



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Ciencias  
Sociales

**Universidad de la República –Universidad Complutense de Madrid**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Departamento de Sociología**

**Tesis para acceder al título de Magister en  
Estudios Contemporáneos de América Latina**

**La profesionalización docente en perspectiva  
comparada. Una mirada a través de la carrera**

**Los casos de Uruguay y Argentina en la “era progresista”.**

**Autora: Lic. Mariana González Burgstaller**

**Tutora: Dra. María Ester Mancebo**

**Montevideo, 2019**

## **Agradecimientos**

A cada entrevistado y entrevistada que brindó su tiempo y atención, sin ellos esta investigación no hubiese sido posible.

A María Ester, por sus lecturas siempre atentas, su impulso y retroalimentación continua.

A la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, por el apoyo para la realización del este trabajo.

A la solidaridad de amigas y amigos que realizaron sus aportes y comentarios y que, de un modo u otro, estuvieron cerca.

A quienes me acompañaron y guiaron en distintos momentos del transcurso de este trabajo: mis padres porque son parte de mi formación y de lo que soy; a Seba porque siempre estamos cerca; a Martín que supo compartir los peores y mejores días de parte de este proceso; a Peyote y Baco.

Gracias.

## Resumen

La profesionalización docente constituye uno de los desafíos más importantes que tienen los sistemas educativos latinoamericanos. La carrera docente es una de las dimensiones clave de los procesos de profesionalización, junto con la formación y las condiciones laborales.

Esta investigación, a partir de un enfoque comparativo, aborda la cuestión de la carrera –con énfasis en la educación media– durante el período de los llamados “gobiernos progresistas” o de la “onda rosa” latinoamericana en los países del Río de la Plata. Bajo esa premisa, describe los mecanismos de promoción laboral, así como el rol de la evaluación docente, para finalmente explicar la cuestión del cambio o permanencia de las políticas docentes sobre la carrera durante los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2019) y el ciclo kirchnerista en la Argentina (2003-2015). El abordaje cualitativo, permite aportar la perspectiva de tres actores clave–decisores políticos, dirigentes sindicales y académicos–, así como contemplar los cambios y permanencias en la carrera a través de la normativa y los documentos de política educativa.

Se observa que la carrera docente es una de las dimensiones menos estudiadas y presentes en las agendas gubernamentales de ambos países. Esta se encuentra asociada, en ambos casos estudiados, a mecanismos de promoción laboral pertenecientes a carreras “tradicionales” o de “primera generación”, con una preponderancia de la antigüedad y el ascenso vertical a puestos fuera del aula como engranajes principales. A su vez, la evaluación del desempeño docente presenta escasas consecuencias a nivel sistémico y a nivel individual docente. Esta descansa en el supuesto de la homogeneidad y excelencia, lo cual la vuelve “ficticia” o nominal, y no logra, ni en Uruguay ni en Argentina, rendir cuentas del efectivo desempeño de sus docentes. Finalmente, puede afirmarse que ambas carreras han permanecido colindantes al statu quo, pues la continuidad de la política y su débil presencia en las agendas gubernamentales ha sido la tónica dominante en los países rioplatenses.

**Palabras clave:** profesionalización docente, carrera docente, políticas educativas

## Abstract

Teachers' professional development is one of the main challenges that Latin American education systems have to deal with. Teacher's career is one of its key dimensions, along with teacher training and working conditions.

From a comparative approach, this research focuses on the Uruguayan and Argentinean teachers' career, with emphasis on secondary education, during the period of the so-called "*gobiernos progresistas*" in Latin America. It describes the labor promotion mechanisms as well as the role of teacher assessment. Finally, it explains the teachers' career policies innovation or maintenance processes during the Frente Amplio's governments in Uruguay (2005-2019) and the Kirchner's governments in Argentina (2003-2015). The qualitative approach allows us to bring the actor's perspective. Three key actors, like policy makers, trade union leaders and academics, were taken in consideration, as well as career regulations and educational policy documents.

