

**INEE**

Inter-Agency Network for Education in Emergencies  
Réseau Inter-Agences pour l'Éducation en Situations d'Urgence  
La Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia

## Notas de orientación de la INEE sobre la remuneración de docentes en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis



*Pautas para la fase de la puesta a prueba, lanzada en septiembre de 2008*

La INEE (Interagency Network for Education in Emergencies, Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia) es una red mundial abierta formada por personal de los organismos de la ONU, ONG, donantes, Gobiernos, docentes, alumnos y académicos que trabajan juntos dentro de un marco humanitario y de desarrollo para garantizar a todas las personas el derecho a educación de calidad y segura durante situaciones de emergencia y recuperación poscrisis. Por medio de un foro dinámico entre agencias, la INEE promueve el desarrollo de recursos de colaboración y la defensa a través del consenso, y lucha para garantizar lo siguiente:

- Que todas las personas que se encuentran en estados frágiles o afectados por crisis tengan la oportunidad de acceder a educación de calidad, relevante y segura.
- Que los servicios educativos se integren en todas las respuestas humanitarias.
- Que los Gobiernos y los donantes garanticen una financiación sostenible para la preparación de la educación, la respuesta a crisis, la mitigación de crisis y la recuperación poscrisis.
- Que todos los programas de educación que responden a situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción concuerden con las normas mínimas de la INEE y puedan justificar la calidad y los resultados.

La INEE, con sus organismos miembro, el Comité Internacional de Rescate; la Alianza Internacional Save the Children; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, encabezó la iniciativa entre agencias para desarrollar estas Notas de orientación para la remuneración de docentes en estados frágiles y contextos de refugiados, desplazados internos y repatriados voluntarios. En un trabajo en conjunto con un equipo de asesores de CfBT Education Trust, la INEE desarrolló las Notas de orientación por medio de un proceso consultivo de talleres, evaluaciones por parte de expertos y una recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de derechos internacionales, herramientas y una serie de estudios específicos de cada país.

La INEE desea agradecer a los siguientes donantes por su apoyo a la iniciativa: CIDA, DFID, Hewlett Foundation, Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Pearson Foundation y UNHCR, y reconocer el trabajo del equipo de CfBT Education Trust, Laura Brannelly y Susy Ndaruhutse, y también de los líderes de la iniciativa de la remuneración de docentes:

- *La INEE, representada por Allison Anderson, Marian Hodgkin y Lisa DiPangrazio.*
- *El Comité Internacional de Rescate, representado por Jackie Kirk.*
- *La Alianza Internacional Save the Children, representada por Eluned Roberts-Schweitzer.*
- *La UNESCO, representada por Christopher Talbot.*
- *El UNHCR, representado por Eva Ahlen.*
- *UNICEF, representado por Pilar Aguilar.*
- *La Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, representada por Jenny Perlman Robinson y Hilary Nasin.*

Muchos cientos de personas y organismos también colaboraron en este proceso mediante la participación en consultas, las evaluaciones en línea y el intercambio de experiencias y pericia. Diana Quick diseñó estas pautas. Para ver la lista completa de agradecimientos, visite: [www.ineesite.org/teachercomp](http://www.ineesite.org/teachercomp)

Estas Notas de orientación están dedicadas a Jackie Kirk, quien fue asesinada en la emboscada de un vehículo de ayuda humanitaria en la provincia de Logar, Afganistán, el 13 de agosto de 2008. Jackie, especialista técnica en educación en situaciones de emergencia, estados frágiles y posconflicto, se concentraba en las cuestiones relacionadas con el sexo y los docentes, incluida la remuneración de docentes. Trabajó mucho con educadores, personal de campo, instituciones y organizaciones educativas, incluidos ministerios de educación e instituciones de educación de docentes de todo el mundo, y el impacto positivo de su inagotable trabajo en todos estos grupos se sentirá durante muchos años.

Foto de tapa: Save the Children en Uganda. Apolonia, 40, enseña el nivel uno del Programa de Aprendizaje Acelerado (ALP) de Save the Children en la escuela primaria de Ntoroko. El ALP está diseñado para niños que no disponen de dinero para recibir educación primaria universal o que tienen que trabajar o ayudar con las tareas domésticas por la mañana y solo pueden dedicar las tardes a estudiar.



## Siglas

ALP (Accelerated Learning Programme)	Programa de aprendizaje acelerado
ARTF (Afghanistan Reconstruction Trust Fund)	Fondo Fiduciario de Emergencia para Afganistán
CCSDPT (Coordinating Committee for Services to Displaced Persons in Thailand)	Comité de Coordinación de Servicios para Personas Desplazadas en Tailandia
CEC (Community Education Committee)	Comité de Educación Comunitaria
CEDAW (Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women)	Convención para la Eliminación de todas las Discriminaciones Contra la Mujer
CIR	Comité Internacional de Rescate
CNR	Consejo Noruego para Refugiados
DAC (Development Assistance Committee)	Comité de Ayuda al Desarrollo
DFID (Department for International Development, UK)	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EFA (Education for All)	Educación para Todos
EFA-FTI (Education for All Fast Track Initiative)	Iniciativa de la Vía Rápida de Educación para Todos
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE (Inter-Agency Network for Education in Emergencies)	Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia
JRS (Jesuit Refugee Service)	Servicio Jesuita a Refugiados
MDTF (Multi-Donor Trust Fund)	Fondo fiduciario de varios donantes
ME	Ministerio de Educación
MI	Ministerio del Interior (Tailandia)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONGI	ONG internacional
ONU	Organización de Naciones Unidas
PACE-A (Partnership for Advancing Community Education in Afghanistan)	Asociación para Mejorar la Educación Comunitaria en Afganistán
PDI	Persona desplazada internamente
PSB	Protección de los Servicios Básicos (Etiopía)
PTA (Parent-Teacher Association)	Asociación de Padres y Docentes
PTC (Parent-Teacher Committee)	Comité de Padres y Docentes
RDC	República Democrática del Congo
SCUK (Save the Children UK)	Save the Children Reino Unido
SCUS (Save the Children US)	Save the Children EE. UU.
SMC (School Management Committee)	Comité de Administración Escolar
UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF (United Nations Children's Fund)	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID (United States Agency for International Development)	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Índice

Siglas	II
Resumen ejecutivo	1
Resumen de las Notas de orientación	1
Introducción y contexto	2
Objetivos y alcance de las Notas de orientación	2
¿Qué constituye la remuneración?	3
Definición de docente	4
Funciones y responsabilidades de los interesados en la remuneración de docentes	5
Estructura de las Notas de orientación	5
¿En qué contextos deben aplicarse estas Notas de orientación?	6
Notas de orientación de la INEE sobre remuneración de docentes	7
¿Quién debe leer y usar las Notas de orientación?	7
¿Cómo deben aplicarse estas Notas de orientación?	7
A. Notas de orientación sobre la política y la coordinación de la remuneración de docentes	7
B. Notas de orientación sobre los aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes	10
C. Notas de orientación sobre la motivación, el apoyo y la supervisión de los docentes como formas de remuneración no monetaria	15
Notas	19
Resumen de las Notas de orientación de la INEE	20
Apéndice 1: Fundamentos y antecedentes del desarrollo de las Notas de orientación de la INEE	24
Apéndice 2: Principios fundamentales: marcos legales y compromisos internacionales	26
Apéndice 3: Categorías de DAC y mecanismos de financiación de donantes	28
Apéndice 4: Procesos de buenas prácticas de remuneración de docentes	29
Apéndice 5: Posibles estrategias de las ONG	31
Apéndice 6: Lista de documentos consultados	33

# Resumen ejecutivo

Junto con las estructuras, los suministros, los planes de estudios y el mobiliario, los docentes diplomados son fundamentales para poder brindar una educación protectora y de calidad. No obstante, en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperaciones poscrisis, los docentes, a menudo, reciben una retribución insuficiente o, directamente, no reciben ningún pago. Mientras tanto, no existen políticas ni pautas sobre la remuneración de docentes en estos contextos. Esto ha originado contradicciones entre organizaciones no gubernamentales (ONG), ministerios de Gobierno y organismos de la ONU, y entre ellos, acerca de la elegibilidad de los docentes para recibir estipendios, y también acerca de la cantidad y la frecuencia de estos. En el largo plazo, estas insuficiencias y contradicciones pueden provocar una fuga de cerebros de la fuerza docente y debilitar los sistemas educativos. La falta de pago de salarios también puede contribuir con el malestar social y originar situaciones de aprendizaje en las que los niños son vulnerables a la explotación.

Las Notas de orientación de la INEE sobre la remuneración de docentes en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis (Notas de orientación de la INEE) se desarrollaron para abordar este desafío crítico a la educación de calidad y, como tal, ofrecen un marco sugerido para remunerar a los docentes. Estas Notas están organizadas en torno a tres temas (A, B y C, a continuación) y están pensadas para el personal de autoridades educativas (en el nivel nacional, de condado y de distrito) y para personal de donantes, de los organismos de la ONU, de las organizaciones basadas en la comunidad y de las ONG que trabajan para brindar educación en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis.

Las Notas de orientación de la INEE no pretenden ser una solución normativa ni una respuesta guía para las cuestiones relacionadas con la remuneración. Deben adaptarse al contexto local y utilizarse como plataforma para planificar e implementar una respuesta apropiada para la remuneración de docentes. Debajo de cada tema, hay varios puntos de consideración para que las agencias (incluidas las autoridades educativas) reflexionen mientras planean e implementan sus intervenciones. Se ilustran con ejemplos de buenas prácticas, lecciones aprendidas y estrategias ilustrativas de una variedad de contextos de refugiados, personas desplazadas internamente (PDI), repatriados voluntarios y de la población en general para ayudar al lector a identificar cuáles son los enfoques que probablemente resulten eficaces en su situación especial.

## Resumen de las Notas de orientación

### A. Política y coordinación de la remuneración de docentes

- A.1. Recopilar información y datos confiables relacionados con la remuneración de docentes.
- A.2. Desarrollar una política coordinada sobre la remuneración de docentes.
- A.3. Controlar y hacer cumplir una política coordinada sobre la remuneración de docentes.

### B. Aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes

- B.1. Reconocer y respetar que las autoridades gubernamentales y educativas tienen la principal responsabilidad de garantizar que los docentes reciban una remuneración.
- B.2. Desarrollar un sistema adecuado para la identificación y el pago de docentes que sea equitativo, escalonado y sostenible.
- B.3. Identificar sistemas adecuados para los controles financieros y mecanismos de pago.

### C. Motivación, apoyo y supervisión de los docentes como formas de remuneración no monetaria

- C.1. Considerar importante la función de las formas complementarias de motivación y apoyo para el bienestar de los docentes.
- C.2. Garantizar el lugar de desarrollo profesional y otros aspectos de la capacitación y el apoyo para contribuir a la motivación de los docentes.
- C.3. Establecer sistemas de administración, supervisión y responsabilidad adecuados para los docentes.

# Introducción y contexto

*“Entre los desafíos operativos más desconcertantes y generalizados en la coordinación de campo para la educación en situaciones de emergencia se encuentra la diagramación de una estructura de pago apropiada y asequible para los docentes”.*  
(Sommers, 2004: 74)

Los docentes son fundamentales para garantizar que los niños reciban una educación de calidad. En situaciones de emergencia o durante transiciones, los docentes no solo hacen posible que los niños continúen aprendiendo, sino que también les ofrecen información para proteger sus vidas y sirven como una fuente de tranquilidad y normalidad para los niños y la comunidad en general. Sin embargo, el mundo enfrentará un déficit de 18 millones de docentes en la próxima década (UNESCO, 2007) y las áreas que tienen una necesidad más urgente de docentes son los estados frágiles. Por lo tanto, las estrategias para garantizar que los docentes tengan una remuneración adecuada son fundamentales para atraer a los docentes a la profesión, conservarlos una vez que están en un puesto y mantenerlos motivados para que ofrezcan una educación de calidad. Un sistema establecido de remuneración aumenta la motivación de los docentes, ayuda a estabilizar el sistema educativo y, por ende, conduce al control, al profesionalismo y a la responsabilidad, reduce el ausentismo de los docentes y los niveles elevados de rotación, protege las inversiones en capacitación de docentes y, en última instancia, aumenta la calidad y la disponibilidad de educación para los niños. Generalmente, en cualquier país del mundo, los salarios de los docentes representan más del 75% del gasto total en educación. Por lo tanto, ofrecer posibles soluciones para los desafíos de remuneración de docentes en estados frágiles es, directa e indirectamente, una contribución a la iniciativa mundial EFA.

