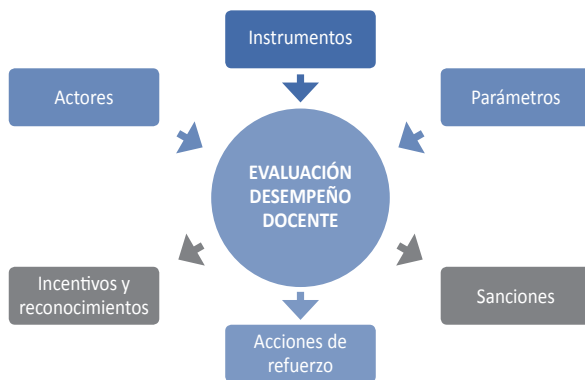
Esta consecuencia de alto impacto es el elemento más representativo de las carreras que se han diseñado con una perspectiva meritocrática. Así, pese a su problemática consolidación supone ya una ruptura con la tradición burocrática de ejercicio profesional en el Estado asociado con la estabilidad laboral y el valor de la experiencia traducida en años de servicio que aun caracteriza a la mayoría de carreras docentes latinoamericanas.

---

17 La cantidad de evaluaciones previas a la separación de la carrera varían entre dos y tres en períodos de 6 años.



**Gráfico 7**  
**Mapa conceptual de evaluación de los docentes en América Latina**



#### 2.4 Procedimientos de salida de la carrera

En todas las regulaciones analizadas, las opciones de salida de la carrera cuentan con indicaciones precisas. En un intento por reordenar estos procedimientos es posible identificar un conjunto de criterios de salida propios de una **relación contractual**. Forman parte de este conjunto las renunciaciones por parte de los docentes y el incumplimiento con las funciones y responsabilidades tipificadas en la regulación. Entre las más comunes se encuentran las faltas injustificadas, el abandono del puesto de trabajo, conductas inapropiadas (reñidas con la moral) y comportamientos agresivos. Bajo esta línea hay especificaciones en países como Nicaragua en donde el ejercer otro cargo que se considere incompatible con la función docente es causal de retiro o como en Costa Rica en donde está tipificado como falta grave incitar directa e indirectamente la participación de estudiantes en actividades que atenten contra el orden público o institucional. La otra cara de esto, como señala Quinteros (2007) para el caso uruguayo, es que existe una enmarañada normatividad que permite que el nivel de ausentismo de los docentes de educación media alcance el 30% y no se ejecuten ante ello sanciones efectivas, una realidad que se replica en otros países.

Otro paquete de criterios para el retiro de la carrera es la **jubilación**. Este tema presente en todas las regulaciones en la región aun cuando los niveles de precisión normados son distintos. Existe un grupo de países — entre los que se incluyen El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Brasil Honduras, Chile, República Dominicana, México, Colombia y Argentina— en donde las normas sobre la jubilación de los docentes remiten a las leyes generales de jubilación



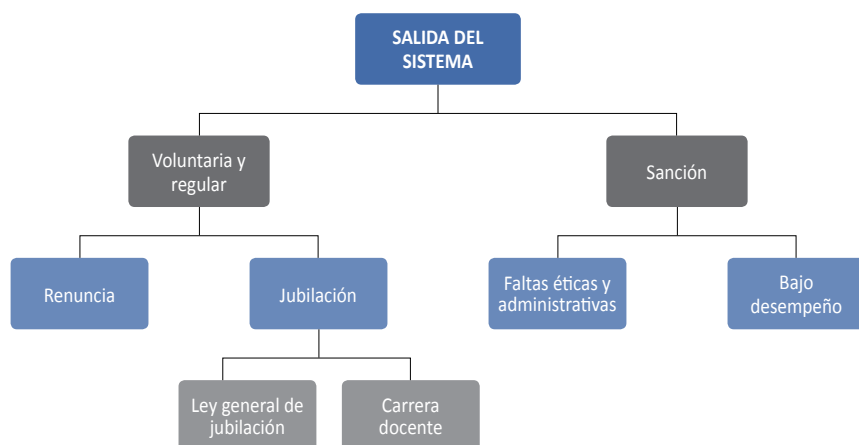
y previsión de los países. En el otro grupo de países, las condiciones y requisitos para la jubilación están determinados en las propias regulaciones sobre la carrera docente. A este grupo pertenecen Panamá, Uruguay, Perú, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, entre otros.

La tendencia general es a establecer la edad de jubilación alrededor de los 65 años. En los límites se encuentran Uruguay con 70 años y Paraguay con 40 años (en el caso de las mujeres). Junto con la edad de jubilación, algunos países como Panamá, Uruguay y Nicaragua consideran como alternativa los años de servicio, que van en el rango de 25 a 30. En todos los casos, existen excepciones para que estos límites de edad o años puedan ampliarse. El trabajo destacado y la necesidad de servicio son las excepciones más comunes. En Bolivia, existe además una excepción asociada a los años de servicio. El trabajo en zonas de frontera o rurales acredita más años de servicio, los cuales son incluidos para la jubilación.

