

Tribunal Calificador de la Carrera Docente: discrecionalidad entre lo legal y lo ilegal

José Rubén Merino

Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas", UCA

Luz del Carmen Galdámez

Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas", UCA

Resumen: *Desde hace algunas décadas, el accionar del Tribunal Calificador de la Carrera Docente (TCCD) ha sido objeto de señalamientos por la aplicación inadecuada de la discrecionalidad dentro del proceso de concesión de plazas docentes y de directivos escolares en el sector público. Por ello, el presente artículo retoma una investigación exploratoria sobre la actuación al respecto de este ente ministerial en el período 2014-2018. El diseño metodológico implementado fue intensivo (cualitativo); es decir, mediante un análisis inferencial, aplicado principalmente a documentos oficiales, se ha intentado determinar los factores que han incidido en el proceder de este tribunal. Entre los hallazgos se pueden mencionar vacíos en la legislación y el uso inadecuado de la discrecionalidad por parte del TCCD en el proceso de asignación de plazas.*

Palabras clave: *Discrecionalidad, docentes, directivos escolares, plazas, Tribunal Calificador de la Carrera Docente*

Abstract: *For some decades, the actions of the Teaching Career Qualifying Court (TCCD) have been the object of accusations for the inadequate application of discretion within the process of awarding teaching positions and school managers in the public sector. Therefore, this article takes up an exploratory investigation on the performance of this ministerial entity in the period 2014-2018. The methodological design implemented was intensive (qualitative); that is, through an inferential analysis, applied mainly to official documents, an attempt has been made to determine the factors that have influenced the proceedings of this court.*

Among the findings can be mentioned gaps in the legislation and the inappropriate use of discretion by the TCCD in the process of assigning places.

Keywords: *Discretion, teachers, school directors, places, Court of the Teaching Profession*

Introducción

Acceder al ejercicio de la docencia y cargos directivos en el sistema educativo público salvadoreño constituye un desafío para miles de docentes¹. Por un lado, los profesionales de la educación que se gradúan cada año deben colocarse al final de la “cola” a esperar su turno y así cumplir el requisito de “antigüedad” para ocupar una vacante. Por otro, los que ya llevan varios años de haberse graduado y encabezan la fila, además de sortear otros requisitos, deben competir con los que ya están dentro del sistema y desean trasladarse a otro centro². Y como si lo mencionado fuera poco, también afrontan las prácticas ilegales de algunos aspirantes para conseguir una plaza³. Esta última situación es posible debido a la ausencia de un órgano contralor en el área de recursos humanos de las instituciones públicas (García-Escribano et al., 2015).

La formulación y aprobación de la Ley de la Carrera Docente (LCD) en 1996 constituyó un gran avance en la regulación del magisterio en lo referente al otorgamiento

de plazas, ya que a los requisitos agregó los pasos a seguir y a los actores involucrados. La legislación anterior, la Ley de Profesión de Maestro (LPM), contenía requisitos, pero no señalaba los pasos a seguir ni qué autoridades se encargarían de seleccionar a los aspirantes a los puestos. Esta circunstancia permitió que la asignación de vacantes se mantuviera, hasta a mediados de los años noventa, en manos de funcionarios encargados de las unidades de recursos humanos, directores de núcleo o departamentales y hasta del mismo ministro (Merino, 2018a; Merino, 2018b). Además, permitió que la *discrecionalidad* (potestad de un funcionario en el entendimiento y aplicación de la ley) fuera usada para satisfacer intereses particulares, como favoritismos y venta de *plazas*.

Ahora bien, aunque la LCD significó un avance en el proceso de asignación de plazas, no logró poner fin a las viejas prácticas ilegales. Así, casi veinticinco años después, continúa perviviendo y aflorando una cultura de arbitrariedad en las actuaciones de los organismos encargados de la administración de la carrera docente,

en especial en el Tribunal Calificador de la Carrera Docente (TCCD)⁵.

El presente artículo retoma una investigación preliminar sobre las actuaciones del TCCD en la asignación de plazas en el período 2014-2018⁶. Este tribunal, desde hace varios años, ha sido objeto de señalamientos por algunos fallos⁷ ilegales en el proceso de concesión de cargos docentes y directivos escolares. Estas anomalías han causado un perjuicio no solo a los educadores que han recurrido a la vía legal para obtener una vacante, sino a la calidad de la enseñanza que se desea brindar, puesto que ha favorecido el ingreso de profesores que no llenan los requisitos establecidos para ejercer la docencia o dirección y subdirección de los centros escolares (Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas en Educación [CEPPE], 2013).

El propósito de este artículo es evidenciar los actos discrecionales ilegales emanados de una cultura de arbitrariedad, que están influyendo en el trabajo del tribunal en el proceso de asignación de las plazas docentes y de directivos escolares.