Estas Notas de orientación tienen como base las normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana (2004) en donde la segunda norma para los docentes y otro personal educativo establece que deben tener “una remuneración adecuada”. Esta remuneración debe “proporcionarse regularmente [y] en relación con el nivel de profesionalismo y eficacia del trabajo”. También establece que “los actores internacionales deben trabajar en coordinación con las autoridades educativas, los Comités de Educación Comunitaria (CEC) y las ONG para desarrollar estrategias adecuadas y aceptar usar escalas de remuneración justas, aceptables y sostenibles para las diversas categorías y niveles de docentes y otro personal educativo”. (2004: 67)

Además, las Notas de orientación de la INEE se basan en otros textos de política y normas<sup>1</sup>, incluidas las pautas sobre salarios docentes y las políticas docentes relacionadas que se encuentran en la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente (1966).

## Objetivos y alcance de las Notas de orientación de la INEE

Estas Notas de orientación se crearon para brindar un marco de referencia para los debates sobre remuneración de docentes en situaciones en las que la autoridad pública responsable no puede o no quiere coordinar ni controlar eficazmente el empleo de los docentes. En estas circunstancias, es común que otros organismos (como las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG locales e internacionales, los donantes y los organismos de reconstrucción y socorro) asuman el rol de empleador de los docentes e implementen acuerdos de remuneración que pueden variar ampliamente. Estos contextos, generalmente, se encuentran en países afectados por conflictos extendidos, situaciones de fragilidad y de emergencia o humanitarias, o reconstrucción poscrisis inmediata o temprana. Estos acuerdos ad hoc, generalmente, llenan un espacio de necesidad de servicio urgente y ayudan a satisfacer los derechos de educación de los niños. En muchos casos, estos acuerdos son respuestas altamente creativas y sensibles a necesidades urgentes. Pueden sentar precedentes que arraiguen principios importantes como la equidad, la remuneración justa, la flexibilidad y la participación de la comunidad en el sistema. No obstante, estos acuerdos también pueden ser muy injustos, imprevisibles, insostenibles y, a veces, incluso explotadores de los docentes y las comunidades; por ende, agravan la posibilidad de conflicto o crean más inestabilidad.

Estas Notas de orientación pretenden ofrecer una guía para los interesados en fijar y adaptar los acuerdos provisorios de remuneración de docentes de maneras que ayuden a establecer e institucionalizar las buenas prácticas y evitar las consecuencias negativas. No pretenden ofrecer un marco para la negociación

de una política nacional de remuneración de docentes o de los salarios de los docentes, lo que implicaría una mayor variedad de interesados que los que se consideran aquí. Sin embargo, los acuerdos provisorios de remuneración de docentes deben tener en cuenta iniciativas más amplias en la reforma de la administración pública y el sector público cómo existen y dónde existen.

### ¿Qué constituye la remuneración?

La remuneración constituye tanto el apoyo monetario como el no monetario. Este último abarca una amplia gama de pagos en especie (como el suministro de comida, el alojamiento, la atención médica, el transporte y los artículos personales) y aquí contiene una variedad de otras estrategias para ayudar a apoyar y motivar a los docentes, incluido el suministro de materiales de enseñanza y capacitación. Las Notas de orientación tienen en cuenta ambos tipos de remuneración y consideran el apoyo no monetario como un complemento generalmente necesario de los salarios o como una forma de incentivo para motivar a los docentes para que permanezcan en la profesión y a los voluntarios para que participen.

	Forma de remuneración	Ejemplo
Monetaria	<b>Salario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneración fija que se le paga a una persona por un trabajo o servicios regulares.</li> </ul>	
	<b>Estipendio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma de pago, generalmente asociada con la capacitación o el aprendizaje en el trabajo antes de terminar los estudios, por ejemplo, para los ayudantes de docentes o los docentes no diplomados.</li> <li>- A menudo, los niveles de pago son más bajos que los niveles de salario permanente recibidos por personas diplomadas que realizan un trabajo similar.</li> <li>- Con frecuencia, los estipendios se complementan con otros beneficios, como la capacitación (incluida la capacitación en el trabajo) y los complementos para comida y alojamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los aprendices de un programa de UNICEF/Save the Children EE. UU. (SCUS) para docentes voluntarios no diplomados en Sudán reciben estipendios para capacitación mensual de 120 libras sudanesas (aproximadamente US\$60).</li> </ul>
No monetaria	<b>Complementos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen como objetivo reducir los costos de vida cotidianos de los docentes y abordar sus necesidades básicas.</li> <li>- Tienen como función abordar necesidades específicas, como los complementos para vivienda en zonas rurales.</li> <li>- Algunos ejemplos: comida, vivienda, atención médica, mosquiteros y bicicletas. También pueden ampliarse para incluir una ayuda agrícola, como semillas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la República Democrática del Congo (RDC), Save the Children Reino Unido (SCUK) suministró a los docentes un kit que incluía artículos de enseñanza y personales.</li> <li>- Las comunidades en Sudán del Sur ofrecían productos agrícolas, como maíz, mijo, frijoles, cabras o incluso pollos para ayudar a los docentes.</li> </ul>

### Tabla 1: Formas de remuneración

Además de las formas de remuneración que se describen en la Tabla 1, la sección C de las Notas de orientación también considera otras formas de remuneración no monetaria, a saber:

- Las oportunidades para el desarrollo profesional y el apoyo, incluida la capacitación, la tutoría, la administración y la supervisión eficaz. Generalmente, estas se combinan con estipendios y complementos. Por ejemplo, los docentes no diplomados que participan en el proyecto de la Asociación para Mejorar la Educación Comunitaria en Afganistán (PACE-A) reciben 30 días de capacitación por año. Por participar, también reciben viáticos y complementos para viajes equivalentes a US\$5 por día. Además, los aprendices reciben apoyo en clase por parte de capacitadores.
- Mejores condiciones de trabajo, que pueden suponer condiciones físicas de trabajo, como el suministro de escritorios, bancos y cercos para que la escuela sea segura, el acceso a material de enseñanza

y aprendizaje, como planes de estudio, guías de enseñanza, libros de texto y artículos de librería, y una proporción alumnos-docente razonable (40:1).

Estos mecanismos de apoyo se relacionan más ampliamente con los términos del empleo y las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los docentes que directamente con su remuneración. Se incluyen en la sección final de las Notas de orientación debido al efecto importante que tienen en el reclutamiento, el desempeño, la motivación y el agotamiento de los docentes.

Incluso en los contextos más frágiles, las fuerzas del mercado son las que determinan la remuneración de los docentes. El valor y la forma de la remuneración se ven afectados por el costo de vida, la demanda de docentes y otros trabajos profesionales, los niveles de salarios en otras profesiones similares (especialmente la atención médica) y la disponibilidad de docentes y otro personal calificado. Para que las estrategias de remuneración de docentes sean sostenibles, deben tener en cuenta estas fuerzas del mercado más que simplemente lograr acuerdos entre los donantes, las autoridades educativas y otros empleadores de los docentes. Esto es especialmente pertinente en situaciones de desplazamiento en las que los docentes diplomados son móviles y, por ende, es más probable que se muevan en respuesta a las fuerzas del mercado, atraídos por sueldos más altos, incluso si esto significa tener que cruzar fronteras o posiblemente no volver a su país de origen.

## Definición de docente

El término “docente” tiene muchos significados distintos en diferentes contextos. La situación profesional de los docentes puede variar de un empleado estatal diplomado a un docente comunitario con un bajo nivel de educación. Los docentes también se pueden distinguir por su puesto (ayudante de preescolar o de aula, maestro de escuela primaria o secundaria, especialista en una materia, formador profesional, educador religioso, instructor o profesor de habilidades necesarias para la vida cotidiana), el contexto en el que trabajan (la educación académica o no académica, primaria o secundaria) y si la escuela o el centro de aprendizaje está registrado y es administrado por el Gobierno o por el sector no gubernamental (incluidas las escuelas que manejan las ONG, las organizaciones religiosas, las comunidades y el sector privado). En estas Notas de orientación, el término “docente” se usa para abarcar a todas las personas de las escuelas que son responsables de la educación de alumnos<sup>2</sup>. Cuando la orientación es específica para un “tipo” de docente, según los títulos obtenidos o el contexto de trabajo, esto se establece en el texto; por ejemplo, docente de escuela primaria no diplomados.

Todos los Gobiernos de los estados en funcionamiento tienen normas, definiciones y categorías profesionales de docentes que deben ser la base para decidir la definición de un docente o las categorías de docentes y, por ende, sus términos y condiciones en el contexto específico de ese país. Estas normas y las prácticas basadas en ellas deben estar libres de todo tipo de discriminación por “raza, color, sexo, religión, opinión política, origen nacional o social o condición económica”.<sup>3</sup>

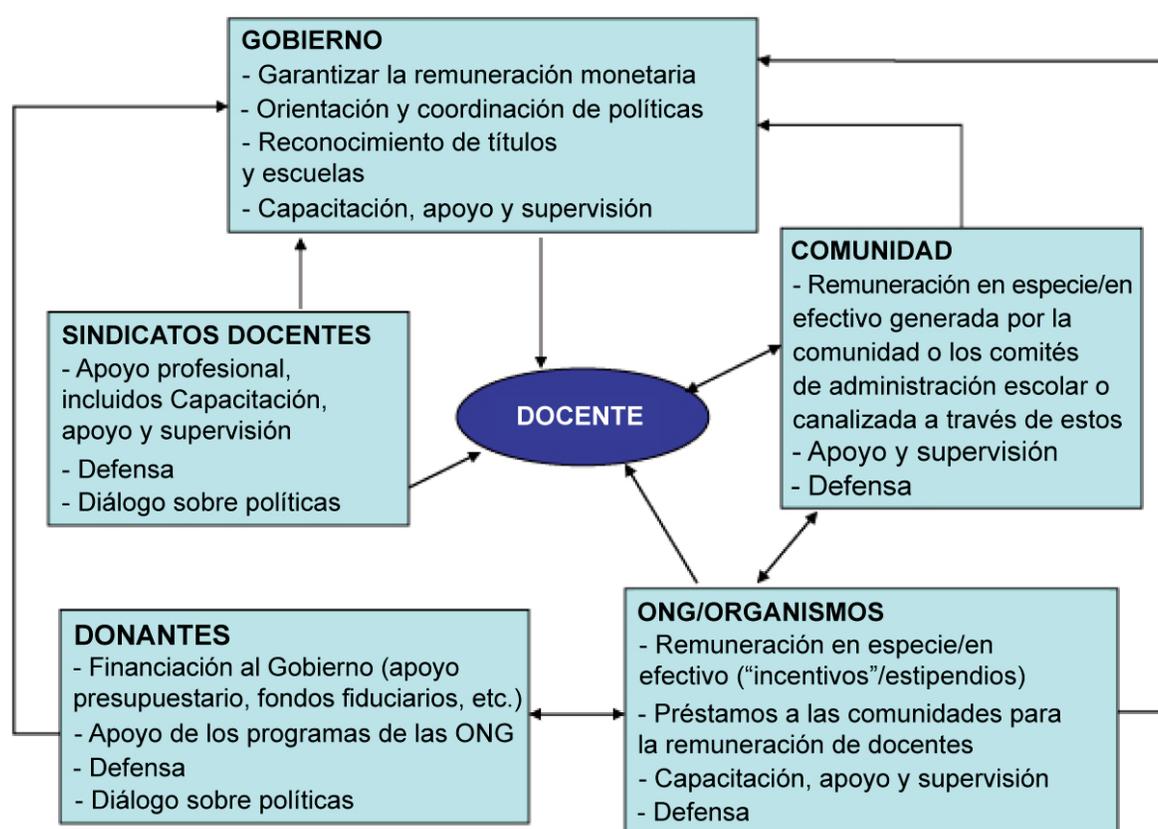
## Funciones y responsabilidades de los interesados en la remuneración de docentes

Las Notas de orientación se originan a partir de la base de que el acceso a la educación es un derecho. También asumen que la educación es un bien público y privado, pero que, en última instancia, son los Gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación. Sin embargo, esto no implica que los Gobiernos deban ser los únicos ni, necesariamente, los principales proveedores de educación, aunque en especial cuando se trata de la educación básica, este suele ser el caso. Lo que sí implica es que los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que se satisfagan los derechos de los niños y esto exige marcos de políticas, la regulación y el control de las normas y la movilización y asignación de recursos para promover la equidad.