Teachers' career is rarely studied or present in government agendas. Furthermore, both are "traditional" or "first generation" careers, with a main role of vertical promotion. In addition, the teacher performance assessment has few consequences among the whole educational system or the individual level (teachers). It lays on the notion of homogeneity and excellence, which makes it "fictitious", and fails to inform about for the real performance of its teachers. Finally, it concludes that both careers have remained the same, so the maintenance of career policy and its weak presence on government agendas has been the dominant trend in Uruguay (2005-2019) and Argentina (2003-2015).

**Key words:** teacher professional development, teachers' career, educational policies.

# Contenido

<b>I. Introducción y problema de investigación</b> .....	6
<b>II. Problema de investigación y estrategia metodológica</b> .....	8
2.1    Objetivos de la investigación.....	8
2.2    Diseño y estrategia metodológica .....	9
<b>III. Marco conceptual: la perspectiva de las políticas públicas</b> .....	15
<b>IV. La profesionalización docente como desafío de la política educativa en América Latina</b> .....	27
4.1    ¿Qué es la profesionalización docente?.....	27
4.2    La formación docente en América Latina.....	28
4.3    La carrera docente.....	31
4.3.1    La selección de candidatos a la docencia .....	33
4.3.2    Las carreras docentes en América Latina .....	35
4.3.3    Evaluación de desempeño docente .....	37
4.4    Condiciones de trabajo docente .....	41
4.5    Los sindicatos docentes.....	44
4.6    La profesionalización docente, la heterogeneidad latinoamericana y la potencialidad de la carrera en las políticas docentes.....	49
<b>V. La profesionalización docente con foco en la carrera en los países del Río de la Plata</b> .....	52
<b>VI. La carrera docente uruguaya: entre el gradualismo y la nueva normativa</b> .....	53
6.1    La carrera al pautar las condiciones laborales .....	57
6.2    La perspectiva de los actores: rasgos principales y la promoción laboral .....	59
6.2.1    Síntesis: la carrera como problema, la antigüedad como obstáculo .....	67
6.3    “Nadie toma en serio” la evaluación docente en Uruguay .....	69
6.3.1    La evaluación docente en la normativa.....	69
6.3.2    La evaluación docente en Uruguay: la mirada de los actores.....	72
6.3.3    Síntesis: el desafío de cambiar hacia una evaluación <i>con</i> consecuencias.....	80
6.4    ¿El cambio “a la uruguaya”? la carrera docente en Uruguay.....	82
6.4.1    El cambio y la permanencia (I): la normativa y las iniciativas de política .....	82
El cambio y la permanencia (II): la perspectiva de los actores.....	85
6.4.3    Síntesis del capítulo: “ <i>un agujero en el sistema</i> ”, el cambio en la carrera docente .....	93
<b>VII. La carrera docente en la Argentina: 1958, 1993 y después</b> .....	98
7.1    La carrera al pautar las condiciones de trabajo docente .....	100
7.2    La perspectiva de los actores: entre el valor y la impertinencia de la antigüedad .....	103
7.2.1    Síntesis: ¿es esta carrera una “carrera”? .....	110
7.3    “ <i>Como si se evaluara</i> ”: la evaluación docente en la Argentina.....	112
7.3.1    La evaluación docente en la normativa.....	112
7.3.2    La evaluación docente en Argentina: la mirada de los actores.....	113
7.3.4    Síntesis: una evaluación docente ficticia y ausente en la agenda.....	122
7.4    ¿El cambio a la “K”? primero la alianza sindical o mejor no abrir la caja de pandora .....	124
7.4.1    El cambio y la permanencia (I): la normativa y las iniciativas en política de carrera .....	124
7.4.2    El cambio y la permanencia (II): la perspectiva de los actores.....	128
7.4.3    Síntesis del capítulo: ¿permanencia por inercia o por decisión? .....	140
<b>VIII. La carrera docente en educación media en Argentina y Uruguay: una mirada comparada</b> ....	144
8.1    Entre el valor y la impertinencia de la antigüedad.....	144
8.2    “El pacto tácito” sobre la evaluación docente en Argentina y Uruguay .....	146
8.3    La carrera, la dimensión relegada .....	150
<b>IX. Conclusiones</b> .....	154
Referencias bibliográficas.....	157
ANEXO .....	166

