

Renovación de la carrera pública magisterial: Un necesario proceso de construcción democrática

Nora Céspedes

TAREA

Desde el punto de vista formal y legal, la docencia es carrera pública en el Perú desde 1861, año en que el presidente Ramón Castilla reconoció en relación con los docentes de universidades, institutos y colegios secundarios "que la enseñanza pública es la profesión creadora de todas las demás que existen en la sociedad, que por consiguiente los que se dedican a ella deben gozar de todos los derechos y prerrogativas que las leyes acuerdan a las carreras públicas más ilustres"¹.

En 1901, la carrera pública otorgaba a los docentes el derecho a la jubilación y al montepío. Desde entonces, con la ampliación del sistema escolar y la acción de los gremios magisteriales la carrera pública se extendió a todos los docentes titulados que se incorporaron en los distintos niveles del sistema educativo público en calidad de nombrados. Se fueron añadiendo también nuevos componentes: nombramiento, estabilidad laboral, política de ascensos, escalafón, remuneración personal y familiar, bonificaciones por preparación de clases, por zona de trabajo, por cargo directivo, etc.

Sin embargo, a más de 142 años del reconocimiento de la carrera pública magisterial es necesario distinguir entre el carácter formal de la misma y su carácter real en términos de desarrollo profesional y prestigio social para los maestros peruanos, puesto que las políticas magisteriales de los diferentes gobiernos se han caracterizado por una declaración de buenos deseos, la ausencia de reglamentación o debili-

dad de la misma, el incumplimiento de leyes y normas, y sobre todo, por el deficiente financiamiento.

El Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe señaló como uno de sus objetivos para la etapa 1990-1995: Revalorizar la carrera docente, en especial: a) practicar una política salarial que, de acuerdo con la disponibilidad fiscal, se sustente en los méritos y premie la iniciativa y la creatividad; b) capacitar a docentes y di-

rectores de centros educativos sobre la base de un trabajo más estrecho con agencias públicas y privadas de capacitación; y c) reducir substancialmente la proporción de maestros sin título (40%), promoviendo su profesionalización.

El balance de veinte años (1979-1999) de dicho proyecto dice: "La carrera profesional es un campo escasamente desarrollado en la mayoría de los países. Tan solo en algunos, se promueve el ingreso a la carrera, el arraigo en el nivel educativo y en el lugar de trabajo —especialmente en zonas rurales— o se garantiza desde la formación inicial que los educadores cuenten con una plaza docente. Un aspecto que está generando debates y conflictos es el de asociar los salarios de los docentes al desempeño, sin disponer en muchos casos de mecanismos e instrumentos adecuados de evaluación. La evaluación de los docentes, la carrera profesional y los sistemas de incentivos aparecen como un tema pendiente en la región"².

Hoy nos encontramos en un importante debate sobre la necesidad de renovar la carrera pública magisterial, que debe ampliarse y profun-



¹ AURIS MELGAR, Olmedo. "Carrera Pública Magisterial en el Siglo XXI", Seminario Internacional sobre Carrera Pública Magisterial, noviembre 2001. BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Tomo V, p. 9, Sexta edición. Lima: Editorial Universitaria, 1969.

² UNESCO. *Una mirada a la educación en el Perú, Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1977 - 1999*. Lima: Tarea, 2000.

dizarse en diferentes espacios, con mayor participación de los maestros para que expresen sus opiniones y propuestas.

Un aspecto clave en la necesaria relación entre el Estado y los docentes para la renovación de la carrera pública magisterial, es crear y mantener espacios de diálogo permanente para llegar a acuerdos sobre políticas magisteriales, aspectos técnicos de la carrera pública (estructura, inicio y jubilación, condiciones de trabajo, demandas y expectativas educativas de la sociedad, mecanismos de evaluación y ascensos, estímulos, etc.) y financiamiento. Esto supone reconocer a los maestros como sujetos de políticas, con responsabilidad compartida en su cumplimiento y no sólo como objetos que deben adecuarse a las iniciativas de los diferentes gobiernos.