El trabajo de los docentes supone derechos relacionados con las prácticas de trabajo, que también son responsabilidad fundamental de los Gobiernos. En el tipo de entornos para el que están pensadas estas Notas de orientación, es posible que las autoridades políticas no tengan control de los mecanismos del estado para garantizar el suministro de educación o posiblemente no tengan capacidad institucional, recursos o voluntad política para garantizar dicho suministro. En ciertas circunstancias, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG locales e internacionales o los donantes pueden tener limitaciones para trabajar con las autoridades. Estas Notas de orientación hacen referencia a la importancia de trabajar, siempre que sea posible, con las autoridades educativas, y cuando esto no es posible, trabajar en formas que conduzcan a que el estado asuma sus responsabilidades.

La Figura 1 representa un modelo simplificado de la relación entre los interesados, que indica las diferentes funciones y responsabilidades que pueden adoptar estas personas. Asume que todos estos interesados pueden participar para emplear directamente a los docentes, aunque sea el Gobierno quien debe tener la responsabilidad decisiva de supervisar la política y la coordinación en torno a la remuneración de docentes y garantizar que, desde el punto de vista de los derechos, los docentes contratados están recibiendo una remuneración adecuada. El equilibrio de las funciones variará con el tiempo según el contexto de fragilidad, el nivel de capacidad y la voluntad del Gobierno. De este modo, la ponderación de responsabilidades entre los interesados variará en los distintos contextos, y es posible que los interesados no asuman todas estas funciones al mismo tiempo. Por ejemplo, en una situación de refugiados, es posible que tanto el Gobierno anfitrión como el Gobierno de origen no puedan o no quieran participar, lo que puede provocar que las ONG o los organismos de la ONU adopten una función de liderazgo en la remuneración.

**Figura1: Funciones y responsabilidades de los interesados** <sup>4</sup>



### Estructura de las Notas de orientación de la INEE

Las Notas de orientación están organizadas en torno a los siguientes tres temas:

- Política y coordinación de la remuneración de docentes.
- Aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes.
- Motivación, apoyo y supervisión de los docentes como formas de remuneración no monetaria.

El primer tema de la política y la coordinación gobierna los otros dos y proporciona principios centrales para las estrategias de remuneración de docentes que deben aplicarse tanto a los aspectos económicos como a las formas no monetarias de remuneración. La coordinación de las políticas es fundamental en circunstancias

de fragilidad y desplazamiento en donde una cantidad de organismos ha tomado cartas en el asunto para asumir la función de los empleadores de docentes porque la autoridad educativa responsable no puede o no quiere implementar esta función de manera eficaz. En estas circunstancias, los acuerdos para la remuneración de docentes pueden variar ampliamente entre los interesados y se necesita una coordinación más eficaz para garantizar que los enfoques sean sistemáticos, sostenibles y equitativos.

El segundo tema sobre los aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes trata los acuerdos y mecanismos para la remuneración de docentes. Gracias al reconocimiento de las diferentes funciones que tienen los interesados, el tema brinda orientación para garantizar que los docentes sean identificados y que las escalas salariales sean adecuadas al desarrollar e implementar estrategias de remuneración. El consenso entre los interesados sobre cómo abordar la remuneración de docentes en su contexto específico es esencial desde el comienzo, no solo para ofrecer una base para una política posterior, sino también para ofrecer una base de control.

El tercer tema trata la función de la remuneración no monetaria como apoyo en el nivel del sistema. Da lugar a una visión más integral de los docentes y su función en el sector educativo, con estrategias para invertir en actividades como la capacitación a fin de desarrollar la capacidad del personal educativo, ayudar a motivar a los docentes y mejorar la calidad de la enseñanza. La remuneración tiene una función importante en la motivación de los docentes y, en este sentido, la remuneración no monetaria debe verse como un complemento de la remuneración económica, más que como una alternativa. Las formas de remuneración no monetaria están más directamente vinculadas con un sentido mejorado de autorrealización más que con el hecho de trabajar para cubrir los costos de vida. Estas estrategias para mejorar y conservar el personal de enseñanza también garantizan que no se desaprovechen las inversiones en capacitación y en otros tipos de apoyo.

### **¿En qué contextos deben aplicarse las Notas de orientación de la INEE?**

Estas Notas de orientación están diseñadas para aplicarse a todos los sistemas educativos, sean públicos, privados, religiosos, comunitarios o manejados por ONG y en todos los niveles de educación, tanto en marcos académicos como no académicos. La hipótesis es que son válidas tanto en contextos rurales como urbanos y dentro de campos de refugiados y PDI, aunque debe reconocerse que las formas y los niveles de remuneración pueden variar entre estos contextos debido a las fuerzas del mercado o a las limitaciones logísticas.

Estas Notas de orientación están enmarcadas en el contexto de las cuatro categorías de estados frágiles (deterioro, desarrollo detenido, transición posconflicto y reconstrucción temprana) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de modo que concuerden con los marcos y compromisos internacionales para comprometerse con los estados frágiles (consulte el Apéndice 3 para obtener más información). Estas categorías capturan la mayoría de los contextos relacionados con la remuneración de docentes en situaciones de fragilidad, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis, pero dejan afuera algunas situaciones, como los países que no son frágiles pero que albergan a refugiados de estados vecinos frágiles o los países que son generalmente estables pero que requieren ayuda temporal en relación con la remuneración de docentes debido al impacto en el sistema educativo de un desastre natural muy importante. Si bien estas situaciones no pertenecen a la tipología de estados frágiles, las Notas de orientación de la INEE sí tratan estos contextos.

Al enmarcar las Notas de orientación de la INEE de esta manera, hay un reconocimiento de que los estados entran en distintas etapas de fragilidad y salen de ellas. Para facilitar la planificación y la programación en estas condiciones, es importante que desde el comienzo de cualquier crisis, ya sea que la situación empeore o mejore con el tiempo, se implementen políticas y procedimientos que ayuden a crear un sistema de remuneración de docentes sostenible que, en lo posible, todos los actores puedan observar de manera coordinada. Esto también permitirá una transición más simple entre los contextos de emergencia y desarrollo, y garantizará que todo sistema y enfoque que los donantes, las ONG y las organizaciones de la ONU adopten y usen durante las etapas de emergencia sean sostenibles y viables una vez que el país se haya movido hacia un estado más estable y el Gobierno haya vuelto a asumir mayor responsabilidad con respecto al pago de los docentes.

# Notas de orientación de la INEE sobre la remuneración de docentes en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis

## ¿Quién debe leer y usar las Notas de orientación de la INEE?

Estas Notas de orientación están pensadas para el personal de autoridades educativas (en el nivel nacional, regional, de condado, provincial, de distrito, municipal local, de pueblo y de villa) y para donantes, de los organismos de la ONU, de las organizaciones basadas en la comunidad y de las ONG que trabajan para brindar educación en estados frágiles, situaciones de desplazamiento y recuperación poscrisis.

## ¿Cómo deben aplicarse las Notas de orientación de la INEE?

Las Notas de orientación ofrecen un marco sugerido para remunerar a los docentes. No pretenden ser una solución normativa ni una respuesta guía para las cuestiones relacionadas con la remuneración; es posible que algunas partes sean más relevantes que otras para algunos contextos. Las Notas deben adaptarse al contexto local, prestando debida atención a los principios y normas comúnmente aceptados para el reclutamiento y la remuneración de docentes, y utilizarse como plataforma para planificar e implementar una respuesta apropiada para la remuneración de docentes.

Debajo de cada tema (política y coordinación, aspectos administrativos y financieros, motivación, apoyo y supervisión de los docentes), se proponen Notas de orientación generales con puntos específicos para que los organismos y las autoridades educativas reflexionen mientras planean e implementan sus intervenciones. Debajo de cada tema, se presentan varios puntos de consideración. Se ilustran con ejemplos de buenas prácticas, lecciones aprendidas y estrategias ilustrativas de una variedad de contextos de refugiados, PDI, repatriados voluntarios y de la población en general para ayudar al lector a identificar cuáles son los enfoques que probablemente resulten eficaces en su situación especial. Al final de las Notas de orientación, se articulan principios de orientación específicos para la buena práctica, que explican las fortalezas y los desafíos, en relación con cada área de las políticas.

### A. Notas de orientación sobre políticas y coordinación

- A.1. Recopilar información y datos confiables relacionados con la remuneración de docentes.
- A.2. Desarrollar una política coordinada sobre la remuneración de docentes.
- A.3. Controlar y hacer cumplir una política coordinada sobre la remuneración de docentes.

Una vez implementadas, las políticas de remuneración de docentes sientan un precedente que los docentes desearán conservar. Por lo tanto, es esencial que las políticas sobre remuneración de docentes estén bien documentadas y organizadas con todos los interesados relevantes. Si los organismos son conscientes de las condiciones socioeconómicas y de las actividades y preocupaciones de otros, pueden minimizar los riesgos de crear distorsiones en el mercado laboral y prevenir la fuga de cerebros de docentes que dejan la profesión o se pasan a organismos o áreas mejor remunerados. La coordinación temprana, basada en información y datos confiables, prepara el terreno para una política y una práctica sostenibles de remuneración de docentes y ayuda a suavizar la transición hacia el desarrollo o la reconstrucción. La coordinación debe involucrar a todos los interesados relevantes y debe continuar después de las etapas de planificación inicial para garantizar la implementación coherente de los enfoques y permitir el control de la práctica.

- **A.1. Recopilar información y datos confiables relacionados con la remuneración de docentes:** Es necesario reunir información de referencia para crear una política bien documentada sobre la remuneración de docentes e identificar a todos los interesados relevantes. La recopilación y asignación de datos para proporcionar un análisis situacional debe incluir (sin un orden en particular):

- a. Cantidad de docentes, proporción alumnos-docente, grados de empleo, sexo, políticas protección de docentes y origen étnico.
- b. Cantidad de otro personal educativo, incluidos los supervisores, directores y personal de apoyo administrativo.
- c. Salarios antes de la crisis, salarios actuales e información sobre la remuneración en efectivo y la remuneración en especie.
- d. Salarios de los sectores con los que compite (por ejemplo, empleados de la salud y otros roles profesionales).
- e. Datos de áreas rurales y urbanas (es decir, no solo datos promedios o medios), incluida información sobre los costos de vida regionales.
- f. Datos del sector público y privado, incluidas escuelas religiosas y comunitarias.
- g. Datos sobre los títulos obtenidos por los docentes (educación, capacitación profesional, si tienen) y certificaciones.
- h. Datos regionales (por ejemplo, en el caso de los docentes refugiados, los refugiados iraquíes están diseminados por Jordania, Siria y Líbano).
- i. Función de los distintos interesados, incluidas las autoridades educativas, las ONG, los donantes, los sindicatos docentes, etc., en la prestación de servicios educativos.
- j. Sistemas de distribución de salarios y procesos presupuestarios del Ministerio de Educación (ME).

### Puntos de consideración clave:

#### **Análisis situacional**

- ¿Qué buenas prácticas y lecciones se han aprendido a partir de enfoques de remuneración de docentes similares en otros contextos?
- ¿Es posible que esos enfoques funcionen en este contexto? ¿Por qué? ¿Por qué no?
- ¿Qué enfoques usan otras agencias y autoridades educativas en el contexto actual?
- El enfoque de financiación (en efectivo, en especie, cómo se desembolsan los fondos), ¿es apropiado en este contexto o hay un enfoque alternativo más apropiado?
- ¿Los docentes y la población circundante reciben bienes de ayuda (por ejemplo, comida, servicios de salud, etc.)?
- Las escalas salariales (en efectivo o en especie) y los enfoques de pago (participación de la comunidad, etc.), ¿son apropiados en este contexto o hay un enfoque alternativo más apropiado?
- ¿Quiénes son los distintos interesados que participan en el empleo de los docentes? ¿Cuáles son sus políticas y marcos con respecto a la remuneración?
- ¿En qué medida los enfoques se planifican de acuerdo con lo que otros organismos, sindicatos docentes y autoridades educativas están haciendo o propugnando?
- ¿Qué estructuras o actividades adicionales pueden implementarse o llevarse a cabo para mejorar los enfoques que se usan o para adaptarlas a las demandas o necesidades locales?
- ¿Qué papel tienen las autoridades educativas (centrales y locales) en coordinar y asegurar la provisión de remuneración a los docentes?