## I. Introducción y problema de investigación

La investigación se plantea describir y comparar los cambios y las continuidades de la profesionalización docente, a partir de la mirada de la carrera en Uruguay y Argentina durante los períodos de los llamados gobiernos “*progresistas*” (Garcé y Yaffé, 2005) o gobiernos de la “*onda rosa*” o “*marea rosa*” (Pereira Da Silva, 2011), que se han caracterizado por una impronta de izquierda gobernante y el desarrollo de políticas públicas que buscaron priorizar la equidad e inclusión social.

Este trabajo parte de la noción de que la profesionalización docente se conforma por tres grandes dimensiones: la formación docente, la carrera docente y las condiciones laborales. Las tres se encuentran interrelacionadas, pues el abordaje de una implica, indefectiblemente, remitir a las otras. La formación de los docentes ha sido la dimensión históricamente más estudiada y considerada en las propuestas e iniciativas de política, al tiempo que las condiciones laborales son un punto recurrente de la agenda pública y las negociaciones entre gobiernos y actores sindicales. Sin embargo, la carrera, particularmente en los países del Río de la Plata, se encuentra en una tensa calma en lo que a su discusión pública refiere.

Ello ha motivado la elección del foco de este trabajo. El estudio de la carrera en esta investigación se centra en la educación pública y tiene un énfasis en los docentes de educación media pero es, casi siempre, extensible a la de otros niveles—particularmente el de educación inicial y primaria—.

Los objetivos de este trabajo apuntan a comparar y describir los elementos estructurantes de las carreras: los mecanismos promoción laboral y de ingreso, así como la evaluación del desempeño docente. Esta descripción profunda, lleva a la consideración de la presencia de la carrera en las agendas de política educativa de los gobiernos en cuestión y a plantearse qué continuidades y qué cambios experimentaron Argentina y Uruguay en el período considerado en esta materia y cómo se explican esas permanencias o cambios.

La finalidad de esta tesis de maestría es contribuir en la generación de conocimiento comparado y aplicable al diseño de políticas de profesionalización docente, en particular sobre la carrera. Este trabajo procura identificar y aportar, a través del análisis de los discursos de tres actores clave —decisores políticos, dirigentes sindicales y académicos—, de las normativas sobre carrera docente y de los documentos de iniciativas de política educativa, a la conceptualización de las carreras docentes en América Latina y a los desafíos de los cambios y las continuidades en política educativa.

El enfoque analítico remite a los casos nacionales. Sin embargo, en el caso Argentino, por tratarse de un país federal, la aplicación de la normativa sobre la carrera se produce a nivel provincial. En concordancia con ello, se ha elegido a la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de explicitar tales aplicaciones. Esta decisión se sustenta en que esta provincia comparte la orientación del gobierno a nivel nacional, además de ser la más poblada del país y contar con más de un tercio del total de docentes argentinos (DiNIEE, 2015). Esta decisión metodológica, descansa en el supuesto de isomorfismo entre estatutos provinciales (Perazza, 2014; Veleda, 2009; Rivas, 2003). El resto de los documentos de política educativa y de normativa remiten al nivel nacional.

Para el caso uruguayo, al ser un país unitario, el análisis de los documentos y la normativa se enmarcan en la órbita nacional. Este refiere a estatutos, ordenanzas y actas del Consejo Directivo Central (CODICEN)

de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), organismo rector en materia educativa pública, y de sus Consejos Desconcentrados con competencia en los distintos niveles del sistema<sup>1</sup>.