En países, como Panamá, Paraguay y Chile las edades de jubilación son diferenciadas por sexo. Las mujeres pueden jubilarse (en promedio) 5 años antes que los varones. Y en el caso específico de Paraguay, por cada hijo nacido se reconoce un año de servicio.

Además de los procedimientos descritos, hay una tendencia correspondiente a las carreras de segunda generación que corresponden al retiro de la carrera como producto de evaluaciones de desempeño.<sup>18</sup>

**Gráfico 8**  
**Esquema de salida de la carrera docente en América Latina**



<sup>18</sup> Ver apartado anterior

### 3. Poniendo en valor la profesión docente

El reconocimiento del papel fundamental que tienen los profesores en el éxito educativo impulsó a muchos países en la región a buscar formas de elevar el estatus de la profesión docente. Así, se desarrollaron estrategias de estímulos, incentivos y premios con la doble finalidad de atraer y retener a los mejores docentes, y a la vez buscar que la sociedad vuelva a valorar la importancia de la profesión.

En este escenario se enmarcan experiencias implementadas en Chile y Perú para atraer a la carrera docente a grupos de jóvenes de alto desempeño académico. La estrategia es casi la misma y consiste en dotar de atractivas becas de estudio de pedagogía y ofertas de trabajo posteriores dentro del sistema educativo. Así funciona la Beca Vocación de Profesor (BVP) que está a cargo de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, que ha atraído a alrededor de 9.000 jóvenes entre los años 2011 y 2013 (OREALC – UNESCO 2014). Muy similar es la Beca Vocación Maestros promovida por el Ministerio de Educación del Perú, dentro del Programa Nacional de Becas (PRONABEC). La beca selecciona a los estudiantes que culminaron la educación media con los mejores promedios y les ofrece formarse en pedagogía en seis universidades de alto prestigio del país. Estas medidas pretenden remontar la imagen de una carrera docente poco atractiva para jóvenes destacados, y forman parte de las políticas de estos gobiernos para sanear la deteriorada imagen social de la docencia.

De modo general, fueron tres los factores que más impactaron en el deterioro de la imagen social de la profesión docente. El primer factor es de orden estructural y está asociado a la crisis de la profesión. Los cambios sociales, el auge de la psicología cognitiva y las corrientes constructivistas, y el poder de las comunicaciones impactaron directamente en el centro mismo de la identidad profesional de los docentes, sin que los propios docentes pudieran reacomodar rápidamente el sentido laboral.

El segundo factor corresponde a los beneficios limitados que empezó a tener el ejercicio de la profesión. La intensificación del trabajo y la precarización laboral, producidas por la expansión muchas veces desordenada de los sistemas educativos, se tradujeron en malas condiciones de trabajo y una importante disminución de los salarios.

Los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes son el contexto en el que aparece el tercer factor con características coyunturales. La evidencia de los bajos rendimientos estudiantiles colocó la atención en el trabajo docente. La importancia de los docentes en el logro de aprendizaje de los

estudiantes devino, en muchos casos, en una sobre-responsabilización de los docentes, generando un impertinente círculo de victimización-culpabilización.

En general, la literatura sobre el tema desarrolla dos grandes tipos de estrategias de puesta en valor de la profesión. A un primer grupo pertenecen aquellas que corresponden a cuestiones monetarias, tales como esquemas de incentivos salariales y programas de bonificaciones. Un segundo grupo comprende las acciones de tipo simbólico no monetarias, tales como premios y reconocimientos públicos. Estos tipos de estrategias pueden además ubicarse tanto a nivel de la carrera docente, como fuera de ella. En este último caso, ubicadas en normativa y programas generales del Estado o de instituciones privadas.

**Gráfico 9**  
**Matriz de organización de tipos de incentivos y estímulos**

	<b>Bienestar social</b>		
Intracarrera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premios / reconocimientos</li> <li>• Beneficios de consumo cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema previsional</li> <li>• Sistemas de salud ocupacional</li> </ul>	Extracarrera
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonificaciones e incentivos</li> <li>• Becas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquemas de préstamos bancarios</li> </ul>	
	<b>Bienestar económico</b>		

Ambas estrategias se apoyan conceptualmente en la **motivación** como proceso disparador de un cambio “desde los docentes”, para luego impactar en las percepciones sociales sobre ellos mismos. La extensa literatura sobre el tema concuerda en que cualquiera sea el tipo de estímulo o incentivo, este siempre es considerado un factor externo que se administra para inducir que ocurra cierto tipo de comportamientos o para reducir la ocurrencia de ciertas otras conductas consideradas negativas (Eccles y Wigfield 2002, Deckers 2001, Reeve 2001).

Sin embargo, para que esos cambios en la conducta laboral ocurran, los programas de estímulos e incentivos deben cumplir algunos requisitos. Odden y Kelly (2002) plantean que son tres las condiciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar este tipo de programas. Primero, debe existir la probabilidad (subjettiva) de lograr la meta. Una segunda condición es que exista una relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta. Finalmente, el valor de la meta debe percibirse como un beneficio significativo para la persona que



busca alcanzarla, como ajustes e incrementos de sus salarios, la posibilidad de obtener compensaciones alternativas o el desarrollo de mayores habilidades profesionales.