#### **Recopilación de datos**

- ¿Cómo se recopilan y comparten los datos? ¿Existen oportunidades para coordinar la recopilación de datos entre organismos?
- ¿Con qué frecuencia se revisan, verifican y actualizan los datos?

**Estrategia ilustrativa:** En la RDC, Save the Children Reino Unido (SCUK) firmó acuerdos con el ME en los ámbitos provincial y de distrito con el fin de intervenir en el establecimiento de un programa de aprendizaje acelerado (ALP) que incluía remuneraciones para los docentes. La comunidad participó en las reuniones de planificación y movilización, y SCUK también colaboró con otros organismos, incluidos SIDA, UNICEF, UNESCO y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), para cuestiones como proporcionar libros de texto, expertos para la capacitación docente y asesoramiento técnico para la organización de capacitaciones para los docentes del ALP.  
Fuente: Caso práctico 1.

- **A.2. Desarrollar una política coordinada sobre la remuneración de docentes:** Usar datos de referencia y doctrina internacional (como las Recomendaciones de la OIT relativas a la Condición del Personal Docente) para reunir a las autoridades educativas y a los interesados relevantes (que se identifican en A.1) a fin de desarrollar una política coordinada para remunerar a los docentes en este contexto. Cuando sea posible y apropiado, las autoridades educativas deben hacerse cargo de la función de regulación.

## Puntos de consideración clave:

### Mecanismos de coordinación

- ¿Qué mecanismos existen para garantizar la cooperación, la coordinación y el intercambio de información continuos entre los distintos interesados en relación con las cuestiones de remuneración de docentes? ¿Cómo pueden usarse eficazmente para discutir las cuestiones relacionadas con la remuneración de docentes?
- ¿Qué sistemas y niveles de remuneración de docentes existían antes de la crisis? ¿Es posible desarrollar ampliamente estos sistemas en alguna de las intervenciones planificadas? Si no es posible, ¿por qué?
- Si se crea un sistema paralelo o diferente del que existía antes de la crisis, ¿cuál es el fundamento para dicho sistema? y ¿es probable que sea transferible a largo plazo para que las autoridades educativas puedan hacerse cargo de la administración y financiación de cualquier intervención en el futuro que sea administrada y financiada en el corto plazo por organismos?
- ¿Hay un sistema modelo de Gobierno (u otro) reciente o ya existente que todos los organismos puedan seguir en relación con los niveles de pago según los títulos obtenidos y la experiencia en la enseñanza y las condiciones de pago que cubren las licencias por maternidad, las vacaciones anuales, etc.?
- Si no existe tal sistema, ¿es posible desarrollar uno que refleje los costos de vida y la viabilidad financiera del Gobierno en el largo plazo?
- ¿Se necesitan incentivos mejorados en determinados lugares debido a que existen niveles específicos de dificultades o para atraer a determinados grupos de docentes y conjuntos de habilidades a fin de ayudar a crear más equidad en el sistema? De ser así, ¿existe alguna forma en la que todos los interesados, incluidas las autoridades educativas, lleguen a un acuerdo común sobre qué ubicaciones y tipos de docentes deben incluirse, y sobre qué niveles de complementos o incentivos (en efectivo o en especie) deben pagarse?
- ¿Cómo se unifican los incentivos de los docentes con los de la gente contratada para otros servicios y trabajos a fin de asegurar que los docentes no se pasen a otros trabajos mejor remunerados pero de menor calificación?

### Capacidad de fortalecimiento para la coordinación

- Si las autoridades educativas no tienen la capacidad o el compromiso para administrar o coordinar la remuneración de docentes, ¿existe algún organismo importante que pueda actuar como coordinador *de facto* o líder de grupo como medida provisional?
- ¿Cómo pueden fortalecerse las autoridades educativas en la preparación de la función de garantizar la remuneración de docentes sostenible en el largo plazo si nunca antes habían asumido esta función?
- ¿Existen estrategias de salida planificadas o coordinadas entre todos los interesados? En contextos de refugiados, ¿se ha incluido la educación en los acuerdos tripartitos de repatriación?

**Estrategia ilustrativa:** En un contexto donde solo se permite que docentes mujeres enseñen a niñas, UNICEF Pakistán atrajo a docentes mujeres para enseñar en una escuela de PDI pagándoles un salario mayor que a los hombres y contratando a sus parientes hombres para otros trabajos en la misma escuela, de modo que resultaba adecuado que las mujeres trabajasen fuera de sus hogares y de sus comunidades. Esta estrategia de discriminación positiva es específica de un contexto en particular y no debería aplicarse como una política generalizada.  
*Fuente:* Caso práctico 6.

**Estrategia ilustrativa:** Las clases comunitarias que comenzaron con el apoyo del proyecto PACE-A en Afganistán se están transfiriendo gradualmente al sistema formal del ME. Esto se realizó en el ámbito provincial y depende de la capacidad y de los fondos del ME. A veces, se “transfiere parcialmente” una clase al ME, quien se hace cargo del salario del docente, mientras que la ONG continúa ofreciendo la capacitación y los materiales. PACE-A diseñó un proceso paso por paso para que sigan los socios con el objeto de completar la administración del ME requerida para el registro de los docentes comunitarios de enseñanza primaria. El proceso fue aprobado por el ME en el nivel central. La información completa se fue presentando a medida que el ME finalizaba su presupuesto, de modo que se pudieran incorporar los docentes comunitarios a la nómina de empleados.  
*Fuente:* Caso práctico 9.

- **A.3. Controlar y hacer cumplir una política coordinada sobre la remuneración de docentes:** Debe implementarse una política de manera coherente entre todos los interesados, acompañada de un marco de control asociado que pueda usarse de manera transparente para controlar y hacer cumplir la política de remuneración de docentes.

### Puntos de consideración clave:

#### **Procedimientos y sistemas de control**

- ¿Qué medidas se están tomando para garantizar que todos los interesados usen escalas salariales uniformes y que compartan la información para unificar cualquier intervención?
- ¿Qué medidas se están tomando para garantizar que las intervenciones de remuneración de docentes sean equitativas en líneas generales y estén en línea con la práctica de las autoridades educativas y otros organismos para no exacerbar la competencia?
- Dentro del marco de control, ¿cómo pueden las autoridades educativas hacer cumplir la política acordada y cuáles son las consecuencias de que los interesados no se adhieran a la política?
- ¿Los docentes reciben su remuneración puntualmente y en el nivel esperado?
- ¿Las nóminas de empleados se actualizan frecuentemente para eliminar el problema de “docentes fantasmas”?
- ¿Cómo hacen las autoridades educativas para fomentar la transparencia en el uso de la política y el marco de control?

#### **Política de coordinación y marco de control**

- ¿Existe una política de coordinación común y un marco de control asociado que pueda usarse para elaborar lecciones sobre cómo fortalecer las asociaciones en la práctica de remuneración de docentes? En caso de que no exista, ¿cómo puede crearse?
- ¿Existe un marco de control asociado que pueda usarse para hacer cumplir la política y para garantizar la equidad y la transparencia de las operaciones durante la implementación? En caso de que no exista, ¿cómo puede crearse uno y utilizarse eficazmente?

**Lección aprendida:** En 2006, cuando el Gobierno de Sudán del Sur asumió la responsabilidad de los salarios docentes, no existía ninguna estructura para implementar eficazmente un esquema salarial. Cuando el Gobierno puso a disposición de las autoridades estatales los fondos para el pago de salarios de los docentes, no proporcionó escalas salariales ni estadísticas claras para estos. Algunas autoridades estatales desviaron los fondos a otros proyectos o se los apropiaron indebidamente y, como consecuencia, los docentes no percibieron sus sueldos durante varios meses. Estas irregularidades en el proceso de remuneración de docentes en Sudán del Sur provocó un gran descontento entre los docentes, ya que algunos no percibían sus haberes regularmente, otros percibían salarios inferiores a los que les correspondían y otros padecían ambas situaciones. Debido a la falta de estadísticas adecuadas sobre la actividad docente y a la baja capacidad de las oficinas del Gobierno, se ha tornado muy difícil determinar el nivel de fondos que debería destinarse a los docentes en cualquiera de dichos estados. Una importante lección que se ha aprendido es que resulta fundamental que los ministerios de educación puedan desarrollar las capacidades necesarias para lograr un esquema de remuneración de docentes eficaz y satisfactorio.  
*Fuente:* Caso práctico 15.

## **B. Notas de orientación sobre los aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes**

- B.1. Reconocer y respetar que las autoridades gubernamentales y educativas tienen la principal responsabilidad de garantizar que los docentes reciban una remuneración.
- B.2. Desarrollar un sistema adecuado para la identificación y el pago de docentes que sea equitativo, escalonado y sostenible.
- B.3. Identificar sistemas adecuados para los controles financieros y mecanismos de pago.

Los Gobiernos son responsables de garantizar el derecho a la educación. Si bien esto no implica necesariamente la financiación y provisión directa de educación, inevitablemente, los Gobiernos son el punto central de los servicios educativos dentro de un país. Los Gobiernos deben establecer las condiciones de empleo, pero no pueden predeterminar las escalas salariales si no constituyen el empleador directo. Las condiciones de empleo, incluidas las escalas salariales, deben acordarse a través de negociaciones con los sindicatos docentes y otros interesados, quienes, a su vez, también deben garantizar su cumplimiento. Los proveedores de educación no estatal deben, en lo posible, respetar las disposiciones mínimas que establece el Gobierno para el empleo de docentes. En la práctica, es común encontrar docentes que trabajan fuera de las escalas salariales del Gobierno, con salarios que se establecen en el nivel de la comunidad. Por lo tanto, es importante crear consenso entre todos los interesados relevantes con respecto a quién es elegible para la remuneración y qué escalas salariales son adecuadas. Esto es particularmente cierto cuando actores no estatales intervienen como medida de transición para proporcionar remuneración a los docentes en situaciones en las que el estado no puede o no quiere desempeñar esta función. En este período de transición provisional, crear consenso sobre los enfoques de remuneración adoptados repercute en soluciones más sostenibles.

- B.1. Reconocer y respetar que las autoridades gubernamentales y educativas tienen la principal responsabilidad de garantizar que los docentes reciban una remuneración:** La función de las autoridades educativas es, en última instancia, garantizar que los docentes reciban una remuneración. En circunstancias en que las autoridades no pueden desempeñar esta función, los otros organismos que participan en la provisión de educación pueden asumir esta responsabilidad durante un período temporal, ya sea directamente o brindando apoyo a las autoridades educativas (centrales o locales). Los organismos de la ONU, los donantes o las ONG no deben ser la principal fuente de financiación de docentes en las escuelas públicas durante períodos prolongados <sup>5</sup> (remuneración monetaria o en especie). Cuando los programas educativos son totalmente financiados por donantes, ONG o comunidades locales, los actores deben intentar garantizar que las intervenciones se coordinen con las políticas y las prácticas existentes, que sean sostenibles o que tengan una estrategia de salida adecuada que se coordine con otros actores, especialmente del ME.

## Puntos de consideración clave:

### **Participación de la comunidad y participación no gubernamental en la remuneración de docentes**

- ¿Cuáles son los plazos proyectados para todo tipo de participación no gubernamental en la provisión de remuneración para docentes? ¿Hay probabilidades de que sean de corto plazo? ¿En qué formas los actores internacionales pueden apoyar a las autoridades educativas para que continúen con la coordinación y la propiedad de las cuestiones relacionadas con la remuneración de docentes?
- ¿En qué formas los sindicatos docentes participan en las consultas sobre remuneración y garantizan que se respeten los derechos de los docentes en todo momento?
- ¿En qué medida participan las comunidades como empleadoras de docentes y qué medidas se toman para reducir las cargas económicas resultantes que recaen sobre las comunidades?
- ¿Qué medidas se tomaron para abordar el tema de cómo transferir a las autoridades educativas la responsabilidad de garantizar que los docentes reciban remuneración en situaciones en las que dichas autoridades no pueden o no quieren hacerlo?