La carrera magisterial supone una opción profesional entre muchas otras, es decir, la voluntad y decisión de dedicarse al ejercicio docente como trabajo principal, o mejor exclusivo, a lo largo del tiempo, ya que por su complejidad requiere de concentración y estudio permanente.

Esta elección implica el reconocimiento del significado y valor social del trabajo a realizar por parte del sujeto que opta, así como la responsabilidad por los resultados de su labor, teniendo en cuenta los diversos factores del contexto. Para que la carrera docente cumpla su propósito es necesario entenderla como un proceso de aprendizaje continuo por parte del maestro, quien debe asumir compromisos para marcar su propio itinerario profesional, dentro de un marco normativo de consenso, que no es un modelo rígido.

Por lo tanto, el desarrollo profesional a lo largo de la carrera tiene que ser asumido con motivación y convicción profunda por los propios maestros, en relación con su opción profesional, que necesita ser renovada permanente-

mente. A su vez, el Estado, en coherencia con lo establecido en la Constitución Política, debe garantizar los aspectos necesarios para la formación docente, adecuadas condiciones de trabajo y el desarrollo de la carrera pública magisterial, para asegurar el derecho a una educación con calidad, equidad y pertinencia para todos los peruanos.

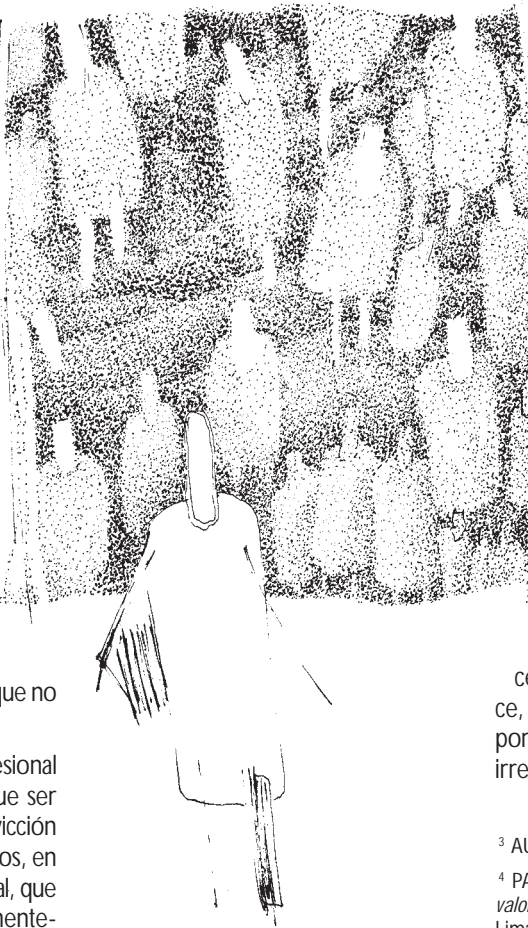
En el documento *Carrera Pública Magisterial en el Perú del siglo XXI* presentado por el Secretario General del SUTEP en el Taller Internacional sobre Carrera Magisterial, se afirma: "Cuando hablamos de Carrera Pública Magisterial nos estamos refiriendo a una organización del trabajo de los maestros, donde se precisan los procesos y condiciones de ingreso y retiro, permanencia, reingreso, ascenso y otros beneficios de quienes son profesionales de la educación." ... "Para el SUTEP, hoy lo entendemos mejor, la Carrera Pública Magisterial

no sólo es jerarquización administrativa, ni montos salariales, sino, sobre todo, formación profesional rol del docente en la comunidad, investigación educativa, actualización, capacitación y especialización"³.