En América Latina, los programas de estímulos e incentivos han sido desarrollados en marcos conceptuales menos complejos, se han orientado fundamentalmente hacia esquemas monetarios y han priorizado esquemas de incentivos asociados a las habilidades de los docentes y, en menor medida, al desempeño de los estudiantes (Morduchowicz 2011, Vegas 2006, Mizala y Romaguera 2003, Navarro 2002).

Los programas de incentivos en la región han sido diseñados desde tres ópticas: como estrategia de un mejor desempeño de los docentes, como premio a un resultado bueno obtenido y/o como mecanismo para incentivar mejoras. Bajo cualquiera de estas modalidades, la evaluación sobre el tema ha concluido que los docentes latinoamericanos no siempre responden a los incentivos de manera predecible (Vegas y Umansky 2005) y que en aquellos países donde se ha medido el impacto de dichos incentivos<sup>19</sup> con el rendimiento de los estudiantes no ha sido posible asumir relaciones claras entre dichos incentivos a los docentes y los resultados de los estudiantes (Cueto, Torero, Deustua y León 2005, Carnoy, Brodziak, Molinas y Socías 2007, López-Acevedo 2004, Núñez, Steiner, Cadena y Pardo 2002).

Junto con los esquemas de incentivos monetarios, la región ha desarrollado iniciativas basadas en el reconocimiento no monetario como estrategia que promueve el mejor de desempeño de los docentes.

Vaillant y Rossel (2010) han estudiado las iniciativas de reconocimiento de la docencia efectiva en diversos países.<sup>20</sup> Aunque señalan que la evidencia sobre los efectos de estas iniciativas es aún incipiente y limitada, los premios son considerados como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, la efectividad del desempeño de los docentes. Los incentivos no monetarios, sostienen las autoras, cobran especial relevancia cuando se establece vínculos con mejoras en el bienestar de la vida de los maestros.

El reconocimiento público que supone estas premiaciones otorgadas a las buenas prácticas docentes impacta en la autoestima de los profesores, a la vez que mejora la valoración de la opinión pública hacia la profesión. Se dirigen

19 En este informe se hace referencia a Perú, Chile, México y Colombia.

20 Estas experiencias son el Premio Educador Nota 10 (Brasil), el Premio Compartir al Maestro (Colombia), el Premio Maestro 100 Puntos (Guatemala), el Premio ABC (México) y el Premio Maestro que deja Huella (Perú).

fundamentalmente a mejorar el prestigio, estatus y estima ocupacional (Hoyle 2001). Si bien estas dimensiones son de la mayor importancia en la mejora del desempeño de los docentes, no existe aún evidencia sobre el impacto de estos programas en los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Países como Colombia, Chile, El Salvador y México han implementado en la última década programas de incentivos monetarios asociados a carreras docentes. En líneas generales, estos programas han optado por entregar los incentivos tanto a nivel individual como colectivo. En el caso de México estos programas son voluntarios, en tanto que en El Salvador los incentivos están asociados a los resultados de los aprendizajes de los estudiantes. En Chile, la experiencia es mixta, pues los incentivos colectivos están asociados a los resultados de aprendizaje de los estudiantes como sucede en El Salvador; pero además se implementó desde el 2004 la denominada Asignación Variable de Desempeño Individual, a la que se postula de manera voluntaria al igual que en México y que implica rendir pruebas de conocimientos pedagógicos y disciplinarios propios de los niveles en los cuales se enseña (Corrado 2010).

Morduchowicz (2011) sostiene que la tendencia latinoamericana avanza hacia la idea de ofrecer incentivos al colectivo escolar y en función a los resultados educativos obtenidos. Por ejemplo, ya desde 1996 en Chile se premia con asignaciones monetarias a todos los docentes de los establecimientos educativos que mejoran sus resultados en las mediciones del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos. En México, el 2008 se implementó el sistema de Estímulos Alianza que le ofrece un incremento sobre su asignación regular a los docentes de establecimientos educativos de zonas rurales y de alta marginalidad que obtuvieron mejores resultados en la Evaluación Nacional de Logro Académico. Esto debido a que la evidencia sobre el tema determina que los incentivos individuales no impactan en el desempeño de los estudiantes (Mizala y Romaguera 2003).

Al mismo tiempo, en países como Perú esto ha ido de la mano con esfuerzos por incrementar los salarios al universo de docentes, aunque estos se mantienen rezagados en comparación a los ingresos obtenidos por otros sectores profesionales similares en porcentajes que oscilan entre el 25% y 50% (Bruns y Luque 2014). Los incrementos salariales también forman parte de las acciones de la mayor parte de los gobiernos, aunque motivadas ante todo por las presiones gremiales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados aún queda una gran brecha por remontar como sucede en Chile, donde investigaciones recientes demuestran que el salario de los docentes y su proyección es similar a la de quienes hicieron estudios técnicos de sólo dos años en contraste a los cinco que se les exige a los profesionales de la educación (Bellei y Valenzuela 2010).