**Lección aprendida:** La USAID en Etiopía desarrolló la capacidad de las oficinas de educación del distrito alentando la firma de un memorando de entendimiento (MoU, Memorandum of Understanding) entre el CIR y la oficina de educación mediante el cual se consensuó un enfoque por fases en relación con la financiación externa. Se acordó que, después del primer año, la oficina de educación regional afrontaría el 25% de la remuneración de docentes; el 50%, a los dos años; el 75%, a los 3 y el 100%, a los 4 años. No fue fácil de lograr, dado que la contribución de varios distritos no alcanzan el nivel consensuado. El principal desafío que se afronta es que, la oficina de educación local se hace cargo de los salarios de los docentes, los pagos son a menudo irregulares o imprevisibles. Una forma que el CIR encontró para poder superar este desafío fue mantener un diálogo constante acerca de la política y realizar un seguimiento para garantizar el pago oportuno de los salarios.

*Fuente:* Caso práctico 2.

**Estrategia ilustrativa:** Las ONG y los organismos de Gobierno en Darfur del Sur han organizado un grupo de trabajo interorganizativo para coordinar una escala salarial para los docentes.

*Fuente:* Caso práctico 4.

**Estrategia ilustrativa:** El UNHCR ha firmado un MoU con el Gobierno de Tanzania para ofrecer lineamientos acerca del monto que se le paga a los docentes en campamentos de refugiados a fin de evitar incumplir la política gubernamental sobre la remuneración de refugiados. El resto de los actores ahora implementan lo que se acordó y lo informan al UNHCR.

*Fuente:* Caso práctico 17.

- ¿Cómo se pueden usar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas desarrolladas durante este periodo provisional para mecanismos de remuneración sostenibles de largo plazo?

### **Financiación para la remuneración de docentes**

- ¿Hay suficientes fondos disponibles para apoyar la remuneración de docentes a corto y a largo plazo? En caso negativo, ¿se han implementado planes para tratar cualquier déficit?
- ¿Hay fondos disponibles de donantes y pueden usarse para costos recurrentes como los salarios? Si hay fondos disponibles, ¿están unificados y son previsible según las recomendaciones de la Declaración de París? Si la respuesta es negativa, ¿qué se está haciendo para tratar este tema?
- ¿Existen acuerdos entre los donantes con respecto al uso de fondos para costos recurrentes o para la remuneración de docentes?
- ¿Qué planes se implementaron en la comunidad de donantes para minimizar cualquier brecha de financiación que exista entre las operaciones de ayuda y de desarrollo?
- ¿Qué medidas se tomaron para intentar garantizar la continuidad de la remuneración, durante la intervención actual y como parte de cualquier estrategia de salida programada? ¿Cómo participaron las ONG, el Gobierno y la comunidad local para garantizar la continuidad?
- ¿Qué enfoques se adoptaron para mantener el compromiso y la propiedad del ME, incluso cuando no suministra fondos directamente, y para transferir nuevamente al Gobierno la responsabilidad de suministrar fondos para los docentes contratados por el estado y las escuelas de personal?

- **B.2. Desarrollar un sistema adecuado para la identificación y el pago de docentes que sea equitativo, escalonado y sostenible:** En situaciones de desplazamiento, la identificación del personal de enseñanza para el pago es un desafío importante, ya que es posible que los sistemas de nóminas de empleados dejen de funcionar o sean ineficaces y que los docentes diplomados no tengan registros de su servicio. Dentro del país de origen, es posible que los docentes desplazados estén registrados en un sistema de nómina de empleados pero ya no puedan tener acceso a sus sueldos si ahora trabajan en escuelas de campo no registradas. Posiblemente el ME no reconozca formalmente a los docentes refugiados dentro del país anfitrión y, por ende, siguen sin reunir las condiciones para recibir su remuneración. En todos los contextos, los actores deben establecer rápidamente un proceso coordinado para identificar a los docentes, establecer sus credenciales (si corresponde) y tratar de establecer un sistema de nómina de empleados provisional para los docentes que están dentro de su jurisdicción. El pago debe tener en cuenta los títulos obtenidos y los años de experiencia de los docentes (si esto puede validarse). Además, debe ser no discriminatorio y basarse en políticas de equidad en relación con el sexo, el origen étnico, la religión, la invalidez y la situación con respecto al VIH. El nivel de remuneración debe ser comparable con el de la comunidad local (no refugiados) y la comunidad de origen (refugiados y PDI) e, idealmente, con los sueldos de los sectores equivalentes. Para evitar que los docentes abandonen la profesión, el nivel de sueldo básico no debe establecerse por debajo del nivel de sueldo básico de otros trabajadores calificados y debe ser suficiente para permitirles concentrarse en su trabajo profesional y garantizar la continuidad del servicio dentro de la profesión de enseñanza, sin tener la necesidad de buscar fuentes de ingresos adicionales. Sin embargo, al mismo tiempo, los niveles de sueldo deben ser asequibles y sostenibles.

**Estrategia ilustrativa:** Durante los primeros meses posteriores al genocidio de 1994 en Ruanda, antes de que el Gobierno pudiera hacerse cargo del pago de salarios, muchas organizaciones de ayuda humanitaria proporcionaron raciones de alimentos a los docentes. En 1995, UNICEF realizó un aporte único a los salarios de los docentes en Ruanda por un total de US\$800 000. Dado que el sistema bancario no se había restablecido en todo el país, funcionarios de oficinas de educación provinciales gastaron millones de francos en autobuses para asegurarse de que los docentes de áreas remotas recibieran el pago. La modalidad de pago a los docentes implementada por UNICEF fue un modo de reconocer y reforzar la autoridad gubernamental.  
*Fuente:* Obura, 2003.

**Estrategia ilustrativa:** En Uganda, el Fondo de Educación de la Commonwealth y las organizaciones locales protectoras de los derechos infantiles han brindado asistencia a los niños para formar comités de supervisión de menores. Entre sus miembros se encuentran menores de entre 7 y 14 años que recibieron capacitación para realizar un seguimiento de los gastos educativos y responsabilizar a sus padres, a los Comités de Administración Escolar (SMC) y a los docentes por el uso de los fondos. Si bien esto funcionó bien en este contexto, podría poner a algunos menores en una posición vulnerable en situaciones inmediatamente posteriores al conflicto, cuando existe una mayor sensibilidad y la posibilidad de que se vuelva a caer en el mismo conflicto.  
*Fuente:* Fondo de Educación de la Commonwealth, 2008.

## Puntos de consideración clave:

### **Derecho a remuneración**

- ¿Existen criterios acordados para definir el derecho a remuneración? (Los criterios deben incluir información sobre el cronograma de trabajo, la duración, el nivel de estudios, la función laboral y los títulos obtenidos. Deben basarse en una política acordada de no discriminación y también deben aclarar todos los derechos que se van a recibir, por ejemplo, licencia por maternidad y licencia por enfermedad. Los criterios deben considerar poner a disposición de los docentes con VIH positivo y del personal con otras enfermedades crónicas o graves una licencia por enfermedad extendida y paga. También deben asignar a las personas en el nivel adecuado de la escala salarial según sus títulos y experiencia).
- ¿Estos criterios se comparten con el ME y otros organismos que funcionan en el área?

### **Cuestiones relacionadas con la nómina de empleados**

- Si los docentes no diplomados no se incluyen dentro de la nómina de empleados formal, ¿existen opciones disponibles para que estas personas puedan tener acceso a capacitación y calificar como docentes?
- ¿Qué mecanismos existen para garantizar que solo los docentes activos permanezcan en la nómina de empleados?
- ¿Existe un mecanismo para facilitar el regreso de los docentes desplazados, el (re)empleo oficial y el nuevo registro en el sistema gubernamental de nómina de empleados? Si este mecanismo no existe, ¿qué puede hacerse para facilitar la respuesta del Gobierno para abordar esta cuestión?
- ¿Qué esfuerzos se están realizando para actualizar las nóminas de empleados a fin de que reflejen estadísticas precisas sobre los docentes, su nivel de educación, su experiencia y la capacitación recibida?

*\* Debe recordarse que, en los casos en que los docentes han huido por persecución, las nóminas de empleados deben permanecer seguras y su acceso debe ser restringido para garantizar que no sean medios para identificar a estas personas y dar con su paradero.*

### **Escalas salariales (que abarcan la remuneración en efectivo y otras formas de remuneración)**

- ¿Cuál es la escala salarial existente del Gobierno (de origen)? ¿Puede aplicarse esta escala? Si no puede aplicarse, ¿por qué no es adecuada?
- ¿La escala salarial está en el mismo nivel que los salarios de trabajadores de sectores comparables (para la población nacional o las PDI) o dentro del país anfitrión o del país de origen (para los refugiados)? En caso negativo, ¿se ha considerado adoptar medidas para minimizar los impactos negativos sobre la repatriación?
- ¿Cuáles son los impactos proyectados de los actuales sistemas de escala salarial en los presupuestos de educación con el regreso de refugiados o PDI? ¿Es esto sostenible?
- ¿El nivel de remuneración cubre el costo de vida promedio, o existen docentes que dejan la profesión o buscan un segundo empleo? En este último caso, ¿qué otras formas de empleo están buscando y cuál es la diferencia de sueldos?
- ¿Los presupuestos permiten que los docentes asciendan en la escala salarial a medida que adquieren más experiencia y estudios, y que los docentes voluntarios tengan acceso a remuneración (en efectivo, en especie) acorde con su capacitación?

**Estrategia ilustrativa:** El Gobierno de la República Islámica de Afganistán deseaba una “fuente de financiación única, predecible y justificable” para garantizar que podía proporcionar fondos periódicamente para servicios básicos (incluida la educación) que serían visibles para la población local. Un total de 24 donantes proporcionan financiación al Fondo Fiduciario de Emergencia para Afganistán (ARTF). En la actualidad, alrededor del 80% de todos los gastos del ARTF se destina a la “caja recurrente” (fondos utilizados para el pago de salarios y otros gastos recurrentes y habituales). El ARTF es actualmente el único mecanismo de coordinación existente y su comité de administración está integrado por los cuatro principales actores multilaterales, de modo de contribuir a un diálogo coordinado acerca de las políticas nacionales.  
Fuentes: DANIDA, 2005; Foster, 2007; Scanteam, 2005, y Scanteam, 2007.

**Lección aprendida:** En la República Democrática de Timor Oriental, se desarrolló durante el período de transición una escala salarial para la administración pública. Esta escala incluía tres niveles de pago para los docentes de los niveles primario, secundario y terciario, respectivamente. Los directores no percibían un pago complementario ni complementos por sus funciones adicionales, lo que trajo aparejado problemas de corrupción, dado que los directores eran responsables del manejo de los presupuestos de reconstrucción de sus escuelas. Además, la falta de reconocimiento de la antigüedad provocó gran insatisfacción entre los docentes más experimentados.  
Fuente: Nicolai, 2004.

**Estrategia ilustrativa:** En la región de Ngara en Tanzania (1994-1996), se adoptó la siguiente escala salarial en los campamentos de refugiados de Ruanda para intentar asegurar una paridad entre el personal reclutado localmente y los refugiados.

Personal formado por refugiados	Pago modesto, complementado con ayuda humanitaria en forma de alimentos, atención médica y asilo
Personal nacional reclutado localmente	Pago ligeramente más alto, pero sin ayuda humanitaria
Docentes nacionales especializados	Escala salarial más elevada para atraer personal y afrontar los gastos ocasionados por viáticos o traslados

Fuente: Sinclair, 2002: 55.

### Retención de docentes

- ¿Qué formas alternativas de complementar los salarios de los docentes y evitar el agotamiento se han explorado (por ejemplo, esquemas de generación de ingresos o pago de cuotas escolares para los hijos de docentes)? (Consulte la sección 3 de las Notas de orientación para recibir más asesoramiento sobre el uso de incentivos para aumentar la motivación de los docentes).
- ¿Qué medidas se tomaron para garantizar que los docentes diplomados y capacitados no se pasen a otros sectores y departamentos gubernamentales donde los sueldos son más altos?
- **B.3. Identificar sistemas adecuados para los controles financieros y mecanismos de pago:** Si bien los bancos pueden ser el mecanismo preferido para distribuir los salarios de los docentes, a menudo no es viable en situaciones de desplazamiento y conflicto, especialmente en las zonas rurales. En donde no se pueden usar los bancos, es necesario pensar en una solución local adecuada para distribuir las formas de remuneración monetaria y no monetaria. Todos los sistemas deben estar acompañados por procedimientos de control y evaluación justificables y transparentes.