De esta manera, en primer lugar, se presenta el marco referencial que orienta los conceptos teóricos utilizados en el análisis de los aspectos relacionados con la problemática. Luego, se explica la estrategia metodológica aplicada tanto en el análisis como en la recogida y procesamiento de la información. Posteriormente, se muestran los resultados y la discusión de los hallazgos, aportando algunas sugerencias para mejorar el trabajo del TCCD en relación con su participación en el proceso de asignación de puestos docentes y de directivos escolares.

1. Términos para comprender el accionar del TCCD

Para abordar la temática del uso de la *discrecionalidad* en el proceso de asignación de plazas por parte del TCCD, se requiere del conocimiento de los conceptos de los términos “profesor”, “director”, “subdirector”, “mercado laboral docente”, “consejo directivo escolar” (CDE), “carrera docente”, “acceso al ejercicio de la docencia”, “plaza”, “tribunal calificador” y “discrecionalidad”.

Para empezar, la palabra “profesor” es usada en el ambiente educativo

junto con sus sinónimos “maestro”, “educador” y “docente”, y se le relaciona con el ejercicio de la docencia; es decir, la conducción del proceso de enseñanza aprendizaje en algún nivel educativo (Picardo, 2008). Al respecto, el Reglamento de la Ley de la Carrera Docente (RLCD) (1996), en su artículo 4, literales c), d) y e), distingue entre profesores de aula, que son los que “trabajan directa y personalmente con los alumnos en instituciones educativas en el desarrollo del proceso de enseñanza

aprendizaje”; de Educación Especial, que trabajan con alumnos con necesidades educativas especiales; y de Educación Física, Educación Estética y Educación Musical, que desarrollan estas áreas del currículo.

Asimismo, otras dos palabras que deben definirse son “director” y “subdirector”. La LCD, en los artículos 4 y 43, las define como miembros del personal docente y de la estructura administrativa de los centros educativos. Entre tanto, el RLCD (1996), en el artículo 4, literales a) y b), los define con más precisión. Así, llama “director de institución educativa, a los educadores que tienen la responsabilidad de orientar técnica y administrativamente la labor de dichas instituciones”. Y establece como “subdirector de institución educativa, a los educadores que colaboran con el director en las labores propias de su cargo y lo sustituyen eventualmente durante sus ausencias”.

Los conceptos de los tres términos anteriores se encuentran relacionados con el de “mercado laboral docente”. Este mercado responde, por una parte, a las necesidades del sistema educativo, lo que conlleva a la generación de una demanda docente y, por otra, al requerimiento de empleo por parte de un conjunto de profesionales con título docente y con disposición de ejercer la docencia, los cuales constituyen la oferta docente. Entre la demanda y la oferta de docentes puede darse una relación de equilibrio; es decir

que el sistema educativo sea capaz de ofrecer plazas a cuanto docente esté disponible. Sin embargo, esto no siempre sucede, y lo más común es que haya un desbalance, que se traduce, ya sea en una oferta superior a la capacidad de contratación, o en un déficit de docentes.

Valga agregar que, en el sector público, los profesores, de acuerdo con la LCD y su reglamento, pueden aspirar a *plazas* en propiedad. En este ámbito, el término “plaza” se refiere a los puestos de trabajo docente o de directivos que han sido asignados a los centros escolares. Estos puestos, según la LCD, en sus artículos 20 y 26, pueden ser nuevos o antiguos. Los nuevos son aquellos que por necesidad del centro son creados, y los antiguos, los que ya existían y por algún motivo quedaron libres para ser reasignados. Otro tipo de *plazas* incluidas en esta normativa, en su artículo 40, son las de interinato, que son puestos temporales generados por licencias, suspensión del ejercicio a algún docente o el retiro, renuncia o defunción de algún profesor⁸.

Por otro lado, el ejercicio de la docencia, como profesor o directivo escolar, se enmarca en la “carrera docente”. De acuerdo con Murillo, González y Rizo, este término consiste en “el sistema de ingreso, ejercicio, estabilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente” (Murillo et al., 2007: 37)⁹. Según lo

anterior, la carrera docente estaría constituida por tres grandes etapas: el ingreso, el ejercicio y el retiro. De estas etapas, para los fines de este documento, resulta importante el ingreso al ejercicio de la docencia. Sobre ello, Murillo et al. (2007) mencionan los siguientes aspectos: 1) el método de selección (concurso por oposición, concurso de méritos o elección libre); 2) los requisitos (la posesión de título docente, la nacionalidad, la demostración de integridad personal, el conocimiento de la lengua oficial, entre otros); 3) la autoridad responsable de la selección (la máxima autoridad central, una autoridad intermedia o los propios centros educativos); 4) la relación contractual (de estatus de funcionario público o tener un régimen de contrato); y 5) algunos modelos de acceso al ejercicio de la docencia (modelos puros, donde los centros escolares o los gobiernos centrales tienen la autoridad para contratar *docentes*; o modelos intermedios, en los que una autoridad intermedia o local realiza la contratación).