También en Brasil donde Abuchaim (2014) haciendo uso de series históricas de la última década muestra que los profesionales de la educación de este país perciben en promedio la mitad del salario que se les otorga a profesionales de la salud y las ciencias exactas, pese a que tienen los mismos años de formación, un factor que desalienta a los jóvenes para optar por la carrera docente.

De otro lado, el importante volumen de incentivos no monetarios que se aplican en la región requiere de mayores esfuerzos de sistematización. Todo parece indicar que estos esquemas de estímulos impactan en los resultados educativos (Vegas y Umansky 2005), a la vez que fortalecen el estatus de la profesión (Vaillant y Rosell 2010). Algo de eso ha pasado en Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde pese a las múltiples dificultades en torno a los salarios y la estabilidad laboral de los docentes, estos en algunos casos han ampliado sus horas de dictado como resultado de la mayor cercanía e interacción con los padres de familia que participan cotidianamente de la administración de los establecimientos educativos. Una cercanía que los estimula e interpela a cumplir adecuadamente su deber de docentes. No obstante, las evidencias muestran al mismo tiempo sendos fracasos.

Cabe anotar que, en términos de incentivos estrictamente simbólicos como el reconocimiento público al buen desempeño, que todos suponen trae consigo un trabajo más dedicado, en realidad no se ha desarrollado una demostración empírica rigurosa. Más bien, todo se ha quedado en el ámbito testimonial y anecdótico de numerosos docentes que se sienten motivados a mantener e incrementar la excelencia de su trabajo, pues valoran enormemente aquel reconocimiento (Andrew 2006).

En una línea que articula los esquemas monetarios y no monetarios países de la región como Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana están elaborando y discutiendo propuestas de planes de estímulos e incentivos dirigidos a acompañar la implementación de nuevas carreras docentes. En todos los casos, estas propuestas reconocen la necesidad de contar con la mayor y más variada cantidad de estímulos e incentivos de distinta naturaleza que busquen mejorar los aprendizajes de los estudiantes sin renunciar al fortalecimiento de la profesión. Recogiendo las lecciones de esquemas de incentivos monetarios y programas de estímulos simbólicos desarrollados en la región, estas propuestas se reafirman en la importancia de que los planes se rijan por principio de equidad, transparencia y oportunidad. En todos los casos también se requieren reformas en la arquitectura institucional del Estado para poner en marcha dichos planes. En suma, existe un acumulado en la región que requiere ser sistematizado para que pueda aportar directamente a la formulación de políticas públicas.

#### 4. Reflexiones finales

Este documento ha buscado caracterizar los esfuerzos que se han realizado recientemente en América Latina para valorizar la profesión docente, el análisis de los alcances y los resultados de las políticas implementadas en esta dirección, y el esbozo de propuestas de nuevas políticas que permitan dar un salto cualitativo hacia una profesión de alto reconocimiento social. Para ello se revisaron dieciocho carreras docentes y algunas políticas específicas sobre valoración de la profesión. En esta sección final se presentan algunas ideas a modo de conclusión, así como algunos insumos para el diseño de nuevas políticas para el fortalecimiento de la profesión docente.

##### *Las carreras docentes en América Latina no se han modificado sustantivamente*

La revisión de las carreras vigentes muestra que ocho de dieciocho países han transformado sus regulaciones en los últimos doce años.<sup>21</sup> De estas ocho carreras, cuatro de ellas han cambiado la regulación, pero no han transitado hacia el enfoque meritocrático que caracteriza a las nuevas carreras.<sup>22</sup>

Por ello, las **generaciones de carreras docentes se diferencian cada vez más**. En un extremo se encuentran carreras ancladas en enfoques tradicionales caracterizados fundamentalmente por contemplar particularmente promoción laboral vertical, estabilidad laboral y privilegio de la antigüedad y la certificación. En el otro extremo se encuentran las carreras con características opuestas; es decir, énfasis en la promoción horizontal y la estabilidad asociada al desempeño.

Esta clasificación de carreras responde a que **las carreras docentes vigentes en la región están comprendidas en un lapso de sesenta años**. La más antigua carrera vigente es de 1953, mientras que la más reciente es del año 2013.<sup>23</sup> En algunos casos, carreras de veinte años de vigencia han realizado modificaciones parciales con la finalidad de alinearse a los enfoques meritocráticos.<sup>24</sup>

No obstante, existe en la región la tendencia de transitar hacia carreras de tipo tecnocrático. Países con carreras típicamente de primera generación han elaborado propuestas de regulaciones con enfoques meritocráticos. Se trata, por ejemplo, de Guatemala y República Dominicana. En el primer caso, la escuela de formación docente de la Universidad San Carlos de Guatemala y el Sindicato de Docentes, con el apoyo de USAID, elaboraron una propuesta de carrera do-

21 Se refiere a Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

22 Se refiere a El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

23 Se refiere a Costa Rica como la más antigua y a México como la más reciente.

24 Se refiere a Chile.



cente en el año 2011. En la propuesta, se plantea una carrera que, bajo la orientación del desarrollo profesional, promueva el prestigio social y académico de la profesión docente. Esta propuesta incluye los aspectos principales que caracterizan a las carreras tecnocráticas: promoción horizontal, evaluaciones con altas consecuencias y mecanismos de estímulo y sanción al “mal desempeño”.

