



INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR



Informe N° 62

Lima, julio 2007

Al cierre del presente Informe, la situación de una nueva Ley de Carrera Pública Magisterio era la siguiente:

- (1) Las 5 propuestas de Ley llegadas a la Comisión de Educación del Congreso, pasaron a una subcomisión que redactó una versión única o *predictamen*;
- (2) Paralelamente, la Presidente del Congreso Mercedes Cabanillas elaboró su propio “propuesta concertada”
- (3) La Comisión debatió *predictamen* y propuesta de MC. Aprobó 12 artículos. Al iniciarse el debate del Art. 13º, el representante del APRA pidió aprobación de la propuesta de MC en bloque y así se hizo como “*dictamen en mayoría*”;
- (4) El “*dictamen en mayoría*” y otro “*dictamen en minoría*” del Partido Nacionalista deberían haber sido debatidos el pasado 20 de junio en el Pleno del Congreso, pero otras situaciones políticas no lo han permitido (podría hacerse, este miércoles 27 de junio);
- (5) La Bancada de Unidad Nacional quiere solicitar que los “*dictámenes*” regresen a la Comisión de Educación por “error de procedimiento” (aprobación en bloque); y al mismo tiempo -en varios lugares del país- se ha iniciado una huelga de un sector del SUTEP, y en otros hay paros y huelga de hambre, pidiendo ampliación del debate sobre la nueva ley de CPM;
- (6) En un sector del Partido de Gobierno se quiere aprobar –de todas maneras- la nueva ley, en la presente Legislatura. Como es casi imposible que esto se vea en el Pleno del Congreso, se pondría al debate la propuesta de MC en la “Comisión Permanente”.

En el presente Informe se resume el contenido de lo que se encuentra en debate, haciendo algunas comparaciones.

(Nota del editor)

¿HABRA UNA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL EN EL PERU?

Martha López de Castilla D.

El desarrollo profesional del magisterio se norma mediante leyes, que pueden tener diversas denominaciones: Estatuto Docente, Ley de Carrera Magisterial, Ley de Carrera Pública Magisterial, y otras. Lo que caracteriza a todos estos dispositivos legales es que establecen normas para el acceso y permanencia en el magisterio, al tiempo que establecen derechos y obligaciones; estímulos y sanciones.

En la mayoría de países el sistema que norma la carrera docente depende del Ministerio de Educación. En América hay tres excepciones: Argentina, en que cada provincia¹ debe definir un estatuto docente y un sistema de escalafón; Brasil, donde esa función compete a los municipios, los estados y el Distrito Federal; y México, donde existe una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Educación Pública y las secretarías de educación de los estados.

En el Perú la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso ha aprobado un proyecto de Ley que deberá ser discutido en el pleno del Congreso y que en los aspectos de Carrera reemplazará a la Ley del Profesorado vigente².

En este informe hacemos un análisis de este documento y en algunos aspectos intentamos compararlo con las leyes de carrera de otros países de América Latina³.

Objeto y Alcance

El objeto de la Ley es normar las relaciones entre el Estado y los profesores que trabajan a su servicio. En consecuencia, alcanza a los profesores que prestan servicios en el sector público, tanto en instituciones y programas educativos de Educación Básica y Técnico Productiva, como en las instancias de gestión educativa descentralizada. Los alcances de la ley llegan también a aquellas entidades que mantienen convenios con el Estado. Quedan excluidos, por tanto, los profesores que trabajan en instituciones educativas privadas y los profesionales no docentes que trabajan en el sector Educación.

Niveles y Áreas de Desempeño Laboral

La propuesta considera cinco niveles y tres áreas de desempeño laboral.

El tiempo mínimo de permanencia en los niveles magisteriales es el siguiente:

- Nivel Magisterial I: Tres años
- Nivel Magisterial II: Cinco años
- Nivel Magisterial III: Seis años
- Nivel Magisterial IV: Seis años
- Nivel Magisterial V: Hasta el momento del retiro de la carrera.