Asimismo, dentro de la temática del presente trabajo, adquiere gran significado el tercer aspecto mencionado en el párrafo anterior; es decir, la autoridad que realiza la selección. En El Salvador, según la LCD, en el artículo 18, esta potestad es compartida por los centros escolares, a través del consejo directivo escolar (CDE) y el Tribunal Calificador de la Carrera Docente (TCCD). Por tanto, definir estas dos autoridades es importante.

En primer lugar, por “consejo directivo escolar”, de acuerdo con el RLCD (1996), en su artículo 48, se entenderá “una organización interna de las instituciones educativas oficiales que integra al Director, a representantes de los educadores, de los padres de familia y de los alumnos, para la toma de decisiones en la administración de los servicios educativos”. También, según los artículos 41 y 43, los CDE son una autoridad administrativa de los centros escolares y un organismo administrativo de la carrera docente. Así, dentro del proceso de ingreso al ejercicio de la docencia, tiene, según la LCD, en el artículo 18, la facultad de recibir la documentación de los aspirantes a plazas y de asignar directamente la plaza si el candidato es único y cumple los requisitos legales. De lo contrario, debe remitir la nómina de los aspirantes al Tribunal Calificador de la Carrera Docente para que realice la selección. Asimismo, tras la selección del tribunal, posee, según la LCD (1996), en el artículo 50, numeral 6), la facultad de “asignar plazas de acuerdo con los fallos del Tribunal Calificador que le fueren presentados”.

En segundo lugar, según la LCD, en los artículos 41 y 51, el Tribunal Calificador de la Carrera Docente es un organismo que administra la carrera docente, conformado por dos representantes del MINED¹⁰ y uno de los educadores. Entre sus funciones tiene, de acuerdo con la LCD, en su artículo 52, numerales del 1) al 4), la

elaboración y aplicación de pruebas en los procesos de selección, así como la calificación de los expedientes profesionales y la aplicación de pruebas de suficiencia cuando a una plaza (de director, subdirector o docente) se presente más de un candidato. Sus fallos son remitidos a los consejos directivos escolares para la asignación de las plazas, según la LCD, en el artículo 50, numeral 6).

Como se menciona en los párrafos anteriores, tanto el CDE como el TCCD son organismos administradores de la carrera docente y participan del proceso de selección para el ingreso al ejercicio de la docencia.

En el desarrollo de esta atribución, ambos entes deben aplicar la LCD y el RLCD¹¹, pero puede ocurrir que estas normativas no sean claras en algunos aspectos o tengan vacíos. Para solventar tal situación, pueden recurrir, sin irrespetar el principio de legalidad, a la potestad administrativa de la *discrecionalidad*, la cual es definida como “la posibilidad de elegir entre distintas opciones o soluciones cuando una normativa no determina todas las condiciones para su aplicación y remite a la apreciación subjetiva de la instancia encargada de aplicarla” (Clemente, C. C., García, R. G. y Rubio, S. A., 2015, p. 67).

2. El contexto en que funciona el TCCD

En El Salvador, el acceso al ejercicio de la docencia y cargos directivos en el sector público no ha sido siempre una situación fácil para muchos profesores. Al parecer, salvo el período en que funcionó la Escuela Normal Alberto Masferrer (1968-1980), cuando se formaron maestros en función de la demanda existente (Galdámez, 2018a; Galdámez, 2018b), el sistema educativo nacional siempre ha tenido problemas para emplear a los docentes graduados debido a la sobreoferta existente (MINED, 1963; Morales, 1988; ANDES, 1990; MINED, 2014; Cuéllar-Marchelli, 2015). Posiblemente, el reconocimiento de este desequilibrio entre la oferta y la demanda motivó la inclusión en la LCD de un proceso para seleccionar candidatos.

En 1996, en el marco de la reforma educativa de 1994¹², se promulgaron la Ley de la Carrera Docente (LCD) y el Reglamento de la Ley de la Carrera Docente (RLCD). Estas normativas, vigentes aún, sustituyeron a la Ley de Profesión de Maestro (LPM) (1969) y a la Ley de Escalafón del Magisterio Nacional (LEMN) (1971), las cuales, aunque establecían los requisitos para el ingreso al ejercicio de la docencia y los cargos directivos (LPM, artículos 7 al 9, y LEMN, artículos 32 al 34), no determinaban el proceso que se debía seguir ni qué autoridad se encargaría de ello. Estos vacíos se mantuvieron durante más de veinticinco años, permitiendo la creación de una cultura de arbitrariedad en la que la asignación de plazas en el sistema público se efec-

tuaba bajo una discrecionalidad sin fundamento legal y alejada del objetivo de llevar a los mejores docentes a las aulas (Merino, J. R, 2018a; Merino, J. R, 2018b).