En República Dominicana, el Ministerio de Educación (2014) ha elaborado una nueva propuesta de carrera docente. Es una regulación orientada al desarrollo profesional y no solo busca normar la relación contractual de los docentes con el Estado. En esta nueva propuesta se observa la incorporación amplia de asuntos relacionados con la formación docente, la definición de marcos que definen un correcto ejercicio profesional docente, así como la incorporación de modalidades de evaluación del desempeño.

#### *La regulación sobre las carreras docentes latinoamericanas es heterogénea*

En la región coexisten regulaciones específicas para los docentes junto con regulaciones vinculadas estrechamente a constituciones políticas y con secciones dentro de leyes generales de educación. En esta misma línea jurídica, la diversidad de normas se pone en evidencia cuando se observan carreras docentes que tienen distintos niveles jurídicos que van desde ordenanzas hasta leyes específicas. Esto ocasiona que en aquellos países con normatividad específica y de rango mayor se requiera la elaboración de reglamentos que especifican, incluso en el máximo detalle, las acciones de la vida laboral de los docentes.

Otra característica de heterogeneidad está relacionada con las **organizaciones políticas de los Estados y los niveles de descentralización de las decisiones**. En países federales la estructura del Estado dispone y permite las particularidades de carreras, en algunos casos sobre la base de una regulación general nacional y, en otros, ocasionando altos niveles de atomización. Caso contrario ocurre en países con estructuras unitarias en los cuales las normas generales son aplicadas a todo el colectivo docente y los niveles de decisiones en niveles subnacionales dependen del grado de descentralización alcanzado. En la mayoría de los casos, los actores de instancias subnacionales tienen una participación limitada en la implementación de las carreras docentes.

Un tema particular corresponde a carreras docentes que se implementan en países donde coexisten sistemas público y privados; estos últimos en expansión en América Latina. En estricto, esta situación genera que las carreras sean regulaciones para el trabajo docente en el servicio público, mientras que en el servicio privado, el trabajo docente sea regulado por códigos generales de trabajo.



*Las estrategias de incentivos siguen mayoritariamente privilegiando los insumos y lo monetario*

A pesar que existen en la región programas de incentivos para los docentes desde la segunda mitad de la década de los años noventa, la tendencia en los países de la región está caracterizada por estrategias centradas en los procesos antes que en los resultados y en los estímulos económicos antes que en los reconocimientos no monetarios. Los planes de incentivos y estímulos suelen asociarse a las carreras sin considerar, de otro lado, las estrategias promovidas fuera del sistema que aportan directamente al logro del objetivo común de mejorar el desempeño.

En la región, existen limitados resultados de investigación sobre la implementación de carreras o lineamientos específicos provenientes de las regulaciones más recientes. Esta falta de construcción sistemática de conocimiento sobre el tema se suple con las grandes orientaciones propuestas en las reformas educativas que América Latina ha continuado implementando desde la década de los años noventa. Bajo las hipótesis de **evaluar para mejorar**, de **esforzarse (individualmente) para alcanzar las metas** y de **mostrar resultados para demostrar éxito**, el trabajo de los docentes está atravesando por nuevas transformaciones que impactan directamente en la noción de profesión docente.

Por ello, la región requiere desarrollar investigación sobre los resultados de la implementación de las nuevas generaciones de carreras docentes, que permita utilizar información específica que complemente las orientaciones ideológicas de las reformas. Y es que no hay evidencia suficiente sobre si en el caso de la promoción vertical predomina siempre el “enfoque de excelencia” (por ejemplo para acceder a los cargos de directores) o se combina también con un “enfoque credencialista”. En la misma línea, se espera que bajo una modalidad de carreras horizontales, los enfoques de excelencia sean efectivamente aquellos que rijan dichas carreras.

Mientras tanto, es posible tener en cuenta algunas consideraciones generales que sirvan a la implementación de dichas carreras y al diseño de futuras regulaciones.

El enfoque meritocrático que caracteriza el futuro de las carreras docentes en la región requiere ser comprendido e implementado considerando la cultura escolar y docente. La orientación individualista propia de este tipo de enfoques, además de ir a contracorriente con la cultura docente, puede caer en contradicción con las exigencias que el mismo sistema impone a los profesores para que realicen trabajos en equipo. **Buscar reconocer y premiar el mérito sin perder la esencia colectiva de la educación se constituye en un primer gran reto que las políticas de regulación docente deben enfrentar.**