Bajo esas premisas, el recorrido del documento se estructura de la siguiente manera:

- I. En primer término se presenta el marco conceptual de la perspectiva de políticas públicas, donde se definen algunas nociones que recorrerán el trabajo como qué es una *policy*, cómo se definen los problemas públicos, la formación de la agenda, los actores en las políticas públicas y la cuestión del cambio y la continuidad de las políticas.
- II. En una segunda instancia se presenta y define a la profesionalización docente, enfocada particularmente en América Latina, y se desarrollan sus tres componentes principales: la formación, la carrera y las condiciones laborales. Además se describen los sindicatos docentes, en particular de los dos países de estudio, pues son un actor clave de promoción o bloqueo de las políticas de profesionalización, y para las acciones enfocadas en la carrera.
- III. En la tercera y cuarta sección se presentan y analizan los casos de estudio. En estos capítulos se desarrollan el caso uruguayo y el argentino bajo la siguiente pauta: se inicia con una descripción de la carrera docente a partir de la sistematización de trabajos antecedentes, luego se hace una descripción breve de la normativa, para introducirse en tercer término en el análisis a partir de la perspectiva de los entrevistados. El abordaje analítico asume una estructura tripartita: primero refiere a sus características generales y a la promoción laboral, luego se enfoca en la evaluación del desempeño y, finalmente, se aborda la cuestión del cambio o la continuidad de la carrera docente.
- IV. El desarrollo de los dos casos de forma paralela, da lugar a una última sección analítica que se enfoca en la comparación de las tres subdimensiones de estudio: *i)* las características estructuradoras de las carreras –con énfasis en los mecanismos de promoción -, *ii)* la evaluación docente y, *iii)* explicar el cambio o la continuidad de las políticas sobre carrera docente. Este último punto busca responder la pregunta-guía de esta investigación: ¿hubo cambios en las carreras docentes de Argentina y Uruguay durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y frenteamplistas (2005-2019)?, ¿qué elementos comunes y diferentes tienen ambos casos? ¿Qué elementos podrían explicar esos procesos de cambio o de continuidad?
- V. La última sección corresponde a las conclusiones y reflexiones finales.

---

<sup>1</sup> La ANEP es la institución con mayores competencias en las políticas educativas en Uruguay. Se compone por el Consejo Directivo Central (CODICEN), su órgano máximo, y está integrada por cuatro Consejos desconcentrados: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE), este último es de carácter reciente (2010).

## **II. Problema de investigación y estrategia metodológica**

### **2.1 Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general**

Esta investigación se propone contribuir a la comprensión de la profesionalización docente, en términos de la carrera docente, en Uruguay y Argentina durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019) y el Kirchnerismo (2003-2015).

#### **Objetivos específicos**

- I. Describir y comparar los principales rasgos de las carreras docentes en educación media en Uruguay y Argentina en los períodos señalados, con énfasis en los mecanismos de promoción laboral.
- II. Analizar de modo comparado el rol de la evaluación docente como componente de la carrera en ambos países.
- III. Explicar los cambios y/o las continuidades en las políticas sobre la carrera docente en Argentina y Uruguay en el período de referencia.

#### **Preguntas de investigación**

- I. ¿Cuáles son los rasgos sobresalientes de las carreras docentes en educación media en los países del Río de la Plata en el período de referencia? ¿Qué percepciones y valoraciones tienen los actores respecto a los mecanismos de promoción laboral? ¿Qué similitudes y diferencias tienen ambos casos?
- II. ¿Qué características tiene la evaluación de desempeño docente en la educación media en Uruguay y Argentina? ¿Cuáles son sus rasgos principales según la normativa y la perspectiva de los actores? ¿Cuáles son los elementos convergentes y divergentes en ambos países?
- III. ¿Hubo cambios en las carreras docentes de Argentina y Uruguay durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y frenteamplistas (2005-2019)? ¿Qué puntos comunes y diferentes se observan en estos procesos de cambio o continuidad? ¿Qué elementos podrían explicar dichos procesos?