La LCD y el RLCD constituyeron un avance en la regulación del proceso de ingreso al ejercicio de la docencia al incluir en este los requisitos, los pasos y la identificación de las autoridades responsables de evaluar a los aspirantes y asignarles las plazas. Pero estos cambios no pusieron fin del todo a las viejas prácticas arbitrarias de otorgar plazas, ya que en la actualidad se sigue señalando la ocurrencia de actos ilegales en este proceso. El principal señalado por estas anomalías es el TCCD, a quien le corresponde seleccionar a los candidatos cuando se presenta más de un aspirante a una plaza (LCD, artículos 18 y 52). En el desempeño de su labor, este tribunal ha sido acusado de emitir fallos que incumplen algunos pasos y requisitos dentro del proceso establecido por la ley. Por ejemplo, en junio de 2018, la Junta de la Carrera Docente (JCD) de San Vicente resolvió en contra de un fallo del TCCD, el cual otorgó una plaza a una docente que no cumplía los requisitos. Al parecer, la profesora fue favorecida por sus vínculos con el partido en el gobierno (Velásquez, 2018)¹³.

Este uso inadecuado de la discrecionalidad contradice los objetivos establecidos por el MINED para el proceso de selección de nuevo

personal docente y de directivos escolares. En su *Manual de procedimientos para la contratación de docentes en propiedad*, el ministerio establece la necesidad de “atraer, seleccionar, contratar e inducir al recurso humano más capacitado, comprometido y consciente de la necesidad de construir una institución más sólida que eduque con calidad y que conduzca al país hacia el desarrollo sostenible” (MINED, 2014a: 4). Además, en este mismo documento se señala que “el MINED concibe la contratación de personal docente como el proceso organizado, integrado y coordinado entre diversas unidades internas para reclutar, seleccionar y contratar el personal docente idóneo que el MINED requiere para desarrollar plenamente una educación de calidad...” (MINED, 2014a: 4).

Para que el MINED pueda cumplir con lo mencionado en el párrafo anterior, así como para que desaparezcan las anomalías en la asignación de *plazas*, habrá que revisar y actualizar desde la legislación, los requisitos hasta los pasos para efectuar la selección de aspirantes. La LCD fue elaborada hace más de veinte años, tras la finalización del conflicto armado en 1992. En aquel momento, al parecer, quienes la elaboraron estaban pensando más en salvaguardar conquistas gremiales y en mantener buena parte de la legislación vigente (LPM), que en crear una ley que modernizara la carrera docente y la preparará para enfrentar el nuevo milenio.

La carrera docente actual en El Salvador sigue un modelo establecido a mediados del siglo pasado, llamado de primera generación, en el que la antigüedad y las certificaciones, más que la capacidad comprobada, son lo más importante para ocupar una plaza docente. En otros países latinoamericanos ya se dio el salto hacia una renovación de la legislación y de la carrera docente

hacia un modelo donde los méritos o la demostración de capacidades son más importantes a la hora de contratar un docente. Esta es una segunda generación en la carrera docente, a la cual se vuelve necesario dar el paso, si es que se quiere llevar a los mejores *docentes* a las aulas y asegurar una enseñanza de calidad.

3. El abordaje del accionar del TCCD

La estrategia metodológica seguida en esta investigación se enmarcó en un diseño intensivo (cualitativo); es decir, mediante un análisis inferencial se intentó determinar los factores causales que dan lugar al fenómeno, que en este caso fue el uso de la *discrecionalidad* por parte del TCCD en el proceso de asignación de *plazas* en el sector público educativo. Además, es necesario aclarar que este fue un estudio exploratorio, que dará paso a una investigación más amplia.

El análisis inferencial se aplicó a las actuaciones del TCCD referentes a la selección de aspirantes para ocupar plazas. Para ello, se recurrió a la recolección de fuentes primarias, tales como leyes, reglamentos, decretos, documentos oficiales del Ministerio de Educación (MINED) y resoluciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. También se analizaron fuentes secundarias: entrevistas semiestructuradas efec-

tuadas a docentes y directores y notas periodísticas.

Otra forma de análisis complementaria utilizada fue el análisis histórico, el cual sirvió para determinar cómo surgió el TCCD y cómo ha venido evolucionando su accionar en distintas épocas. También se echó mano del análisis de contenido, que se aplicó a la información documental y a las entrevistas para comprender los procesos legales y los procesos prácticos en la asignación de *plazas*.

Los análisis referidos se aplicaron según el siguiente procedimiento: en primer lugar, se identificaron y localizaron las fuentes. En segundo lugar, se hizo una lectura de la documentación, clasificándola en primaria y secundaria, y se efectuaron entrevistas a docentes y directores, con el objetivo de sondear la problemática y generar presupuestos específicos teóricos y conceptuales acerca del accionar del TCCD en el proceso de

asignación de las plazas. En tercer lugar, se construyó un esquema relacional con los posibles elementos y dinámicas intervinientes en el accionar del tribunal en la asignación de plazas en el sistema público. Esto permitió determinar que nuestro objeto de estudio debía ser el uso de la discrecionalidad por parte del TCCD en el proceso de asignación de plazas. En cuarto lugar, a partir de la determinación del objeto de estudio, se revisó nuevamente la informa-

ción para descubrir cuáles eran los mecanismos o manifestaciones de discrecionalidad y los factores involucrados, tanto en el respeto al principio de legalidad como en la búsqueda de satisfacción de intereses particulares. Finalmente, se evaluó e interpretó críticamente el uso de la discrecionalidad por parte del TCCD en el proceso de asignación de *plazas* en el período 2014-2018.