Una segunda consideración está vinculada al énfasis que debe colocarse en la concepción de las carreras docentes. En un contexto caracterizado por el desarrollo de iniciativas que promueven la valoración social de la profesión docente resulta fundamental concebir las carreras docentes como instrumentos de desarrollo profesional y no solo como documentos que norman una relación contractual entre el Estado y el magisterio. **Incluir en las carreras más alternativas de promoción laboral y nuevas posibilidades de espacios de trabajo son fundamentales en el diseño de nuevas regulaciones docentes.**

Por otro lado, resulta fundamental asociar las carreras docentes con los procesos de formación docente. El cabal funcionamiento de la regulación tendrá que ver con la formación continua y/o en servicio de los docentes, pero también con la formación inicial. Formarse desde el inicio para actuar en un marco meritocrático exige un conjunto de competencias básicas que no podrán conseguirse solo con la formación post inicial. **Un tercer elemento a tener en cuenta es el vínculo de las carreras con los planes de formación y, mejor aún, su enmarcamiento en políticas docentes integrales.**

El tránsito hacia carreras meritocráticas debiera venir acompañado con una definición acerca del significado de desempeñarse como un buen docente. En tanto las regulaciones estén estrechamente vinculadas con la evaluación, se requiere el mayor de los consensos posibles sobre qué significa ese buen desempeño. **La elaboración de marcos de desempeños, estándares o competencias específicas sobre la función y la práctica docente es un cuarto reto que tienen que resolver los sistemas educativos para consolidar las carreras docentes.**

Otra consideración sobre regulaciones docentes está relacionada con las características jurídicas de la norma. Hay una tendencia a especificar (aislar la legislación docente de las normas educativas generales) la normatividad docente. En ello resulta fundamental no quebrar las lógicas entre dispositivos legales; es decir, entre la normatividad específica sobre la carrera docente con legislación macro del sector (leyes generales de educación o leyes de presupuesto), con normas específicas sobre formación docentes y con plataformas legales como las leyes de servicio civil o dispositivos legales sobre provisiones y jubilación. **Un quinto reto para los diseñadores de política es elaborar regulaciones específicas alineadas con el marco jurídico nacional.**

En sexto lugar, la tendencia a hacer más meritocráticas las carreras docentes debe incluir la elaboración de **planes integrados de estímulos e incentivos al desempeño docente.** Normas específicas y desarticuladas podrían no cumplir con los objetivos propuestos por los incentivos. Dichos planes deberían además considerar orientaciones hacia el desempeño y los resultados, diferentes

tipos de estímulos (monetarios y no monetarios) y vínculos con iniciativas estatales y privadas que se desarrollan fuera de la carrera.

Esta revisión panorámica sobre las carreras docentes y las acciones emprendidas por el Estados para modificarlas, reformarlas o crear nuevas debiera servir de base para preguntarnos en qué medida estas nuevas generaciones de carreras integran una perspectiva que favorece el desarrollo profesional de los docentes.

Considerando las reflexiones iniciales presentadas en este informe, la narrativa construida sobre el desarrollo de la profesión docente en los países, así como las decisiones de política no pueden eludir la incorporación del fortalecimiento técnico de la profesión, ni la acción específica desde el Estado para promover su revaloración en la sociedad. De lo contrario, hacer más experto a un profesional docente sin el reconocimiento social necesario dificultará el proceso efectivo del desarrollo profesional.

Junto con ello, las carreras orientadas al desarrollo profesional bajo una perspectiva meritocrática deben procurar articular cada vez más a la formación docente como elemento central de este desarrollo y buscar deslindar la evaluación como un instrumento asociado al premio o castigo incorporado en la carrera. Colocar la evaluación docente como un mecanismo de fortalecimiento de la formación docente es un reto conceptual y operativo de las regulaciones docentes en la región.

Junto con el desarrollo de carreras docentes organizadas sobre la base de procedimientos tecnocráticos, los países tienen el reto de elaborar, reconstruir y recrear las definiciones sobre el desempeño docente. Resulta fundamental contar con definiciones claras al respecto, pues de lo contrario este tipo de carreras lejos de estimular el desarrollo profesional podrían estar orientándose hacia un “deber ser” de la profesión, antes que a un consenso sobre lo que “es” la profesión.

El reto de las carreras docentes meritocráticas es, finalmente, reafirmar que estos mecanismos basados en el mérito son medios para alcanzar objetivos mayores, tales como el propio desarrollo docente que permita conseguir mejores aprendizajes para todos los estudiantes. Por ello, retomando lo propuesto por Hargreaves y Fullan (2012), las carreras meritocráticas debieran tener como objetivo el desarrollo de la profesión en términos del incremento del capital profesional; es decir, el desarrollo personal, profesional y social de los docentes.