Aspectos de mayor controversia

Si bien hay acuerdo sobre la necesidad de renovar y revalorar la carrera pública magisterial, como en todo debate, sobre todo cuando se trata del derecho a la educación tan valorado por las familias, y en especial por los maestros como directamente involucrados en los preocupantes resultados de las evaluaciones de aprendizaje a nivel nacional e internacional, podemos identificar aspectos de mayor controversia que requieren de un proceso deliberativo para llegar a acuerdos. En este caso compartiré algunas reflexiones sobre la estabilidad laboral y la evaluación docente, los temas más polémicos.

Para algunos, la vigencia del derecho a estabilidad laboral sería una de las causas de las deficiencias educativas, pues al tener asegurado el puesto de trabajo, la motivación y el compromiso de los maestros disminuirían. Por lo tanto, el sistema de contrato resultaría más adecuado porque los profesores en esa condición trabajarían mejor para cuidar su puesto. Sin embargo, para la mayoría de docentes "la estabilidad laboral es considerada el aspecto más importante de la relación contractual, tanto en el sector público como en el sector privado" (GRADE 1999)⁴. En igual sentido se afirma que, frente a las precarias remuneraciones docentes "una gran mayoría permanece, sea por falta de oportunidades o por el "incentivo" que representa la irrestricta estabilidad laboral que les da



³ AURIS, Olmedo. Ob. cit.

⁴ PALACIOS, María Amelia. *La docencia revalorada: reflexiones y propuesta de política*. Lima: Tarea, 2000.

la seguridad de un ingreso por mínimo que éste sea⁵.

La experiencia demuestra que la estabilidad no impide el compromiso y buen desempeño, siempre que se generen condiciones para el avance profesional de los docentes y el desarrollo institucional de las escuelas. Son muchos los maestros del sector público que desarrollan de manera individual, pero cada vez más colectiva, iniciativas de innovación pedagógica, que si contaran con los estímulos e incentivos de una auténtica carrera docente, se podrían potenciar de mejor manera. Estudios sobre experiencias educativas exitosas revelan que el grado de identificación institucional es un factor que influye positivamente en los logros. Pero ¿es posible generar este sentido de pertenencia si cada año se empieza en una escuela diferente, o en la misma pero con inseguridad, y se está preocupado por el futuro laboral? Hay que te-

//

Son muchos los maestros del sector público que desarrollan de manera individual, pero cada vez más colectiva, iniciativas de innovación pedagógica.

//

ner en cuenta, además, que el retraso del pago de los haberes se ha vuelto una práctica permanente.

Tampoco podemos ocultar los casos de inercia profesional que encontramos con frecuencia, y que traen consecuencias negativas para los estudiantes y la profesión misma. Pero habría que analizar mejor las condiciones de profesionalización de dichos maestros y las formas en que