4. Los factores causales en el accionar del TCCD

El análisis inferencial de los documentos oficiales, notas periodísticas y entrevistas permitió determinar que detrás del actuar del TCCD existen al menos cinco factores causales: el marco legal, otros organismos administradores de la carrera docente, la procedencia de los integrantes del TCCD, la discrecionalidad y el mercado laboral docente. Entre estos factores se producen interacciones o dinámicas que dan lugar a las actuaciones del tribunal en relación con los fallos para seleccionar a los aspirantes a las *plazas*.

Ahora bien, uno de los factores más determinantes en el accionar del TCCD es el marco legal, constituido principalmente por la legislación educativa¹⁴. Dentro de la legislación educativa se encuentran la LCD y el RLCD. Como se ha mencionado anteriormente, la LCD es la que regula la carrera docente y, por ende, el ingreso al ejercicio de la docencia

(como profesor o directivo escolar). Sin embargo, en la aplicación de esta normativa por parte del tribunal participan los demás factores, cuya interacción ha producido dinámicas con distintos resultados. Así, una de las situaciones relevantes identificadas fue la falta de claridad en la función que le compete al TCCD en el proceso de asignación de las *plazas*; esto es, si solo califica los expedientes, aplica ciertos criterios y califica las pruebas usadas para la selección, o si además tiene la potestad de otorgar las *plazas* tras sus resoluciones. La interpretación del TCCD es que él posee esa facultad (TCCD, 2019), pero la LCD no lo menciona. Al contrario, en el artículo 50, otorga esa potestad a los CDE. Al parecer, la procedencia de los integrantes del tribunal (dos del MINED y uno de los gremios docentes) está influyendo en esta apropiación de potestades, lo cual además podría estar ligado a la intención de mantener centralizado

el otorgamiento de plazas, como sucedía antes de la vigencia de la ley actual.

Otra situación identificada tiene que ver con la aplicación de los criterios de selección establecidos en la LCD, en el artículo 18 (derecho de traslado, la antigüedad en la graduación, el reingreso, etc.). En algunos casos, el tribunal ha usado la discrecionalidad para interpretar el orden en que deben considerarse, pero esto ha llevado a que se interpongan demandas por aplicación inadecuada de estos criterios en el proceso de asignación de plazas (Marlene Elías de García contra el Tribunal Calificador de la Carrera Docente, la Junta de la Carrera Docente del Sector Uno de San Salvador y el Tribunal de la Carrera Docente, 2003).

Por otro lado, en algunas situaciones halladas, no solo la aplicación del marco legal ha resultado determinante, sino también el mercado laboral. Los desequilibrios entre la demanda y oferta docente han provocado que por las plazas sometidas a concurso haya varios candidatos (sobreoferta) y que algunos busquen formas ilegales para lograr su objetivo. Por ejemplo, ha habido casos en que los CDE, que son otro organismo administrador de la carrera docente, se han alejado del principio de legalidad y han usado la discrecionalidad arbitrariamente para favorecer a algún aspirante. Para ello, se han negado a recibir documentación

de otros candidatos alegando que no hay *plazas* en concurso (Merino, 2018c), y así cerrar el proceso con una selección directa por supuestamente haber un solo aspirante, tal como lo refiere la LCD, en el artículo 18.

El caso referido en el párrafo anterior sugiere que desde la recepción de los documentos en los centros escolares puede alterarse el proceso y vulnerarse la ley. Pero también significa que el trabajo del TCCD puede verse afectado, al no recibir la información adecuada de parte de los CDE. Por ejemplo, ha habido casos en los que expedientes entregados en los centros escolares no fueron enviados al TCCD para la respectiva selección (Delmy Alicia Segovia de Torres contra el Tribunal de la Carrera Docente, 2006), lo cual contraviene la LCD, en su artículo 18, que ordena la remisión de todos los expedientes de los candidatos a una plaza.

También han ocurrido situaciones en las que los fallos del TCCD han violentado el principio de legalidad dejando visos de corrupción, como se puede verificar en las denuncias en las que ha sido señalado de favorecer a candidatos con vínculos partidarios o gremiales, o de recibir dádivas (Velásquez, 2018; Galdámez, 2018b). En este sentido, es claro que la procedencia de los miembros, el mal uso de la discrecionalidad y el mercado laboral docente se han combinado. La sobreoferta de docentes motiva a que muchos recurran a personas con

influencias en las instancias ministeriales o gremios para conseguir una plaza. Con ello, logran influir en el tribunal, el cual, además de usar la discrecionalidad arbitrariamente, ha hecho caso omiso de otras legislaciones, como la Ley de Ética.