¹ Las provincias argentinas son equivalentes a nuestros departamentos

² La Ley de Carrera Pública Magisterial no podrá reemplazar totalmente a la Ley del Profesorado, por cuanto esta tiene mayor alcance

³ En este intento de comparación nos hemos basado en el documento *Una Panorámica de la Carrera Docente en América Latina*, de Javier Murillo, publicado en la revista PRELAC N° 1 /julio 2005. Versión Digital: <http://www.unesco.cl/revistaprelac/esp/anteriores.act>

Esto significa que a partir de los veinte años al profesor puede haber llegado al máximo nivel. Si tenemos en cuenta que con las leyes de jubilación vigentes el profesor debe trabajar hasta los 65 años, en el caso que ingrese a la carrera a los 25, podría permanecer 45 años en el último nivel, sin posibilidades de ascenso.

Hay un pequeño estímulo para los profesores de instituciones educativas unidocentes y multigrado ubicadas en áreas calificadas como rurales y/o zonas de frontera, quienes podrán postular al III, IV y V niveles magisteriales, si han trabajado en algunas de esas instituciones durante tres años en el Segundo, o cinco años en el Tercero y Cuarto Nivel Magisterial, respectivamente.

Se considera tres áreas de desempeño laboral: gestión pedagógica, gestión institucional e investigación.

- La **gestión pedagógica** comprende a los profesores que ejercen funciones de enseñanza en el aula y actividades curriculares, orientación y consejería estudiantil, coordinación, jefatura, asesoría y formación entre pares en la institución educativa y en las instancias de gestión educativa descentralizada.
- La **gestión institucional** comprende a los profesores que ejercen las funciones de director y subdirector.
- La **investigación** comprende a los profesores que realizan funciones de diseño y evaluación de proyectos de innovación, experimentación e investigación educativa. Así mismo quienes realizan estudios y análisis sistemáticos de la Pedagogía y experimentación de proyectos pedagógicos, científicos y tecnológicos. Su dedicación es a tiempo parcial y complementario con el área de la docencia. No queda claro en qué instituciones los profesores podrían ejercer esas funciones.

En **Colombia** los niveles de la carrera están divididos en tres grados, cada uno con cuatro niveles salariales (A, B, C y D). El grado uno incluye a los normalistas superiores; **el grado dos** a los licenciados en Educación u otros profesionales (siempre y cuando hayan seguido un programa de pedagogía o un título de especialización en educación). En el grado tres podrán estar solamente los que tengan maestría o doctorado. Los directivos serán ubicados en el grado que les corresponda según el título que acrediten. Los profesores se inician en el nivel A del grado que les corresponde, según el título que posean.

En **Ecuador** existe un escalafón de 10 grados que permite determinar las funciones, promociones y remuneraciones. Los profesores son ubicados en el grado correspondiente según su título, tiempo de servicio y perfeccionamiento.

En **México** existen cinco niveles: A, B, C D y E, siendo A el más bajo. Para pasar de un nivel a otro se requiere cumplir un tiempo mínimo establecido para cada nivel y pasar por una evaluación que considera experiencia, perfeccionamiento y desempeño.

En **Venezuela** hay seis categorías. Para el ascenso de una categoría a otra se considera también experiencia, perfeccionamiento, desempeño y además presentar una memoria descriptiva.

Ingreso a la Carrera

El ingreso a la carrera es por concurso público, que se realiza en las instituciones educativas, pero que es convocado por el Ministerio de Educación. Para ingresar al área de gestión pedagógica es necesario tener título de profesor y estar inscrito en el Colegio de Profesores, además de otras exigencias comunes para acceder a cualquier cargo público. Cuando el profesor postule a una plaza en una comunidad cuya lengua original no es el castellano, deberá además hablar la lengua de esa comunidad.

El comité de evaluación en cada institución educativa está dirigido por el director e integrado por el subdirector, el coordinador, un representante de los profesores del mismo nivel educativo del evaluado y un representante de los padres de familia (este último participa con voz pero sin voto)

El profesor que se inicia tendrá orientación y asesoría a cargo del profesor más calificado de la institución educativa, a través de un programa llamado de inserción.

Para ingresar al área de gestión institucional es necesario además cumplir algunos requisitos relacionados con años de experiencia.

Para el ingreso a las dos áreas se requiere “gozar de buena salud física y mental”.

El proyecto de ley no establece requisitos para ingresar al área de investigación.