### Puntos de consideración clave:

#### Sistemas de pago

- ¿Cuál es la función del Ministerio de Finanzas en los sistemas de pago para los docentes? ¿Puede utilizarse el sistema de pago del Gobierno? De no ser posible, ¿qué alternativas existen?
- ¿Qué sistemas de pago existen para otras reparticiones de la administración pública? ¿Pueden utilizarse para pagar a los docentes?
- ¿Es posible utilizar el sistema bancario local? De no ser posible, ¿qué otros acuerdos de distribución se pueden utilizar que sean seguros? ¿Qué mecanismos se utilizan actualmente o se utilizaron antes de tener lugar el desplazamiento o los períodos de fragilidad? ¿Es posible revivir o desarrollar más esos mecanismos? De no ser posible, los interesados deberían acordar un sistema transparente y justificable para distribuir los fondos.
- ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de los sistemas actuales?

**Lección aprendida:** Uno de los desafíos que se presentaron en Tanzania fue la corrupción al actualizar los nombres de los docentes en campamentos de refugiados incluidos en la nómina de empleados. Los directores de las escuelas seguían presentando en dicha nómina los nombres de los docentes repatriados. Como consecuencia, las ONG realizaron un seguimiento estricto y actualizaron diariamente los nombres, en lugar de confiar en los directores.  
Fuente: Caso práctico 17.

**Lección aprendida:** Los niveles salariales para los docentes de Sierra Leona y Liberia refugiados en Guinea y Costa de Marfil estaban muy por encima de los índices salariales de aquellos docentes que permanecieron en estos dos primeros países durante las guerras civiles. En el caso de los refugiados de Liberia, el salario era ocho veces mayor que el nivel más bajo que el Gobierno de Liberia podía afrontar. Esta situación implicó un gran desaliento para que los refugiados se repatriaran y, para aquellos que lo hicieron, hubo muy poco incentivo para permanecer en la profesión docente. Los refugiados de Sierra Leona enfrentaron circunstancias similares, entonces el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECT) eligió, en primer lugar, facilitar el regreso de los docentes desplazados internamente que habían permanecido en la nómina de empleados y que estaban dispuestos a trabajar en el nivel más bajo.  
Fuentes: IIEP, 2006: 7; Sommers, 2004: 76.

**Lección aprendida:** En Bukavu, RDC, los docentes de escuelas subvencionadas por ONG percibían incentivos hasta US\$25 menores que aquellos en escuelas primarias estatales, debido a limitaciones presupuestarias. Por lo tanto, cuando se producía una vacante en una escuela, los docentes de las ONG renunciaban para poder aprovechar la oportunidad de obtener un cargo mejor remunerado. Esta situación subraya la necesidad de coordinar escalas salariales para garantizar la retención de los docentes.  
Fuente: Caso práctico 13.

(Por ejemplo, ¿establecen sistemas para el cobro de cuotas estudiantiles que se puedan utilizar?).

- ¿Son los sistemas confiables, transparentes y seguros? ¿Quién maneja el dinero o el pago en especie? ¿Los docentes cobran en forma regular y oportuna? ¿Los docentes reciben el monto que les corresponde? ¿Cómo se justifica dicho monto? De no ser así, ¿qué mejoras se pueden realizar para disipar cualquier futura oportunidad de corrupción?

### **Participación de la comunidad en la elaboración del presupuesto, el pago, el control y la evaluación**

- ¿Se tuvieron en cuenta las opciones de participación de la comunidad, como la utilización de PTA y CEC? ¿Podría capacitarse a dichos grupos en la elaboración participativa de presupuestos<sup>6</sup> para fomentar el compromiso y la responsabilidad local? ¿El seguimiento del presupuesto local está vinculado con el seguimiento que se realiza en los ámbitos nacional y de distrito para poder informar posibles problemas y poder realizar comparaciones?
- ¿Qué procedimientos de control y evaluación existen? ¿Se evalúan en forma externa?

Es más probable que un docente que se siente apoyado y motivado sea más eficiente en el aula y desee seguir ejerciendo su profesión. Las remuneraciones no monetarias, ya sean pagos en especie y también apoyo profesional y psicosocial, complementan las formas de remuneración monetarias, ya que abordan las necesidades integrales de los docentes, tanto individuales como profesionales. La remuneración no monetaria debería considerarse una parte integral del desarrollo del personal docente, el reclutamiento y las estrategias de retención. Establece un mecanismo para abordar las necesidades específicas de los docentes y reconoce que los distintos grupos existentes, como el de las docentes y el de los docentes que padecen VIH, son motivados mediante distintas formas de apoyo. La participación de la comunidad en las remuneraciones no monetarias puede resultar fundamental para moldear las percepciones de la comunidad en cuanto a la función y la situación de los docentes, y puede incrementar su motivación. Los sindicatos también desempeñan una función esencial al defender los derechos de los docentes y brindarles apoyo profesional para mantener su motivación.

### **C. Notas de orientación sobre la motivación, el apoyo y la supervisión de los docentes como formas de remuneración no monetaria**

- C.1. Considerar importante la función de las formas complementarias de motivación y apoyo para el bienestar de los docentes.
- C.2. Garantizar el lugar de desarrollo profesional y otros aspectos de la capacitación y el apoyo para contribuir a la motivación de los docentes.
- C.3. Establecer sistemas de administración, supervisión y responsabilidad adecuados para los docentes.

- **B.3. Considerar importante la función de las formas complementarias de motivación y apoyo para el bienestar de los docentes:** Tanto la remuneración monetaria como la no monetaria resultan fundamentales para garantizar un entorno profesional positivo y seguro y para motivar a los docentes, y les permiten satisfacer sus necesidades básicas y permanecer en su profesión. Todos los interesados, entre los cuales se encuentran las autoridades educativas, los donantes, las ONG, las comunidades, los sindicatos docentes, las PTA y los CEC, tienen la función de brindar este apoyo a los docentes.

**Estrategia ilustrativa:** En Conakry, Guinea, una vez que el Ministerio de Finanzas finaliza la liquidación de los salarios, las sumas se depositan directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios. En aquellos casos en los que no se dispone de cuentas bancarias, los salarios se transfieren por medio de los distritos escolares. La rendición de cuentas está asegurada mediante los recibos salariales.

*Fuente:* Caso práctico 14.

**Estrategia ilustrativa:** War Child Holland distribuye fondos a ONG locales y le hace saber a todo su personal el monto recibido y el modo en que se lo debería distribuir. El personal de War Child luego realiza auditorías dos veces al año.

*Fuente:* Caso práctico 13.

**Estrategia ilustrativa:** En virtud del proyecto PACE-A llevado a cabo en Afganistán, muchos SMC cobran una cuota muy baja a cada niño para pagarle al docente. El control y la verificación de que los docentes están percibiendo su remuneración se realiza a través de los recibos firmados por el docente y el presidente del SMC, junto con la planilla de horarios del docente. Se reúnen estos documentos, y el costo de su elaboración se calcula dentro de la asignación de costos del proyecto.

*Fuente:* Caso práctico 9.

## Puntos de consideración clave:

### **Participación de los docentes y los directores en discusiones acerca de la motivación y de los incentivos**

- ¿Se incorporan las opiniones de los docentes en relación con los incentivos y las motivaciones en los procesos de planificación, de diseño de programas y la implementación, ya sea en forma directa o a través de la actividad de los sindicatos docentes?
- ¿Los docentes complementan sus ingresos mediante la producción agrícola, el comercio o dando clases particulares? De ser así, ¿ese trabajo adicional interfiere en sus actividades de enseñanza?
- ¿Qué incentivos no monetarios valorarían los docentes?
- ¿En qué medida las condiciones precarias de las aulas (falta de textos escolares, etc.) hacen que los docentes estén menos motivados o abandonen el ejercicio de su profesión? ¿Los docentes tienen un conjunto completo de libros de texto y otras herramientas educativas necesarias para utilizar cuando lo deseen?
- ¿Los directores están bien preparados para desempeñar un papel de liderazgo y motivar a los docentes ante condiciones adversas?

### **Tipos de incentivos**

- ¿Qué formas de incentivo se ofrecen además de la remuneración monetaria y la no monetaria? ¿Se encuentran disponibles regularmente?
- ¿Qué mecanismos se implementaron para asegurar el seguimiento de los incentivos a fin de que no caigan los niveles de motivación?
- ¿Qué efecto tienen las prácticas de remuneración actuales en el reclutamiento y la retención de docentes?

### **La función de los distintos incentivos**

- ¿Las autoridades educativas, las comunidades y los organismos que velan por el bienestar psicosocial y por las necesidades físicas de los docentes (por ejemplo, los esfuerzos por construir una imagen de respeto a los docentes y elevar su posición dentro de la comunidad) tienen en cuenta la función de los incentivos financieros y no financieros?
- ¿Se analizó la posibilidad de utilizar los incentivos para atraer o retener a grupos específicos dentro de la profesión docente (por ejemplo, brindar un servicio de cuidado de sus hijos pequeños o ayuda para el pago de las cuotas escolares para fomentar el empleo de docentes mujeres, o asegurarles que puedan tener acceso a servicios de salud, tratamiento, atención y apoyo asequibles y confidenciales a los docentes VIH positivos que necesitan una terapia antirretroviral)?
- ¿Qué incentivos remunerativos existen? ¿La comunidad proporciona o complementa los incentivos existentes? ¿Cómo se integraron y coordinaron las iniciativas de la comunidad con las actividades de otros interesados?
- ¿Qué respaldo recibieron las iniciativas locales para alentar un apoyo comunitario sostenible (por ejemplo, proyectos de generación de ingresos o utilización de contribuciones comunitarias)?
- ¿Los docentes trabajan en un entorno seguro y profesional con los recursos adecuados?
- ¿De qué forma están motivando a los docentes los sindicatos, las PTA, los SMC y los CEC?
- ¿Cómo se pueden desarrollar más los enfoques para asegurar un mayor bienestar psicosocial para los docentes?

**Estrategia ilustrativa:** En la región sur de Somalia, las contribuciones comunitarias se brindan tanto en dinero como en especie. La totalidad de las contribuciones se entrega a los Comités de Educación Comunitaria (CEC) cuyo secretario registra todas las contribuciones y los pagos. Si la contribución de un miembro de la comunidad es en especie (por ejemplo, 2 kg de semillas de maíz), el CEC lo vende y se lo da al docente, en tanto tenga un valor equivalente. Los docentes firman un recibo cuando reciben los pagos.  
*Fuente:* Caso práctico 7.

**Estrategia ilustrativa:** SCUK y la RDC mantuvieron reuniones con los SMC para fijar actividades de generación de ingresos y garantizar un flujo de fondos continuo en relación con las cuotas escolares y otros gastos escolares de niños vulnerables, de modo de no utilizar los fondos asignados para la remuneración de docentes con otros fines.  
*Fuente:* Caso práctico 1.

**Estrategia ilustrativa:** En ausencia de un Gobierno funcional en Sudán del Sur, las PTA y los grupos comunitarios motivaron a los docentes voluntarios por medio de incentivos como maíz, mijo, frijoles, cabras y pollos. Durante las épocas de mayor escasez de alimentos, los docentes fueron incluidos en el programa de alimentación escolar ofrecido por el Programa Mundial de Alimentos.  
*Fuente:* Caso práctico 16.

- **C.2. Garantizar el lugar de desarrollo profesional y otros aspectos de la capacitación y el apoyo para contribuir a la motivación de los docentes:**

Si bien los docentes necesitan que se les pague un salario profesional para poder seguir ejerciendo sus tareas, existen otras formas de incentivos no monetarios, en especial aquellos que aumentan las habilidades de los docentes y mejoran los resultados del aprendizaje (como jornadas de capacitación previas a su actividad o durante esta), que pueden ser eficaces para mantener la motivación de los docentes, incluso si el nivel o la confiabilidad de la remuneración está por debajo de los niveles deseados. Las oportunidades para recibir capacitación deberían basarse en las necesidades existentes y no ser discriminatorias.