Por último, no se puede negar que el TCCD también ha emitido resoluciones en que ha aplicado la LCD y su reglamento, así como otras

leyes, en pleno respeto al principio de legalidad y cumpliendo lo planteado por el manual de contratación de *docentes* en propiedad (Merino, 2018d). Es decir, ha efectuado sus calificaciones haciendo buen uso de la discrecionalidad, sin verse afectado por la procedencia de los miembros (intereses de cada uno de ellos) ni por las presiones de algunos aspirantes a las plazas (que hayan recurrido a personas con influencias o a ofrecer dinero por un puesto).

5. Dialogando con los resultados

Los hallazgos obtenidos en la investigación exploratoria indican que algunas de las actuaciones del TCCD han sido arbitrarias y es conveniente subsanarlas. La etapa de la carrera docente en la que este tribunal tiene su principal función (el ingreso al ejercicio) requiere que los organismos encargados actúen apegados a la ley, así como a los objetivos planteados por el MINED orientados a mejorar la enseñanza. Mientras esto no se remedie, es posible que al sistema educativo público estén ingresando docentes o directivos escolares que no cumplen con el requisito legal o, quizás más grave, que no cuenten con las competencias básicas para desempeñar esos cargos. Para coadyuvar al mejoramiento del trabajo del TCCD, se plantean una serie de recomendaciones a continuación:

-El TCCD debe apegarse irrestrictamente a la legislación y, en caso

de dudas, solicitar apoyo para la interpretación de sus mandatos. No puede adjudicarse funciones que la ley no le faculta. Si el espíritu de la ley era descentralizar la asignación de *plazas* otorgando esa potestad a los CDE, habría que respetarlo. Es más, este tribunal debería buscar la manera de ayudar a los CDE a mejorar su trabajo en este aspecto, en vez de pretender apropiarse de la potestad de otorgar *plazas*. También sería bueno que, con el objetivo de mejorar sus fallos y evitar futuras ilegalidades, propusiera mejoras a la ley con base en sus experiencias.

-La aplicación de la LCD en la selección de los docentes o directivos escolares requiere una exacta interpretación y aplicación de los requisitos establecidos. En este aspecto, los distintos reclamos sobre arbitrariedades deberían motivar propuestas para mejorar la legislación y quizás ir más allá: replantearse

todo el proceso y los requisitos, considerando las necesidades del sistema y retomando experiencias positivas de otros países aplicables a nuestra realidad.

-La ocurrencia de anomalías en la asignación de plazas en el sector público no solo está relacionada con el TCCD, sino con otros organismos involucrados, como los CDE. Hace falta entonces ponerle atención a todo el proceso y aplicar medidas para subsanar cualquier anomalía. Aquí es donde se vuelve urgente el establecimiento de disposiciones que ayuden a transparentar las acciones de los involucrados, así como motivar a los aspirantes u otras personas conocedoras a denunciar cualquier anomalía observada. Asimismo, resultaría imprescindible que en una modificación de la ley se establezca qué instancia se encargaría de fiscalizar y sancionar a quienes cometan actos ilegales o corruptos en el proceso de asignación de plazas.

-Las actuaciones del TCCD son una continuación del trabajo efectuado por los CDE. Una buena fiscalización de lo hecho por los CDE evitaría que el tribunal emita fallos irregulares involuntariamente. El mecanismo actual de brindar un comprobante por la entrega de expedientes a los aspirantes resulta insuficiente, pues en las actas de remisión de la documentación al TCCD pueden cometerse omisiones; es decir, algunos aspirantes que presen-

taron sus currículos y solicitudes pueden quedar fuera. También, esto se puede prestar a que en el TCCD se hagan agregados de docentes. Por ello, durante el período de recepción de documentos y de calificación de expedientes o realización de pruebas de suficiencia debería contarse con la presencia de un fiscal observador.

-Al parecer, la procedencia de los integrantes del TCCD ha tenido un influjo importante en la emisión de sus fallos. Muchos de los señalamientos negativos en su contra están relacionados con el favoritismo hacia aspirantes vinculados tanto con gremios como con el partido en el gobierno. También inciden en las anomalías las conductas carentes de probidad de los miembros del tribunal, lo cual ha llevado a que se mencionen posibles casos de venta de *plazas*. La eliminación de estas situaciones pasaría por modificar la integración del tribunal, dándole más pluralidad. Para ello, podría darse un puesto al MINED, otro a los docentes y otro a las universidades formadoras de docentes. Asimismo, para aumentar la transparencia, se podría recurrir al control electrónico mediante algún software. Ya existe actualmente en el MINED el proyecto de usar este medio para desarrollar el proceso de selección, pero sería bueno que en él se incluyeran opciones para que los aspirantes puedan verificar el avance de su aplicación y los argumentos en que se basaría el otorgamiento final de una plaza.