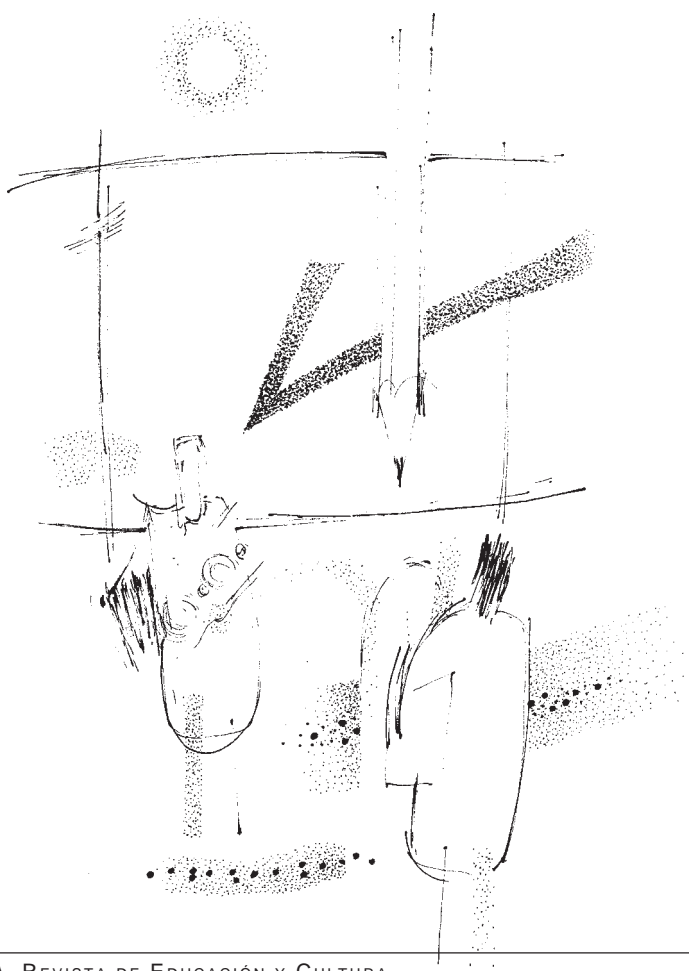
accedieron a su puesto de trabajo, para proponer soluciones en el sistema de selección y formación en los institutos pedagógicos y facultades de Educación, y redefinir los criterios para el ingreso y la permanencia en la carrera magisterial.

En las normas actuales sobre carrera docente se establece la evaluación como mecanismo para el ascenso y al respecto existen también diversas posiciones. Según los resultados de la encuesta sobre opinión y actitudes (UNESCO)⁶, el 76% de maestros considera que los actuales mecanismos de evaluación no son adecuados y sólo el 17% los reconoce así. En cuanto a quiénes deben evaluar, hay mayor dispersión en las respuestas, pero aproximadamente el 50% piensa que deberían hacerlo técnicos y expertos del MED y del equipo directivo de los centros educativos. Estas opiniones, y otras recogidas en diálogo con los maestros, revelan desconfianza en los procesos de evaluación, sobre todo porque están asociados a sanción y no a oportunidad de un mayor desarrollo, así como al incumplimiento en el nombramiento de quienes aprobaron el examen, al no haberse previsto el número de plazas disponibles para tal fin. Sin embargo, esta actitud descreída, basada en la experiencia, no es sinónimo de oposición a la evaluación en general. Resulta interesante, por ejemplo, que el 70% de maestros acepte que los resultados de aprendizaje de los alumnos sean un criterio de evaluación docente.

No será fácil revertir años de experiencia negativa sobre este tema, pero se necesita crear las mejores condiciones para que ello ocurra. Una manera de avanzar en esa dirección es llegar a acuerdos sobre los criterios, mecanismos y normas de evaluación docente, basados en el principio de autofundación de todo pro-

⁵ MED. *Propuesta Nueva docencia en el Perú*, p. 33, 2003.

⁶ MED – UNESCO. *Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú. Una encuesta a docentes sobre opiniones y actitudes*. Lima, 2002.



ceso democrático, es decir, con la participación de los maestros para generar compromiso con su desarrollo y cumplimiento.

También es importante revisar los criterios de ascenso en la actual carrera pública, que generan mayor debate. Por ejemplo, el tiempo de servicios. Si bien éste lleva implícito el valor de la experiencia, también sabemos que aprender de la propia práctica y de la de otros, no es un acto mecánico, y que existen numerosos ejemplos de repetición y trabajo rutinario. Se requiere de una permanente reflexión personal y colectiva, así como de una responsable autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación que permita identificar las fortalezas profesionales, así como las necesidades y expectativas, y que brinde información para programas de desarrollo y mejoramiento del desempeño docente. Como señalamos en el párrafo anterior éste será un proceso de cambio en la cultura docente, tanto por parte de quienes conducen procesos evaluativos, como de quienes participan en los mismos.