**Puntos de consideración clave:**

**Participación de los docentes y de los directores en su propio desarrollo profesional**

- *¿Se incorporan las opiniones de los docentes en relación con el desarrollo profesional en los procesos de planificación, de diseño de programas y la implementación, ya sea en forma directa o a través de la actividad de los sindicatos docentes?*
- *¿Qué función tienen los directores y los sindicatos docentes para asegurar que se consulte a los docentes y que sus opiniones sean comunicadas a los responsables de formular políticas?*

**Oportunidades de desarrollo profesional y otros aspectos de la capacitación y el apoyo**

- *¿Qué oportunidades existen para el apoyo y la capacitación de docentes para realizar reuniones semanales, desarrollarse profesionalmente o recibir tutoría? ¿En qué se diferencian estas oportunidades con las que se ofrecen a los trabajadores de otros sectores?*
- *¿Existen oportunidades de formar redes de colegas, compartir experiencias y recibir tutoría entre los docentes? ¿En qué se diferencian estas oportunidades con las que se ofrecen a los trabajadores de otros sectores?*
- *¿Las instalaciones y el entorno físico (sala de maestros, sanitarios, etc.) apoyan la identidad de los docentes como profesionales?*
- *¿Los incentivos se utilizan también como oportunidades para que las autoridades educativas, las comunidades locales y los organismos ofrezcan estipendios (por ejemplo, un pago para asistir a cursos de capacitación regulares en circunstancias donde no se les puede ofrecer formalmente un salario)? De ser así, ¿se coordinan dichos estipendios entre las agencias y el ME y se tiene en cuenta que sean sostenibles y otras cuestiones acerca de los incentivos?*
- *¿Se adaptan los cursos de capacitación a entornos específicos posteriores a conflictos o crisis?*
- *¿Qué procesos de acreditación y certificación existen para garantizar que la capacitación sea formalmente reconocida por las autoridades educativas? ¿Se unificaron y estructuraron los programas de capacitación en actividad para que brinden a los docentes títulos reconocidos (aun en el caso de que dichos programas incorporen componentes adicionales necesarios en situaciones de crisis y posteriores a conflictos)?*
- *¿En qué medida los docentes tienen acceso a materiales de enseñanza y aprendizaje para su propio desarrollo profesional? ¿Cómo se puede mejorar en este aspecto?*

- **C.3. Establecer sistemas de administración, supervisión y responsabilidad adecuados para los docentes:** Los sistemas eficaces de administración, supervisión y responsabilidad son fundamentales para brindar respaldo profesional, mantener el nivel de motivación de los docentes, elevar el nivel

**Estrategia ilustrativa:** En la RDC, SCUUK armó un kit que incluía artículos para la enseñanza y personales, como una vianda diaria para los docentes y ropa. SCUUK también organizó cursos de capacitación para los docentes, el suministro de mobiliario y la remodelación de escuelas en Kivu del Norte y Kivu del Sur.  
*Fuente:* Caso práctico 1.

**Estrategia ilustrativa:** El proyecto PACE-A en Afganistán elaboró una guía de discusión para el SMC con lineamientos para lograr discusiones desafiantes con las comunidades acerca de cuestiones relacionadas con la remuneración de docentes.  
*Fuente:* Caso práctico 9.

**Estrategia ilustrativa:** El programa World Vision en Somalia se esfuerza por motivar a los docentes e insta al profesionalismo mediante (I) el otorgamiento de incentivos para complementar las contribuciones de la comunidad; (II) la elaboración de un perfil de la comunidad, mediante el cual se explique la función y la importancia de los docentes y así se los eleve en las comunidades; (III) la capacitación y la tutoría para docentes; (IV) la provisión de suministros agrícolas para sus granjas; y (V) la provisión de materiales escolares para los docentes. World Vision ha trabajado para conferirle autoridad a los CEC para que supervisen y controlen de cerca la actividad de los docentes (mediante visitas a sus hogares, por ejemplo) y minimicen su deserción.  
*Fuente:* Caso práctico 7.

de calidad de la enseñanza y ayudar a defender su remuneración. Las descripciones de puestos, las descripciones de las condiciones de trabajo y los códigos de conducta<sup>7</sup> ayudan a profesionalizar la función de los docentes en la comunidad. También definen los servicios que se espera de ellos a cambio de la remuneración brindada por las comunidades, las autoridades educativas y los actores no estatales, y brindan un marco para establecer la conducta correcta y esperada del docente.

## Puntos de consideración clave:

### Trabajo con las organizaciones locales

- ¿Qué enfoques se adoptaron para trabajar con grupos de apoyo a los docentes, como sindicatos, agrupaciones docentes, PTA, SMC y otras estructuras educativas de la comunidad, y con los responsables de los establecimientos educativos para garantizar que los docentes reciban apoyo e incentivo?
- ¿Qué función tienen estas organizaciones locales en la formación de un frente en común y en la representación de los docentes ante las autoridades gubernamentales y educativas para obtener remuneraciones justas y equitativas para los docentes y asegurarles que podrán cubrir sus necesidades básicas y que se respetarán sus derechos?
- ¿Qué esfuerzos se realizan para garantizar que dichas organizaciones locales continúen participando activamente en cuestiones relativas a la administración escolar y a los procesos de enseñanza/aprendizaje en el largo plazo?
- ¿Existe un plan de apoyo para que los docentes no diplomados puedan obtener su título a medida que se desarrolla el sistema?

### Códigos de conducta

- ¿Existe un código de conducta consensuado y firmado por los docentes, traducido a los diversos idiomas locales, y que se haya explicado a los docentes, directores y PTA/CEC? ¿El código se basa en la política gubernamental (si existe)? *(Para obtener orientación adicional, consulte el código de conducta modelo en el manual de normas mínimas de la INEE).*
- ¿Qué mecanismos existen para hacer cumplir el código de conducta y para lidiar con posibles situaciones de incumplimiento?
- ¿Cómo pueden las autoridades educativas, las asociaciones de docentes y los sindicatos fortalecerse para el desarrollo, el control y la comunicación de los códigos de conducta en pos de reforzar la calidad y las normas de enseñanza?

### Control, evaluación y responsabilidad

- ¿Qué herramientas de evaluación se utilizan para controlar el desempeño del docente y brindarle una devolución?
- ¿Qué mecanismos existen para solicitarle al docente que responda ante su mal desempeño, ya sea en función de su asistencia y también de la calidad de la enseñanza impartida? ¿Cómo se garantiza que dicho sistema sea administrado en forma equitativa?
- ¿Qué sistemas existen para regular y controlar la cantidad de horas de trabajo de los docentes, la cantidad de alumnos por clase, las condiciones de las aulas y la proporción alumnos-docente (por ejemplo, mediante descripciones de puestos, las condiciones de trabajo, etc.)?

### Función de la participación en el ámbito nacional, local y de la propia escuela en la motivación del docente

- ¿Qué función tienen los directores y los administradores de las escuelas en la creación de un entorno profesional y positivo para apoyar y alentar a los docentes? ¿Reciben los directores la capacitación y el apoyo adecuados

**Estrategia ilustrativa:** El Sindicato de Docentes de Sierra Leona mantiene negociaciones anuales con el MECT para tratar cuestiones relativas a la remuneración, la situación y los contratos de los docentes.

*Fuente:* Caso práctico 10.

**Estrategia ilustrativa:** En Darfur del Sur, se utilizó un código de conducta aplicado a los docentes de un programa de alfabetización de adultos de la USAID. Se aplicó para garantizar que los docentes y el personal educativo promovieran un entorno positivo de aprendizaje y el bienestar de los alumnos. El código también delineó la necesidad de los docentes de tener autonomía y de comportarse de manera ética y moral, de participar en la creación de un entorno de inclusión y de mantener un entorno seguro, libre de hostilidad, abusos, violencia y discriminación.

*Fuente:* Caso práctico 4.

**Estrategia ilustrativa:** El proyecto PACE-A en Afganistán proporcionó a los docentes una descripción de los puestos de trabajo y un código de conducta, los cuales se debatieron entre los docentes y los miembros del SMC para ayudar a aclarar las funciones del docente. El código de conducta era una adaptación del código modelo contenido en el manual de normas mínimas de la INEE mediante un proceso consultivo con otras entidades educativas comunitarias que funcionan como ONG. Otros organismos también utilizan este código de conducta.

*Fuente:* Caso práctico 9.

para asumir una función de liderazgo ante posibles situaciones de crisis o posteriores a conflictos?

- ¿Existe un sistema nacional o local, supervisado por el ME, para apoyar a los docentes y motivarlos? En caso de que no exista, ¿cómo puede desarrollarse? Si existe, ¿cómo se lo puede mejorar para que sea más eficaz?

### **Trabajo con los socios estratégicos**

- Además del ME, ¿qué otros ministerios participan en brindar apoyo y bienestar a los docentes? ¿Participan el Ministerio de Salud (por ejemplo, brindando acceso a tratamientos para el VIH) y el de Trabajo (por ejemplo, delineando políticas en cuanto al lugar de trabajo) para garantizar un apoyo integral?

## Notas

<sup>1</sup> Los principios extraídos de estos documentos se enumeran en el Apéndice 2. Dichos documentos incluyen: Principios del DAC para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y Situaciones de Fragilidad (2007); Marco progresivo de EFA-FTI (2006); Guía de la INEE de Buenas Prácticas sobre Remuneración y Pago del Personal Educativo (2006); Kit de herramientas de UNICEF para la educación en estados de emergencia (2006); Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005); Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana (incluidas en las normas mínimas de la INEE) (2004); Capítulo 16 sobre la motivación, la remuneración y las condiciones laborales de los docentes de la Guía sobre la Planificación de la Educación en Situaciones de Emergencia y de Reconstrucción del IIEP de la UNESCO (2002); Pautas de la UNESCO para la Educación en Situaciones de Emergencia y Crisis (2002); Directrices del UNHCR revisadas de campo para la educación (2003); Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2000); Recomendaciones de la UNESCO/OIT relativas a la Condición del Personal Docente (1996 y 1966); Plataforma de Acción de Beijing (1995); Convención de la ONU para la Eliminación de todas las Discriminaciones Contra la Mujer (CEDAW) (1979); y la Convención sobre Refugiados de la ONU (1951).

<sup>2</sup> Como se definió en la Recomendación de la UNESCO/OIT relativa a la Condición del Personal Docente (1966).

<sup>3</sup> Recomendación de la UNESCO/OIT relativa a la Condición del Personal Docente (1966): artículo 7

<sup>4</sup> Existe una reciprocidad implícita en estos acuerdos en cuanto a que los docentes tienen múltiples responsabilidades en función de su adhesión a códigos de conducta, a los servicios que prestan a estos grupos y, en última instancia, a sus beneficiarios directos: los propios niños.

<sup>5</sup> Sin embargo, en contextos de refugiados, existe una excepción a esta nota de orientación, dado que no se puede suponer que los Gobiernos anfitriones afrontarán el pago de la educación en los campamentos.

<sup>6</sup> El presupuesto participativo constituye un mecanismo para acercar a las comunidades locales al proceso de toma de decisiones en torno al presupuesto público, y de esta manera hacerlo más transparente.

<sup>7</sup> Se ha observado como disposición central en las Recomendaciones de la UNESCO/OIT relativas a la Condición del Personal Docente, artículos 61-84, y en las Normas mínimas de la INEE para la educación en situaciones de emergencia.

<sup>8</sup> Dada la importancia de relacionar estas Notas de orientación sobre la remuneración de docentes a la más amplia iniciativa Educación para Todos, la tabla se ha basado en el Marco progresivo de EFA-FTI y los encabezados de la tabla siguen los de ese documento, lo que se unificó en relación con el tema del apoyo a la educación en estados frágiles.

<sup>9</sup> No se supone que la transición sea cronológica desde los acuerdos intermedios hasta los mecanismos de transición, dado que en algunos contextos, dichos acuerdos intermedios podrían ser muy similares o idénticos a los mecanismos mencionados e idealmente algunos de los mecanismos de transición pueden estar instaurados desde el comienzo de la crisis. Esta tabla refleja el modo en que debería llevarse a cabo la transición de existir acuerdos intermedios y si resultase posible una transición a un estado más estable en el largo plazo.