- Abuchaim, B. (2014) *Informe Nacional Brasil sobre Políticas para la formación y desarrollo profesional de docentes en educación para la primera infancia*. Proyecto Estrategia Regional sobre Docentes OREALC/UNESCO (documento en proceso de publicación).
- Aguerrondo, I. (2004). Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina. En, J.C., Tedesco, Comp., *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE-Unesco y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Andrew, H. (2006) *Awards and Recognition for Exceptional Teachers: K-12 and Community College Programs in the USA, Canada and other countries*. Ottawa: Matilda Press.
- Ávalos, B. (2001). *El Desarrollo Profesional de los Docentes: Proyectando desde el Presente al Futuro*. Santiago de Chile: PREAL
- Bellei, C. y Valenzuela J.P. (2010) “¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile?” En: Martinic, S. y Elacqua, G. (Eds.) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago: OREALC-UNESCO y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Birgin, A. (1999). *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Troquel.
- Bruns, B. y Luque, J. (2014). *Great teachers. How to Raise Student Learning In Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank.
- Carnoy, M., Brodziak, I., Molinas, A. y Socías, M. (2007). *Education Finance and Policy*, (2), 3. Cambridge Press: MIT
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Contreras, J. (2001). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- Cordero, N. (2010). Un sistema de mérito para el siglo XXI. *Reforma y Democracia*, 48.

- Coriat, B. (1992). *El Taller y el Robot. Ensayos sobre el Fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. Madrid: Siglo XXI.
- Corrado, A., Coord. (2010) *Acerca de la evaluación del desempeño docente. Algunas experiencias internacionales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Cuenca, R. (2014). Las múltiples identidades profesionales de la docencia. En, D. Andrade Oliviera y M. Feldfeber, Comps., *Políticas educativas para América Latina: praxis docente y transformación social*. Lima: Editorial de la Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Cuenca, R. (2007). ¿Hacia dónde va la formación docente en América Latina. En, R. Cuenca, N. Nucinkis y V. Zavala, Comps., (2007). *Nuevos maestros para América Latina*. Madrid: Morata.
- Cuenca, R. y Stojnic, L. (2008). *La cuestión docente. Perú: Carrera Pública Magisterial y el discurso del desarrollo profesional docente*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas y Foro Educativo.
- Cueto, S., Torero, M., Deustua, J. y León, J. (2005). *Evaluación de impacto de la asistencia docente sobre el rendimiento de los estudiantes*. Lima: GRADE.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Darling-Hammond, L. (2000). Teacher Quality and Student Achievement. A review of state policy evidence. *Education policy analysis archives*, 8(1), 1-44.
- Deckers, L. (2001). *Motivation. Biological, Psychological and environmental*. Boston: Allyn and Bacon.
- Delannoy, F. (2000). *Teacher training or lifelong professional development? Worldwide trends and challenges*.
- Delannoy, F. y Sedlacek, g. (2001). *Brazil teachers' development and initiatives. A strategic framework*. Washington D.C.: World bank.
- Eccles, J. y Wigfield, A. (2002). Motivational beliefs, values and goals. *Annual reviews psychology*, 53, 109-132.

- Elmore, R. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 9 – 48.
- Etzioni, A. (1969). *The semi-professions and their organization*. New York: Free Press.
- Evans, L. (2008). Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals. *British Journal of Educational Studies*, 56 (1): 20-38.
- Feldman, D. (1994). *Curriculum, maestros y especialistas*. Buenos Aires: Libros del quirquincho.
- Fernández Enguita, M. (2001). A la busca de un modelo profesional para la docencia: ¿liberal, burocrático o democrático? *Revista Iberoamericana de Educación*, 25: 43 – 64.
- Fullan, M. y Hargreaves, A. (1996). *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Ghilardi, F. (1993). *Crisis y perspectivas de la profesión docente*. Barcelona: Gedisa.
- Goodson, I. y Cole, A. (1993). Exploring the teacher's professional knowledge. En, D. McLaughlin y B. Tierney (Eds.), *Naming silenced lives*. London: Routledge.
- Hargreaves, A. (1999). *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.
- Hargreaves, D. (1994). The new professionalism: The synthesis of professional and institutional development. *Teaching and Teacher Education*, 10, 4: 423-438.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*. New York: Teachers College.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (1998). *What's worth fighting for in education?* Buckingham: Open University Press y Ontario Public Schools Association.

- Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, Status and Esteem. *Educational Management and Administration*, 29 (2), 139-152.
- Hoyle, E. (1986). *The politics of school management*. London: Hodder and Stoughton.
- Hoyle, E. (1975). Professionalism, professionalism and control in teaching. En, V. Houghton *et al.* (Eds.), *Management in education: The management of organizations and individuals*. London: Ward Lock Educational y Open University Press.
- Iaies, G. y de los Santos, A. (2010). *Nuevos docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Jornet, J., Suárez, J., y Perales, M.J. (2002). *Evaluación, Acreditación y Certificación de la Formación Profesional, Ocupacional y Continua: unas notas para la reflexión*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Lawn, M. (2001). *Os professores e a fabricação de identidades. Currículo sem fronteiras*, 1(2): 117 – 130.
- López-Acevedo, G. (2004). Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in Mexico. Washington D.C.: World Bank
- Louzano, P. y Morduchowicz, A. (2011). *Formación docente en Chile*. Santiago de Chile: PREAL
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2003). *Rendimiento escolar y presión por desempeño. La experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada.
- Morduchowicz, A. (2011). *Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes*. Santiago de Chile: PREAL.
- Morduchowicz, A. (2002). *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*. Santiago de Chile: PREAL.
- Murillo, J., Coord. (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago de Chile: Orealc-Unesco.