En la propuesta del SUTEP sobre carrera pública se afirma: "Quien actúa dentro de la carrera pública magisterial con honestidad debe ser reconocido por el Estado y la sociedad. Y quien infringe su noble condición de maestro tendrá que ser sancionado, en los dos casos se requiere de la existencia de un código de ética docente, y de reglamentos específicos"⁷. Además "una buena evaluación formativa del desempeño docente servirá para asegurar que el acceso y tránsito por la carrera pública magisterial sea un real reconocimiento social para los profesionales de la educación y desaparezca la posibilidad de utilizar las plazas docentes para cumplir con compromisos personales de políticos irresponsables"⁸.

En lo cotidiano constatamos que el significado y el valor social del trabajo docente ha decrecido a través del tiempo por diferentes motivos. No sólo se trata de renovar y revalorar a los maestros, sino a la profesión mis-

ma. Creemos que la pérdida del sentido más profundo de la profesión está en relación con un proceso que ha distorsionado la imagen del maestro educador, promotor y mediador de la cultura y del conocimiento, reemplazándola por otra de carácter técnico y de docencia restringida, como es la de "facilitador" de aprendizajes.

Hoy se impone la recuperación del nivel profesional de la docencia, que alude al grado de especialización y de calificación, así como a la complejidad de las competencias necesarias para un buen desempeño. Igualmente importante es incorporar criterios claros y confiables para la estructuración de la carrera y para mecanismos de ascenso que estimulen la movilidad y tránsito por varias líneas de la misma, valorando la dimensión pedagógica del trabajo. Por ejemplo, se podría incorporar la asesoría y acompañamiento de la práctica profesional de los estudiantes de educación y de los nuevos maestros, como una forma de vincular la formación inicial con el ejercicio profesional. De este modo, la práctica y la experiencia de los maestros servirían para la producción de conocimiento pedagógico.

La falta de reconocimiento de la complejidad del trabajo docente y de su importancia en la formación de ciudadanos democráticos lleva a proponer salidas parciales y aisladas, sin tomar en cuenta, por ejemplo, que la docencia se ejerce en una

//

Hoy se impone la recuperación del nivel profesional de la docencia, que alude al grado de especialización y de calificación, así como a la complejidad de las competencias necesarias para un buen desempeño.

//

institución que es la escuela y que los esfuerzos de renovación y revaloración debieran afectarla de manera integral, en la gestión, el currículo, los servicios, etc., por ser la unidad del sistema educativo. Al desconocerse el contenido pedagógico, ético y político de la profesión docente, ésta se convierte en un trabajo instrumental que puede ser fácilmente reemplazado, lo cual explica su creciente desvalorización social.

La revaloración de la profesión docente y de los maestros exige la renovación de la carrera pública magisterial a través de un proceso participativo, en el cual los maestros, las organizaciones magisteriales, los centros de formación y el Estado deben asumir compromisos para asegurar el derecho a una educación de calidad para todos.

Bibliografía

PALACIOS, María Amelia
2000 *La docencia revalorada: reflexiones y propuesta de política*. Lima: Tarea.

MED

2003 *Propuesta Nueva docencia en el Perú*. Lima.

MED – UNESCO

2002 *Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú. Una encuesta a docentes sobre opiniones y actitudes*. Lima.

UNESCO

2000 *Una mirada a la educación en el Perú, Balance de 20 años en el Perú del Proyecto principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1977 – 1999*. Lima: Tarea.

AURIS MELGAR, Olmedo

2001 "Carrera Pública Magisterial en el Siglo XXI". *Seminario Internacional sobre Carrera Pública Magisterial*. Lima, noviembre.

PEZO, BALLÓN, PEIRANO

1981 *El Magisterio y sus luchas 1889 – 1978*, 2ª edición. Lima: DESCO.

⁷ AURIS, Olmedo. Ob. cit.

⁸ CÉPEDA, Nora. "Revaloración Docente: un compromiso ético con la educación", en: *Palabra de Maestro* Lima: Derrama Magisterial, 2003.