En **Colombia** el concurso para el ingreso al servicio educativo toma en consideración las aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los postulantes. A partir de estos resultados se establece un listado de elegibles en orden de méritos. Los docentes que se encuentren aptos irán ocupando las vacantes que se presenten, de acuerdo al orden de méritos.

En los lugares en los que no exista un listado de elegibles, se convocará a concurso abierto cuando haya cargos vacantes de docentes y/o directivos. Los docentes seleccionados por concurso abierto serán nombrados en periodo de prueba hasta culminar el año escolar en el que fueron nombrados. Aprobado el periodo de prueba, el docente podrá ser inscrito en el escalafón, ingresando de esta manera a la carrera docente.

Evaluaciones para Ascenso y Permanencia

El ascenso y la permanencia en la carrera están relacionados con el tema de la evaluación.

Para ascender es necesario haber cumplido el tiempo mínimo de permanencia en el nivel y participar en un concurso público que incluye una evaluación voluntaria. Además de los resultados de esta evaluación se considera antecedentes profesionales del docente (formación y experiencia) y se toma en cuenta los

resultados de la evaluación de desempeño a la cual debe someterse el profesor de manera obligatoria. La convocatoria a concurso se hace según la disponibilidad de plazas vacantes en cada nivel, las cuales son definidas por el Ministerio de Educación.

La evaluación de desempeño condiciona la permanencia en la carrera, al mismo tiempo que permite obtener bonificaciones a los profesores que sean mejor calificados. Habrá una evaluación ordinaria cada tres años y una extraordinaria al año siguiente de realizada la evaluación ordinaria, para los profesores que resultaran desaprobados. Los profesores que no aprueben hasta en dos oportunidades tendrán asesoramiento. Si desaprueban durante el tercer año consecutivo deberán abandonar la carrera magisterial. Podrán postular a una plaza de auxiliar o ser invitados al retiro previa compensación económica.

Los profesores que ocupen algún cargo directivo también participarán en una evaluación voluntaria para el acceso a dicho cargo y una evaluación obligatoria de desempeño cuando estén en ejercicio del cargo.

Este proyecto de ley combina el ascenso vertical con el ascenso horizontal. Para ocupar cargos de director y subdirector se requiere un mínimo de experiencia que el mismo proyecto de ley establece (ascenso vertical), pero para llegar al quinto nivel no se requiere ejercer un cargo directivo; se puede estar en el nivel más alto y continuar trabajando en el aula (ascenso horizontal).

Derechos, Deberes y Sanciones

En el proyecto se establece una serie de derechos, deberes y sanciones, la mayoría de los cuales están considerados en las leyes vigentes. Mencionaremos aquí los que consideramos más importante resaltar, sin que esto signifique que estamos de acuerdo con todos.

Son derechos de los profesores:

- Estabilidad laboral (con las restricciones que la misma ley impone)
- Transparencia en la evaluación, que consiste en conocer los resultados de su evaluación personal, solicitar la revisión de los mismos y tener acceso a su historial de vida profesional
- Gozar de autonomía profesional en el cumplimiento de las tareas de su competencia dentro del proyecto educativo ejecutado por la institución educativa.
- Acceder al Programa de Formación y Capacitación Permanente
- Gozar de libre asociación y sindicalización
- Reconocimiento "de oficio" de su tiempo de servicios.
- Reconocimiento del tiempo de servicios ininterrumpidos por motivos de representación política o sindical
- Carga docente no mayor de 25 alumnos.

Deberes:

- Realizar los procesos pedagógicos y las actividades de gestión de la función docente de manera responsable y efectiva, tanto en las etapas de planificación, trabajo en aula y evaluación
- Respetar la libertad, autonomía, identidad, creatividad y participación, de

- los estudiantes, contribuir en su formación integral
- Respetar a los estudiantes y a los padres de familia y no utilizar con ellos violencia verbal ni física
- Someterse a las evaluaciones médicas y psicológicas cuando lo requiera la autoridad competente
- Aportar en la formulación del Proyecto Educativo Institucional y asumir las tareas que les competen
- Participar en el Programa de Formación y Capacitación Permanente, lo cual constituye a la vez un derecho y un deber
- Coadyuvar al trabajo en equipo de los profesores de la institución educativa.