#### **Finalidades de la investigación**

Este trabajo se propone:

- aportar conocimiento comparado en torno a la cuestión de la profesionalización docente, en particular sobre la carrera docente.
- Generar recomendaciones sobre políticas de carrera docente en educación media en Uruguay y Argentina que considere la perspectiva de actores clave del sistema.
- Producir insumos para la conceptualización de la carrera docente, especialmente en América Latina, y para la implementación de políticas docentes.



## 2.2 Diseño y estrategia metodológica

Este trabajo se basa en un diseño de investigación comparativo, descriptivo y explicativo. Esta elección, en tanto plan global de investigación que integra de forma coherente los objetivos, las técnicas y el análisis (Alvira, 2005), se centra en las percepciones y valoraciones de tres grupos de actores clave –policy makers, sindicalistas y académicos- respecto a las constantes y los cambios en la carrera docente y sus componentes (mecanismos de ingreso, ascenso, evaluación), así como en la normativa y los documentos de política producidos por las instituciones y actores competentes.

En cuanto al carácter comparativo, como señalan Sartori y Morlino (1994), el enfoque científico es inevitablemente comparativo, el comparar implica asimilar y diferenciar en los límites. En este sentido:

“las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)” (Sartori y Morlino, 1994: 35).

Según Collier (1993), los debates en relación a la pertinencia de los diseños de sistema similares contra los casos diferentes han sido un parte aguas en los estudios del área. Los casos deben ser seleccionados en función de los requisitos analíticos de proyectos de investigación particulares (Rustow, 1968 en Collier 1993). En este caso, se indaga en la estrategia de casos similares, puesto que los sistemas educativos de Argentina y Uruguay presentan rasgos similares en las dimensiones de estudio –carreras de “primera generación”<sup>2</sup> con sistemas de evaluación docente muy similares-, aunque su estructuración –y tamaño- es disímil debido a la organización federal de un país y unitaria del otro. La estrategia que sigue este estudio, se enmarca dentro de aquellas que enfatizan el “estudio de casos” (Cais, 1997), por ello se trabajó con un número pequeño de casos definidos de forma teórica.

Respecto al carácter comparativo, algunos trabajos (Murillo, 2001) han señalado la relativamente escasa presencia de investigaciones con este enfoque para el estudio de los cambios en política educativa que, en varios casos, se inscriben dentro de las denominadas “reformas educativas”. A pesar de la similitud de muchas políticas educativas en Latinoamérica, resultan escasos los estudios que involucren comparaciones en general (internacionales o subnacionales). Esta investigación busca cubrir ese vacío, al considerar la búsqueda de patrones comunes pero sin perder la especificidad de cada caso, para la comprensión de las condiciones que afectan la posibilidad de los cambios en educación, la concertación de los diferentes actores, y en especial el rol de los sindicatos.

El análisis está planteado a nivel nacional en el caso argentino; no obstante por su carácter federal, y debido a que las implementaciones de la norma se producen a nivel jurisdiccional, se ha optado por focalizar en el caso de la Provincia de Buenos Aires, lo cual permite ejemplificar las aplicaciones de la normativa siempre que sea relevante y complemente la mirada nacional. La decisión respecto a esta provincia remite a que es la más poblada del país, que contaba casi al final del período estudiado, según la Dirección de Información y Estadística Educativa (DiNIEE, 2015) de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SlyCE), con algo más de un tercio del total de docentes del país, lo que equivale a 404.060 docentes de todos los niveles, y el 37% de los docentes de nivel secundario, es decir 172.867 docentes. A

---

<sup>2</sup> Las carreras de “primera generación”, siguiendo la clasificación aportada por Cuenca (2015, 2019), son aquellas que fueron creadas entre los cincuenta y los noventa del siglo XX, concebidas como un puesto laboral que prioriza la estabilidad y la permanencia. Su rasgo sobresaliente se asocia a mecanismos de ascenso ligados a la antigüedad en la función y a la movilidad vertical hacia puestos docentes fuera del aula (p.e. inspecciones o direcciones). Este punto será desarrollado en el capítulo IV.

su vez, los gobiernos de la provincia entre 2003 y 2015 fueron de la misma orientación y fracción del elenco gobernante a nivel de la nación -Partido Justicialista- Frente para la Victoria-.