**Estrategia ilustrativa:** En 2004, con el apoyo de UNICEF, el ME abrió una escuela para PDI en el campamento de Zam Zam en Darfur, Sudán. En un principio, los docentes disponibles eran principalmente voluntarios reclutados por el Comité de Padres y Docentes (PTC), quienes generalmente no eran remunerados por su trabajo. No había disponibles docentes diplomados en el campamento y, por lo tanto, el ME envió algunos desde la ciudad de El Flasher, quienes viajaban diariamente desde sus hogares hacia Zam Zam. El ME no reconoció en principio a los docentes voluntarios, dado que esto iba en contra de su política. Como los docentes voluntarios no eran remunerados, hicieron un paro, y las escuelas permanecieron cerradas durante más de un mes. Como respuesta a esta situación, UNICEF propuso un programa de capacitación docente subvencionado por el Gobierno para aquellos docentes que estaban en actividad. El ME, junto con el PTC, identificó a los docentes voluntarios con los títulos requeridos que debían capacitarse. El ME y UNICEF elaboraron los detalles de la capacitación, y contemplaron además los requisitos presupuestarios.  
*Fuente:* Caso práctico 8.

**Tabla 2: Resumen de las Notas de orientación de la INEE**

Notas de orientación	Beneficios	Desafíos	Estrategias potenciales
<b>Política y coordinación de la remuneración de docentes</b>			
<p><b>1. Recopilar información y datos confiables relacionados con la remuneración de docentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probablemente la intervención sea más relevante para las necesidades de la comunidad, se prolongue más en el tiempo y posea un impacto más positivo si se basa en información precisa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La presión para intervenir rápidamente debido al estado de emergencia puede originar que no se tenga el tiempo suficiente para reunir la información de referencia necesaria y evaluar el contexto local.</li> <li>• En contextos deteriorados o de desarrollo detenido, puede ser muy difícil encontrar información de referencia cuando han colapsado los sistemas y las estructuras, y la población se ha desplazado.</li> <li>• El acceso a datos relevantes y precisos para informar puntos de entrada puede suponer un desafío.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación del análisis inicial de los datos recopilados y de las necesidades.</li> </ul>
<p><b>2. Desarrollar una política coordinada sobre la remuneración de docentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probablemente origine una utilización más eficaz de los recursos, con menos duplicaciones y un mayor impacto en el mediano y en el largo plazo.</li> <li>• Provoca una menor competencia entre los organismos y hace que las remuneraciones de docentes sean más sostenibles.</li> <li>• Podría ayudar a retener a los docentes estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los casos en que existen muchos actores, establecer mecanismos de coordinación puede demandar mucho tiempo y puede implicar que el personal tenga menos tiempo para brindar sus servicios en el corto plazo.</li> <li>• Los organismos tienen una variedad de políticas sobre si están o no dispuestos a "pagar" a los docentes y si dicha remuneración debe hacerse en efectivo, en especie o por medio de estipendios. Cuando algunos pagan salarios y otros no, esta situación puede crear barreras para conseguir un sistema homogéneo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de mecanismos de coordinación ya existentes (como mecanismos de agrupamiento) para discutir cuestiones relativas a la remuneración de docentes, como la formación de subcomités educativos o de remuneración.</li> <li>• Establecimiento de acuerdos entre los interesados en la educación sobre los niveles de remuneración adecuados, en especial en lugares donde existen PDI y en campamentos de refugiados.</li> <li>• Inclusión de acuerdos sobre la remuneración de docentes dentro de las instancias de aprobación de proyectos o en los MoU celebrados entre las autoridades educativas, e implementación de socios para programas educativos.</li> <li>• Unificación de los donantes para la remuneración de docentes y elegibilidad de la financiación para cubrir los costos.</li> <li>• Cuando los organismos no pueden realizar esa unificación, se debería fijar un tope en un nivel moderado para no distorsionar el mercado a la vez que se otorga a dichos organismos cierta flexibilidad respecto de un rango de escalas salariales.</li> <li>• Transferencia gradual desde las ONG y las comunidades hacia las autoridades educativas.</li> </ul>

Notas de orientación	Beneficios	Desafíos	Estrategias potenciales
<p><b>3. Controlar y hacer cumplir una política coordinada sobre la remuneración de docentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alienta al Gobierno para que adopte la responsabilidad principal de coordinar la provisión de educación, en especial como el tomador de decisiones relacionadas con la política de remuneración de docentes.</li> <li>• Permite una transición más tranquila de la remuneración de docentes administrada por un organismo a la remuneración administrada por el Gobierno, en particular si el Gobierno tiene la capacidad de coordinar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particularmente en contextos deteriorados o de desarrollo detenido, es posible que el Gobierno no tenga interés en trabajar con organismos o no esté dispuesto a hacerlo, y pueden existir cuestiones de legitimidad del Gobierno, especialmente en estados frágiles afectados por distintos conflictos.</li> <li>• En contextos de refugiados, es posible que el Gobierno anfitrión no esté interesado en trabajar con organismos que apoyan a personas no nativas del lugar, o no esté dispuesto a hacerlo, especialmente en contextos donde los recursos son deficientes y pueda existir la percepción de que los refugiados reciben servicios de mejor calidad que los nativos de ese país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el Gobierno no está capacitado para coordinar el pago de remuneraciones, se deberá utilizar el mecanismo existente de coordinación de donantes, cuando exista, o crear un mecanismo adecuado para abordar esta cuestión.</li> <li>• Establecimiento de un punto central para la coordinación, preferentemente debe ser la autoridad educativa, pero, si no es posible, debe ser otro organismo principal o comité o grupo de trabajo entre organismos.</li> </ul>
<p><b>Aspectos administrativos y financieros de la remuneración de docentes</b></p>			
<p><b>1. Reconocer y respetar que las autoridades gubernamentales y educativas tienen la principal responsabilidad de garantizar que los docentes reciban una remuneración.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite un enfoque nacional más coherente en cuanto a la remuneración de docentes, con un fuerte sentido de propiedad para el Gobierno.</li> <li>• Permite que se coordine la totalidad de los fondos en torno a una estructura en común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchos estados frágiles, aun aquellos con Gobiernos predispuestos, posiblemente no tengan por un tiempo la capacidad de responsabilizarse por el proceso de remuneración de docentes.</li> <li>• En muchos estados frágiles, es posible que los Gobiernos no tengan la capacidad de administrar los fondos para los docentes de las escuelas públicas debido a débiles sistemas de administración de las finanzas públicas y a la corrupción; por lo tanto, deben hacerlo mediante organismos que se encarguen de administrar y distribuir estos fondos en el corto y el mediano plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de fondos obtenidos mediante donaciones (fondo común) o apoyo presupuestario para cubrir las necesidades de financiación de corto plazo y para asegurar la continuidad en el pago de los docentes. Cuando sea posible, esto debería realizarse por medio de sistemas ya existentes de administración de finanzas públicas del Gobierno.</li> <li>• Coordinación del análisis inicial de los datos recopilados y de las necesidades.</li> </ul>
<p><b>2. Desarrollar un sistema adecuado para la identificación y el pago de docentes que sea equitativo, escalonado y sostenible.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probablemente lleve a seleccionar a las personas más adecuadas para la enseñanza.</li> <li>• Hace que cualquier tipo de escala salarial desarrollada y utilizada sea sostenible cuando se la traslada al Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es posible que los docentes refugiados no sean reconocidos por el ME en país anfitrión, aun en el caso de que dichos docentes sean los más adecuados para impartir enseñanza.</li> <li>• En ausencia de un Gobierno formal, los intereses individuales, étnicos o de los clanes pueden obstaculizar la identificación objetiva de los docentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas frecuentes a los docentes para revisar las nóminas de empleados y controlar que estén recibiendo remuneración.</li> <li>• Participación activa de los sindicatos en representación de los docentes respecto de su remuneración, situación y contratos.</li> </ul>

Notas de orientación	Beneficios	Desafíos	Estrategias potenciales
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En situaciones en las que el estado no se hace cargo o no posee la capacidad para hacerlo, puede resultar difícil encontrar una línea de referencia según la cual poder trabajar y también desarrollar una escala salarial que sea asequible para los Gobiernos en el mediano plazo.</li> <li>• En aquellos casos en que los Gobiernos anfitriones no permiten el pago formal de los docentes en los campamentos de refugiados, resulta difícil garantizar una escala salarial equitativa entre los docentes en esos lugares y los docentes nacionales.</li> </ul>	
<b>3. Identificar sistemas adecuados para los controles financieros y mecanismos de pago.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace que los sistemas de pago sean transparentes y reduce el riesgo de corrupción o mal manejo de los fondos.</li> <li>• Aumenta la probabilidad de que los docentes figuren en las nóminas de empleados y reciban un pago regular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es posible que el Gobierno tenga capacidad limitada para desarrollar o utilizar sistemas adecuados para los pagos y el control financiero.</li> <li>• En situaciones de colapso del Estado, es posible que el sistema bancario no funcione suficientemente bien como para que pueda utilizarse.</li> <li>• En contextos en los cuales docentes desplazados internamente y refugiados deben recibir un pago, es posible que las PDI no puedan utilizar cuentas bancarias para cobrar sus salarios y que se les niegue a los refugiados la posibilidad de utilizar cuentas bancarias en el país anfitrión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de recibos de pago o de recibos de sueldo firmados para garantizar que los docentes reciban los pagos.</li> <li>• Utilización de un sistema de contabilidad elaborado por la comunidad/escuela para controlar los pagos.</li> </ul>
<b>Motivación, apoyo y supervisión como formas de remuneración no monetaria</b>			
<b>1. Considerar importante la función de las formas complementarias de motivación y apoyo para el bienestar de los docentes.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta la motivación y el compromiso de los docentes incluso en aquellas situaciones en las que (todavía) no están percibiendo formalmente un salario o en aquellas en que el salario es muy bajo.</li> <li>• Tener mejores condiciones en las aulas mejora el estado de ánimo de los docentes y el aprendizaje y la retención de los alumnos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden existir varios niveles de apoyo para motivar a los docentes por parte de distintos interesados, lo que crea competitividad y celos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de fondos o recursos para remodelación de escuelas, mobiliario, libros de texto, etc.</li> <li>• Utilización de proyectos comunitarios de generación de ingresos o apoyo agrícola para brindar recursos en períodos provisionales. Esto puede estar respaldado por capacitaciones de concientización sobre derechos para los miembros de la comunidad.</li> </ul>
<b>2. Garantizar el lugar de desarrollo profesional y</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta la sensación de estimación de los docentes, en especial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede existir una capacidad limitada o fondos limitados para ofrecer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de docentes no diplomados para que puedan obtener la certificación; complementada con estipendios o</li> </ul>

Notas de orientación	Beneficios	Desafíos	Estrategias potenciales
<p><b>otros aspectos de la capacitación y el apoyo para contribuir a la motivación de los docentes.</b></p>	<p>en los casos en que el apoyo monetario es limitado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda a los docentes nuevas habilidades o fortalece las ya existentes, de modo de brindar el potencial para el futuro desarrollo profesional.</li> </ul>	<p>a los docentes desarrollo o asesoramiento profesionales, en especial si están trabajando en comunidades muy pobres de lugares muy apartados o en comunidades afectadas negativamente por desastres naturales o conflictos.</p>	<p>complementos cuando sea necesario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear docentes capacitados para facilitar la formación o para guiar a otros docentes y evitar la pérdida de docentes capacitados debido a sus nuevas habilidades.</li> </ul>
<p><b>3. Garantizar que se hayan implementado sistemas de administración, supervisión y responsabilidad adecuados para los docentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea docentes más eficientes y alumnos más satisfechos.</li> <li>• Desarrolla la confianza de la comunidad y el respeto por los docentes, lo que debería ayudar a movilizar los recursos comunitarios hacia los docentes.</li> <li>• Implica una mayor participación y, por ende, responsabilidad de las organizaciones de docentes y las comunidades en caso de intervención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la capacidad y la voluntad son débiles, puede ser difícil asegurar que las estructuras de responsabilidad adecuadas para los docentes existen pero que también se utilizan regularmente. Posiblemente no se cuente con personal de supervisión más experimentado.</li> <li>• En algunas situaciones, la función de las PTA, los SMC y los sindicatos en el control y la implementación de normas puede resultar muy débil o inexistente, esto último es especialmente cierto en contextos de refugiados o PDI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas de los miembros de la comunidad (de PTA/SMC/CEC) a escuelas y hogares.</li> </ul>