Sanciones:

Las sanciones se expresan, de manera gradual, a través de los siguientes procedimientos:

- Amonestación escrita
- Suspensión en el cargo sin goce de remuneraciones hasta por tres años
- Destitución del servicio

El Proyecto de ley establece las causales para cada uno de estos tipos de sanción. Establece también que la suspensión y destitución se aplican previo proceso administrativo disciplinario y que serán consignadas en el Escalafón.

En otros países, como Argentina, Ecuador y Honduras una de las sanciones consiste en la reducción temporal del salario del profesor, debida a multas por tardanzas, faltas injustificadas u otras razones. En Ecuador existe también la suspensión en el cargo por un determinado periodo y en Honduras la suspensión, el traslado a un puesto de menor jerarquía o la destitución.

Formación y Capacitación Permanente

Se reconoce a las universidades e institutos superiores pedagógicos como las instituciones encargadas de la formación inicial de los docentes, las cuales deben estar acreditadas por el SINEACE y orientadas por el Proyecto Educativo Nacional. Esta es la única referencia al PEN que hemos encontrado en el proyecto de ley.

Para la formación en servicio se menciona el Programa de Formación y Capacitación Permanente, el cual tiene por finalidad organizar y desarrollar actividades de actualización, capacitación y especialización.

El Programa, según dice el documento, forma parte de un Sistema de Formación Continua. Sus actividades son normadas por el Ministerio de Educación. El CONEI de cada institución educativa es la institución encargada de identificar y recomendar las necesidades de capacitación del profesor conforme a los resultados de las evaluaciones y a las características de la institución educativa.

Para los cargos directivos también se organizará un Programa Nacional de Formación y Capacitación.

El Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación facilitarán la participación de los docentes en diplomados y postgrados en instituciones

debidamente acreditadas, previo concurso de méritos.

Remuneraciones, incentivos y estímulos

El proyecto de ley incluye muchos de los premios y estímulos vigentes e incorpora otros para hacer de esta ley una propuesta considerada como meritocrática.

El gobierno central, una vez más, es la institución encargada de establecer y regular las remuneraciones, gratificaciones, asignaciones e incentivos en la Carrera Pública Magisterial. La función de los gobiernos regionales y locales se reduce a complementar, con sus presupuestos, el financiamiento de otras asignaciones o bonificaciones.

El piso remunerativo es el que corresponde al nivel magisterial en el que está el docente. A este se agregan remuneraciones e incentivos por distintos conceptos, que incluyen el perfeccionamiento profesional, labores de asesoría en el programa de inserción y resultados de la evaluación del desempeño, entre otros.

Habrá otro tipo de asignaciones de carácter temporal y que se otorgan por ejercer cargos directivos, trabajar en escuelas unidocentes, multigrado e intercultural bilingües.

Tal vez uno de los estímulos más atractivos sea el de considerar una asignación del 30% por preparación de clases y evaluación; sin embargo no se dice sobre qué concepto se calcula este 30% y siempre queda la duda acerca de si está financiado o no.

En Chile, Brasil, Cuba y Honduras los incrementos salariales no están relacionados con la ubicación de los profesores en diversos niveles de carrera. Obedecen a otros criterios. En Chile y Honduras, por ejemplo, existe la remuneración básica mínima y sobre ella una serie de bonificaciones que tienen los profesores según la experiencia, el perfeccionamiento, el cargo que desempeñen y la zona de trabajo.

En Colombia los salarios son fijados por el gobierno nacional a través de una escala única nacional de salarios. Se podrá establecer además estímulos y compensaciones de acuerdo a las disponibilidades presupuestales. Se considera estímulos a la especialización, la investigación y la innovación.

Jornada de trabajo

Hay un incremento de la jornada de trabajo, pues esta se fija en treinta horas cronológicas, que resulta algo más que las 30 horas pedagógicas que actualmente trabajan los maestros de primaria y bastante más que las 24 horas pedagógicas de los docentes de secundaria. Este tiempo adicional deberá ser dedicado a tareas de investigación y gestión educativa, además de la docencia. Para los directores y subdirectores la jornada es de cuarenta horas.

Las vacaciones son de sesenta días para los profesores que trabajan en el área de la docencia. Para los que trabajan en el área de la gestión o la de investigación son de treinta días.