En el caso uruguayo, por tratarse de un país unitario, el análisis de la normativa remite a las leyes, decretos y estatutos de alcance nacional y a resoluciones, actas del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), organismo rector en materia educativa pública formal del Estado uruguayo. Además se analizan los documentos de los Consejos desconcentrados de la ANEP correspondientes a la educación media, el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). El sistema educativo uruguayo se compone por más de 60.000 docentes de todos los niveles y sectores –público y privado- (ANEP, 2019). En la órbita pública, los Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y de Secundaria (CES) cuentan con más de 20.000 docentes cada uno. La educación media técnico-profesional pública (CETP) posee casi 13.000 docentes, la formación pública de maestros y profesores abarca aproximadamente 3.000 formadores (ANEP, 2019). Respecto a la orientación del gobierno, desde 2005 a la fecha (2019) ha estado a cargo del Frente Amplio (FA).

En lo que atañe al enfoque de políticas públicas en esta investigación, el estudio ha sido *retrospectivo* de la *agenda institucional o gubernamental* (Casar y Maldonado, 2010) referida a la carrera docente. Este tipo de análisis remite a las acciones de gobierno en esta área, lo que permite deducir su *agenda gubernamental*. En el *análisis retrospectivo* de la *agenda* se observan las acciones, mientras en el *prospectivo* las intenciones (Casar y Maldonado, 2010). El abordaje cualitativo es usual en las propuestas metodológicas que abordan la formación de la *agenda* (Alzate y Romo Morales, 2017), y esta investigación se enmarca en ese tipo. De este modo, se analizaron los discursos de los actores involucrados en el proceso de definición de la *agenda* respecto a las políticas de profesionalización docente que abarcan a la carrera. Adicionalmente, el estudio de documentos de política (resoluciones, decretos, actas de comisiones, modificaciones a la normativa, actas de instancias de negociación colectiva) también asumió una perspectiva retrospectiva.

### 2.2.1 Técnicas de investigación

Con respecto a las técnicas de recolección de los datos, las entrevistas junto con el análisis documental de normativas y documentos de política educativa, conforman los principales medios de obtención de la información planteada en los objetivos.

En referencia a la técnica de entrevista, esta se entiende como un proceso comunicativo por el cual quien investiga obtiene información de un informante. Esta técnica, es un medio apropiado para comprender y analizar información de tipo biográfico, vivencial, de percepciones y/o valoraciones asociadas a los acontecimientos experimentados por el entrevistado (Alonso, 1999). En lo referente a las variaciones de esta técnica, este estudio optó por la entrevista semi-estructurada (Valles, 1996), con lo cual la interacción estuvo pautada por un guión temático –pauta de entrevista<sup>3</sup>- coherente y operacionalizada a partir de los objetivos de la investigación, que además cumple el rol de focalizar la conversación. Así, se preestablecieron los ejes temáticos de relevancia y la estructuración del discurso también se produjo

---

<sup>3</sup> Ver pauta de entrevista en anexo.

durante los procesos de interacción (Alonso, 1999), en coherencia lógica con los objetivos marcados en la investigación y sus dimensiones analíticas.

A partir de las entrevistas, se procedió a su desgrabación y posterior segmentación de la información, lo que implicó la codificación según las dimensiones y sub-dimensiones preestablecidas y emergentes. El análisis cualitativo se desarrolló a través del programa Atlas-ti.