- Navarro, J.C. (2006). *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: PREAL
- Navarro, J.C. (2002). El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño. En, J.C: Navarro, Ed., **¿Quiénes son los maestros?** *Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, J.C. y Verdisco, A. (2000). *Teacher training in Latin America. Innovations and trends*. Washington D.C.: IDB.
- Núñez, J., Steiner, R., Cadena, X. y Pardo, R. (2002). ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia? Bogotá: Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.
- Odden, A. y Kelley, C. (2002). *Paying teachers for what they know and do: new and smarter compensation strategies to improve schools*. California: Corwin press.
- OECD (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (1998). *Staying ahead: In service training and teacher professional development*. Paris: OECD.
- Oliveira Andrade, D. (2006). El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En, M. Feldfeber y D. Andrade Oliveira, comps., *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Ediciones novedades educativas.
- OREALC–UNESCO. (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC–UNESCO.
- OREALC–UNESCO. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: OREALC–UNESCO.
- OREALC–UNESCO. (2014) *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago: OREALC-UNESCO.



- Ozga, J. (1995). Deskillling a profession: professionalism, deprofessionalisation and the new managerialism. Em, H. Busher and R. Saran (Eds.), *Managing teachers as professionals in schools*. London: Kogan Page.
- Paes, F., Ferreira, R., Molinas, J., y Saavedra, J. (2008) *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Perazza, R. (2006). *Normativa y carrera docente*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Políticas Públicas.
- PREAL (2005). El maestro importa: políticas para atraer y conservar profesores efectivos. *Formas y reformas de la educación*, (7)21. Santiago de Chile: PREAL.
- Quinteros, C (2007) *El ausentismo docente en enseñanza secundaria*. Montevideo: UDELAR.
- Reeve, J. (2001). *Understanding motivation and emotion*. New York: John Wiley
- Rizo, H. (2005). Evaluación del desempeño docente: tensiones y tendencias. *Revista PRELAC*, 1 (1), 146-163.
- Robalino, M. y Körner, A. (Coords.) (2005). *Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Santiago de Chile, ORELAC – UNESCO.
- Sime, L. (2012) La meritocracia en las políticas y culturas docentes. En: *Revista Tarea*, 81, 50 – 54. Lima: Tarea.
- Tenti, E. (2005). *La condición docente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- Terigi, F. (2009). Carrera docente y políticas de desarrollo profesional. En, C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant, Coords., *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI y Fundación Santillana.

- Vaillant, D. (2004). *Construcción para la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Santiago de Chile: PREAL.
- Vaillant, D. (2007) “Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica” En: *Pensamiento Educativo*, (41), 2.
- Vaillant, D. y Rossel, C. (2010). *El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia*. Santiago de Chile: PREAL.
- Vaillant, D. y Rossel, C. Eds, (2006). *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL.
- Valdés, H. (2004). *El desempeño del maestro y su evaluación*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en América Latina. *Revista Educación*, 340, 213-241.
- Vegas, E. y Umansky, I. (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas en América Latina?* Washington D.C.: Banco Mundial.
- Weber, M. (2008) *Economía y Sociedad*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

## Anexo I:

Listado de países considerados en el estudio y marcos regulatorios

País	Año	Norma específica
Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	1986	Ordenanza N°. 40.593 y modificaciones
Bolivia	1957	Decreto supremo N°. 04688
Brasil (Estado de São Paulo)	1985	Lei complementar N°. 444
Chile	1991	Ley 19.070 y modificaciones
Colombia	2002	Decreto ley 1278
Costa Rica	1953	Ley N° 1581 y reglamentos
Ecuador	2011	Ley Orgánica de Educación Intercultural
El Salvador	1996	Decreto N° 665 y reglamentos
Guatemala	1961	Decreto 1485
Honduras	1999	Acuerdo Ejecutivo N°. 0760-SE-99 y reglamentos
México	2013	Ley General del Servicio Profesional Docente
Nicaragua	1990	Ley N°. 114 y reglamentos
Panamá	1995	Ley 34 y modificaciones
Paraguay	2001	Ley N°. 1.725 - 01
Perú	2012	Ley 29944 y reglamentos
República Dominicana	2000	Ley Orgánica de Educación
Uruguay	1993	Ordenanza N°. 45
Venezuela	2000	Decreto N°. 1.011

**Anexo II:**

Matriz de registro y criterios de análisis.

País	Normatividad			Ingreso		Promoción		Evaluación		Salidas			Planes	
	Antigua	Vigente	Otro	Selección	Título	Gestión	Vertical	Horizontal	Bajo	Alto	Ordinario	Extraordinario	Monetario	Simbólico
ARG														
BOL														
BRA														
CHI														
COL														
COS														
ECU														
GUA														
HON														
MEX														
NIC														
PAN														
PAR														
PER														
DOM														
SAL														
URU														
VEN														

[www.unesco.org/santiago](http://www.unesco.org/santiago)