NUESTRA OPINION

Es necesario contar con una Ley de Carrera en el Perú. Pero también es necesario que esta recoja opiniones diversas de personas autorizadas. La Ley de Carrera Pública no puede reemplazar a la vigente Ley del Profesorado, porque se refiere solamente a uno de los aspectos contenidos en ella.

En el proyecto de ley de Carrera Pública Magisterial podemos encontrar algunos aspectos favorables al desarrollo profesional del docente (que incluye las condiciones para la optimización de su trabajo a favor de los estudiantes) y otros que no lo son tanto. De cualquier manera resultará deficiente porque se trata una vez más de “poner parches”; es decir, de tratar de solucionar un problema educativo desarticulado del conjunto. Por algo el Consejo Nacional de Educación ha trabajado más de dos años en elaborar y consensuar un Proyecto educativo Nacional. En ese documento el objetivo estratégico 3 se refiere al magisterio. Y en el proyecto de ley no se recoge lo que allí se plantea.

Además de estas consideraciones generales encontramos algunas cuestiones específicas que nos preocupan, muchas de las cuales ya fueron señaladas en Jornada Pedagógica N° 93. Las enumeramos a continuación.

- La referencia al Proyecto Educativo Nacional es casi nula en todo el texto del proyecto de ley.
- El Ministerio de Educación interviene en la convocatoria a concursos para ingreso a la carrera, para cubrir cargos de director o para ascensos. Asimismo, interviene promoviendo y normando en casi todas las acciones. Las direcciones regionales casi no existen. ¿Es que no se piensa transferir las funciones a los gobiernos regionales?
- El área de desempeño laboral de investigación es tratada con mucha ligereza. Se observa algunos vacíos en relación la participación de los profesores en ella.
- El hecho de establecerse que la convocatoria a concurso para ascenso de nivel esté condicionada a la existencia de plazas vacantes en el nivel respectivo, puede ser motivo para que se congele los ascensos de nivel. Habría que establecer un mecanismo que permita a los mismos docentes tener información acerca de las plazas vacantes que se produzcan cada año en los respectivos niveles, en cada región
- No se recoge opiniones vertidas como resultado de diversos estudios, según las cuales, a los docentes que trabajan en áreas rurales (donde de encuentra la mayor cantidad de escuelas unidocentes, multigrado y bilingües interculturales) les interesa más que aumentos significativos, mejorar sus condiciones de permanencia en esas escuelas
- Para poder cumplir con lo señalado en el párrafo anterior, el magisterio debería tener su propia ley de jubilación, diferente a la de los demás trabajadores de la administración pública, porque las funciones son diferentes. Esto permitiría incorporar un incentivo para todos los docentes que trabajen en lugares de difícil acceso, en el sentido de considerar 1.5

años de servicio por cada año trabajado. Este es un incentivo no monetario que podría resultar muy atractivo.

- No se incluye a los profesores que trabajan en el sector privado.
- Para evaluar el desempeño de los directores se forma una comisión en la que participa un representante de los padres de familia con voz pero sin voto, lo que limita significativamente su participación.
- Las asignaciones por ejercer cargos directivos son poco atractivas: 10% por ser director de una institución educativa con un solo turno. ¿Quién va a querer ser director así? O en caso contrario se presta a corrupción.
- El tema de la formación continua es tratado de una manera muy deficiente. No se establece claramente que la formación continua incluye la formación inicial y la formación en servicio. Tampoco se habla de la formación en servicio sino del Programa de Formación y Capacitación Permanente, el cual está orientado a atender necesidades muy concretas, pero no al desarrollo profesional de los maestros.

Para terminar creemos que es importante exponer la forma antidemocrática como se aprobó este Proyecto de Ley. En la referida Comisión se estaba discutiendo un pre dictamen que intentó juntar en un solo proyecto, cinco propuestas presentadas (tres de los grupos políticos Unidad Nacional, Partido Nacionalista y Unión por el Perú, una del Ejecutivo y otra del Colegio de Profesores), tratando de conciliar las cinco propuestas en los temas en que había coincidencia. Al iniciarse la discusión del predictamen, la Presidenta del Congreso presentó una propuesta propia denominada: "Texto consensuado de la Ley que modifica a la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial." Diferente en algunos puntos a la del Ejecutivo y en otros al predictamen. Esta propuesta es la que se aprobó finalmente en bloque y sin considerar el predictamen.