En lo que refiere al análisis documental, la técnica remite a la cuantificación o interpretación del contenido de toda clase de documentos y se basa en la lectura como instrumento de recolección de la información (Ruiz Olabuénaga, 1996). Esta técnica procura formular inferencias reproducibles, válidas y aplicables a su contexto. El elemento contextual es relevante en tanto marco de referencia. En el caso de este trabajo, se realizó análisis documental a través de la normativa vigente sobre carrera docente en ambos casos, así como de documentos de legislación y política educativa (actas de comisiones, decretos del Poder Ejecutivo, circulares y resoluciones) referidos a la profesión docente, puntualmente sobre la carrera y sus formas de ingreso, promoción laboral y evaluación del desempeño docente.

En suma, las técnicas utilizadas fueron: en primer lugar las entrevistas semi-estructuradas, que conforman la técnica central pues generó la fuente principal de información de este trabajo; y en segundo lugar, el análisis documental sobre normativa, decretos, resoluciones, actas y otros documentos vinculados a la carrera de los docentes de enseñanza media en ambos casos.

La primera técnica permitió producir información para el cumplimiento de los objetivos planteados, al tiempo que la segunda aportó evidencia a partir de la normativa y opciones de política generadas en el período de estudio, así como para contrastar o confirmar las percepciones brindadas por los entrevistados.

### **Cuadro 1: Sistematización de las fuentes de información**

<b>Fuentes de información</b>	
<b>1- Entrevistas</b>	Policy makers de la educación, dirigentes sindicales y académicos expertos en educación de ambos países.
<b>2- Normativa y resoluciones de Argentina</b>	
<b>Nivel nacional:</b>	
-	Ley Federal de Educación Ley Nº 24.195 (1993).
-	Ley de Educación Superior Nº 24.521 (1995).
-	Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075 (2005).
-	Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (2006).
-	Ley Nº 14.043 (2011-CABA y estatutos provinciales).
-	Decreto 137/05, Presidencia de la Nación (Régimen Previsional Especial para Docentes, 2005).
-	Decreto 134/09, Presidencia de la Nación (Titularizaciones docentes, 2009).
-	Consejo Federal de Educación: Resolución CFE Nº 55/08 (Titularizaciones docentes, 2008).
-	Resolución CFE Nº 188/12 (Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, 2012).
-	Resolución CFE Nº 201/13 (Creación Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra escuela”, 2013).
<b>Nivel jurisdiccional: Provincia de Buenos Aires</b>	
-	Ley Nº 10.579 Estatuto del docente de la Provincia de Buenos Aires, 1987.
-	Ley Nº 12.609 (2001).
-	Ley Nº 13.552 Acuerdos paritarios.
-	Ley Provincial de Educación Nº 13.688, 2007.
-	Decreto 441/95 – Calificaciones docentes, 1995.

### 3- Normativa, resoluciones y actas de comisiones de Uruguay

- Ley 18.437 Ley General de Educación (12/2008, actualizada 06/2017).
- ANEP, Ordenanza N° 45 – Acta N° 68; “Estatuto del funcionario docente” (12/1993, complementada y modificada por las Resoluciones del CODICEN a 08/2015).
- ANEP; Circular N° 2627; Reglamento General de Concursos, Resolución N° 43; Acta 70, con modificaciones (11/2004).
- CFE (2008) Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008; ANEP-CFE, Montevideo.
- ANEP- CODICEN; Acta Extraordinaria N° 5, Resolución N° 1; Consejo de Formación en Educación (06/2010).
- CETP, 2016; Resolución 1184/16, Acta 55, Expediente. 1359/16- Resolución de habilitación de concursos para directores y subdirectores.
- CETP, 2018; Resolución 334/19, Acta 185, Expediente. 2019-25-4-007709- Resolución de habilitación de concursos para directores y subdirectores.
- CODICEN (Res. 38 / 2016) Comisión bipartita de Estatutos CODICEN – CSEU, Resolución N° 38, Acta 18, 2016 Y 2017. Actas de reuniones: 1ra, 4ta, 16ta, 26va.

Fuente: elaboración propia.