-No todas las actuaciones del TCCD han sido negativas. La mayor parte de sus resoluciones, al parecer, han estado apegadas a lo legal, lo cual sugiere que es posible tener un proceso limpio. Sin embargo, esto no significa que no se necesiten cambios que permitan lograr una enseñanza de calidad. La carrera docente en todas sus etapas debe ser actualizada a las necesidades presentes, lo cual supondría una revisión de toda la

legislación. La normativa vigente aún permanece, en varios puntos, anclada en visiones que corresponden a una realidad social y educativa de hace setenta años. Es decir, es necesario llevar la carrera docente, y en ella el proceso de acceso al ejercicio, a la generación actual, donde predomina el mérito y la eficiencia en el desempeño sobre las credenciales y la estabilidad laboral sin evaluación.

Referencias bibliográficas

- Alvarenga, M. (24 de septiembre de 2018). “Investigarán proceso de nombramiento de plazas en centros educativos públicos”. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/node/7838>
- ANDES 21 de Junio. (1990). *La educación en El Salvador*. Documento de la XXIII Asamblea General “Compañero Miguel Ángel Lazo y María Cristina Gómez... Hasta la victoria siempre”. San Salvador, 30 de junio.
- Clemente, C. C., García, R. G. y Rubio, S. A. (2015). *Principios fundamentales del derecho administrativo. Un instrumento para mejorar la efectividad en las funciones administrativas del Estado hacia el cumplimiento de su finalidad constitucional*. (Proyecto de investigación inédito para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, San Salvador).
- Cuéllar-Marchelli, H. (2015). *El Salvador. El estado de las políticas públicas docentes*. FUSADES: San Salvador. Recuperado de http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Políticas%20publicas%20docentes%20en%20ES_PREAL.pdf
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. OREAL/UNESCO: Chile.
- Delmy Alicia Segovia de Torres contra el Tribunal de la Carrera Docente, 10-2005 (SCA, 2006). Recuperado de <https://sv.vlex.com/vid/-416582890>
- Galdámez, L. (2018a, agosto). [Entrevista con participante 1, maestra normalista y exdirectora: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].
- (2018b, agosto). [Entrevista con participante 2, maestro normalista y Asistente Técnico de Gestión: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].

- García-Escribano, E. et al. (2015). El Salvador. *Gastos en salarios gubernamentales: análisis y desafíos*. Fondo Monetario Internacional: San Salvador. Recuperado de <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2017-0033.pdf>
- Joma, S. (9 de marzo de 2019). “Hay 12 mil profesores sin trabajo desde 2009”. *El Diario de Hoy*. Recuperado de <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/574604/hay-12000-profesores-sin-trabajo-desde-2009/>
- Landeros, C. (25 de mayo de 2017). “Exhortan a docentes a denunciar fraudes por venta de plazas”. *El Siglo de Durango*. Recuperado de <https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/740330.exhortan-a-docentes-a-denunciar-fraudes-por-venta-de-plazas.html>
- *La Tribuna*. “Suspensión de concursos se presta para venta de plazas docentes”. Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2015/09/04/suspension-de-concursos-se-presta-para-venta-de-plazas-docentes/>
- Marlene Elías de García contra el Tribunal Calificador de la Carrera Docente, la Junta de la Carrera Docente del Sector Uno de San Salvador y el Tribunal de la Carrera Docente, 46-E-00 (SCA, 2003). Recuperado de <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2003/04/61C0.PDF>
- Merino, J. R. (2018a, agosto). [Entrevista con participante 3, maestra de aula: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].
 - (2018b, agosto). [Entrevista con participante 4, maestra de aula: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].
 - (2018c, agosto). [Entrevista con participante 6, maestra interina de aula: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].
 - (2018d, agosto). [Entrevista con participante 5, maestro de aula: El ingreso al ejercicio de la docencia y el papel del Tribunal Calificador].
- Ministerio de Educación (MINED). (1963). *Memoria de labores del Ministerio de Educación 1962-1963*. Dirección General de Publicaciones: San Salvador.
 - (1996a). Decreto N° 665. Ley de la Carrera Docente. Diario Oficial. Diario Oficial 58, del 7 de marzo de 1996. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/310>
 - (1996b). Decreto Ejecutivo N° 74. Reglamento de la Ley de la Carrera Docente. Diario Oficial 145, del 8 de agosto de 1996. Recuperado de <https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/docu->

- ments/000/240/705/original/Reglamento_de_la_Ley_de_la_Carrera_Docente_%28con_reformas_de_2011%29.pdf?1528411043
- (2014a). *Plan Nacional de Formación Docente en Servicio en el Sector Público* 2015-2019.
 - (2014b) *Manual de procedimientos para la contratación de docentes en propiedad*. Recuperado de <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/mined/documents/manuales-basicos-de-organizacion>
 - (2015). “El Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Desarrollo Humano comunica: a los consejos directivos escolares y al magisterio nacional la existencia de las siguientes plazas vacantes docentes”. Recuperado de <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas/send/754-plazas-docentes-2015/5104-9x13-mined-plazas-rubi-5>
 - (2016). “El Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Desarrollo Humano comunica: a los consejos directivos escolares y al magisterio nacional la existencia de las siguientes plazas vacantes docentes”. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/avisos/item/8124-publicacion-de-plazas-vacantes-2016>
 - (2017). “El Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Desarrollo Humano comunica: a los consejos directivos escolares y al magisterio nacional la existencia de las siguientes plazas vacantes docentes”. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/plazas/NOMINA%20DE%20PLAZAS%20VACANTES%20DOCENTES.pdf>
 - (2018a). “El Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Desarrollo Humano. Comunica: a los consejos directivos escolares y al magisterio nacional: la existencia de las siguientes plazas vacantes docentes. Recuperado de: <https://www.mined.gob.sv/plazas/2018/PUBLICACION%20PLAZAS%2027052018.pdf>
 - (2018b) Tribunal Calificador. Ministerio de Educación. Notificación. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/index.php/descargas/send/1-root/6604-resultados-del-proceso-de-seleccion-de-plazas-de-docentes>
 - (2018c) El Ministerio de Educación por medio de la Dirección de Desarrollo Humano. Comunica: a los consejos directivos escolares y al magisterio nacional: la existencia de plazas vacantes de director único y subdirector. Recuperado de https://www.mined.gob.sv/jdownloads/Plazas/plazas_directores_020918.pdf

- Morales, J. A. (1988). *La crisis del sistema educativo salvadoreño*. Instituto de Investigaciones Pedagógicas de Andes 21 de Junio: San Salvador.
- Murillo, F. J., González, V. y Rizo, H. H. (2007). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Una panorámica de América y Europa* (2da. ed.). Santiago: OREALC/UNESCO
- Picardo, O. (Coord.). (2008). *Diccionario enciclopédico de Ciencias de la Educación* (2da. ed.). CICH: Antigua Cuscatlán.
- Rama, G. W. y Navarro, J. C. (2002). *Carrera de los maestros en América Latina. Conferencia regional. El desempeño de los maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas prioridades*. UNESCO: Brasilia.
- Rivera, E. (14 de septiembre de 2018). “Investigarán plazas de directores en escuelas”. Recuperado de <https://elmundo.sv/investigaran-plazas-de-directores-en-escuelas/>
- Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas en Educación [CEPPE]. 2013. *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina*. OREALC/UNESCO: Santiago.
- Tribunal Calificador de la Carrera Docente. (2919). *Metas*. Recuperado de <http://tribunalcalificador.mined.gob.sv/?p=500>
- Velásquez, M. (12 de junio de 2018). “Remueven a miembros de junta tras emitir fallo”. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Remueven-a-miembros-de-junta-tras-emitir-fallo-20180611-0100.html>
- Virna Marlene Elías de García contra el Tribunal Calificador de la Carrera Docente, la Junta de la Carrera Docente del Sector Uno de San Salvador y el Tribunal de la Carrera Docente, 46-E-00, (SCA, 2003). Recuperado de <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2003/04/61C0.PDF>

Notas

- 1 Doce mil docentes graduados en los últimos diez años no tienen plaza (Joma, 2019).
- 2 De este modo, la LCD, en cuanto al apartado de ingreso a la docencia, parece haber sido concebida para favorecer a ese cúmulo de docentes sin plaza que se comenzó a formar desde los años ochenta y que a la fecha se cree que asciende a aproximadamente 40,000 profesores (MINED, 2014; Cuéllar-Marchelli, 2015).
- 3 Esta es una situación que también se da en otros países como México (Landeros, 2017) y Honduras (*La Tribuna*, 2015).

- 4 Por esto se entiende las prácticas al margen de la ley seguidas por funcionarios públicos.
- 5 En la LCD es denominado “Tribunal Calificador”, pero esta instancia se autodenomina “Tribunal Calificador de la Carrera Docente”.
- 6 Aunque el período específico que abarca la investigación exploratoria son los años comprendidos entre 2014 y 2018, también se consideró información de años anteriores dada su importancia.
- 7 Por “fallos” se entenderán las resoluciones emitidas por el TCCD tras la calificación de los aspirantes a las plazas.
- 8 Otras dos modalidades de plazas, según el RLCD, en el artículo 32, son los sobresueldos por doble sección y las horas clase.
- 9 Otras definiciones la relacionan con las normativas que regulan el ejercicio (Cuenca, 2015) o con los estudios de formación para ser profesor (Rama, G. W. y Navarro, J. C., 2002).
- 10 Recientemente denominado Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT).
- 11 Además, deben considerar otras leyes como la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), las Disposiciones Generales de Presupuestos (DGP) y la Ley de Ética Gubernamental (LEG).
- 12 También llamada “Reforma de 1995”.
- 13 Por hechos semejantes a los del ejemplo, pero relacionados con las plazas de director y subdirector, la Asamblea Legislativa creó en septiembre de 2018 una comisión para investigar denuncias de arbitrariedades en la selección de aspirantes (Rivera, 2018; Alvarenga, 2018).
- 14 También incluye algunas leyes complementarias y decretos transitorios.