## Cuadro 2: Objetivos de la investigación y dimensiones analíticas

Objetivos	Dimensiones de análisis (y fuentes)
<b>Objetivo I</b>	<i>Principales rasgos y mecanismos de promoción laboral</i> (ascenso) de la carrera docente en educación media en Argentina y Uruguay (entrevistas y documentos).
<b>Objetivo II</b>	El rol y <i>tipo</i> de <i>evaluación docente</i> en ambos países (entrevistas y documentos).
<b>Objetivo III</b>	<i>Cambios y continuidades en la política de carreras</i> docentes en educación media de ambos países (entrevistas y documentos).

Fuente: elaboración propia

### 2.2.2 Criterios de selección de la muestra teórica y el trabajo de campo

Las *unidades de análisis* de esta investigación son las carreras docentes de enseñanza media de Uruguay (2005-2019) y Argentina (2003-2015); mientras que las *unidades de observación* fueron por los discursos de los decisores políticos, los dirigentes sindicales y los académicos, y los documentos de normativa y política educativa sobre carrera previamente de los dos países.

Para las entrevistas se seleccionaron, mediante un muestreo teórico o intencional, tres grupos de entrevistados antedichos según los criterios expuestos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3: Criterios de selección para la muestra teórica de los actores de entrevistados**

<b>Decisores políticos</b>	Personas que hayan desempeñado en puestos de decisión política de rango alto y medio durante los períodos en cuestión.
<b>Sindicalistas</b>	Dirigentes sindicales de primera línea, que durante los períodos estudiados hayan participado de instancias de negociación bipartitas.
<b>Académicos</b>	Expertos en temas educativos, con amplia trayectoria y énfasis en las dimensiones estudiadas.

Fuente: elaboración propia.

Se realizaron en total 24 entrevistas semi-estructuradas -11 en Uruguay y 13 en Argentina-. La distribución de entrevistas según los grupos definidos se expone en el siguiente cuadro. Cabe aclarar (\*) que en ambos casos se realizaron entrevistas a personas que contaban con doble rol, en la medida que desempeñaron como decisores políticos en algún tramo del período estudiado y, a su vez, son académicos de trayectoria en la materia. De este modo, la suma de las celdas (grupo-país) no aporta el número total de entrevistas por país, ni el total de entrevistas de la investigación. También hay académicos que brindan una visión comparada, ya que su ámbito de experticia lo abarca, no obstante fueron clasificados por su país de origen<sup>4</sup>. En el cuadro 4 se aporta el número total de entrevistas y su distribución por país.

**Cuadro 4: Cantidad de entrevistas según grupo y país**

	<b>Policy makers</b>	<b>Dirigentes sindicales</b>	<b>Académicos</b>
<b>Uruguay</b>	6 *	3	4 *
<b>Argentina</b>	7 *	4	5 *
<b>Total</b>	13	7	9

Fuente: elaboración propia. \*Casos con doble: rol de decisores políticos y académicos.

**Cuadro 5: Total de entrevistas por país**

	<b>Total</b>
<b>Uruguay</b>	11
<b>Argentina</b>	13
<b>Total</b>	24

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los grupos de entrevistados, sus características y afiliaciones institucionales se observa que:

- I. El grupo de **decisores políticos** se conforma con personas que desempeñaron cargos de alta y media jerarquía. En el caso uruguayo estuvo compuesto por quienes ocuparon cargos de

<sup>4</sup> En la sección de análisis se identifica como Entrevista N°X\_Uy\_Ar\_Academia, ya que se trata de un entrevistado que aporta información para ambos casos estudiados.

directores generales de los Consejos de la educación media y por consejeros de CES, CETP y CODICEN. En el caso argentino, compuesto por ministros y viceministros de Educación de la Nación, ministros de Educación de la Provincia de Buenos Aires, directores de Educación Secundaria de la Nación, directores de Educación Superior de la Provincia de Buenos Aires y cargos directivos del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).

- II. Los **sindicalistas** abarcan a dirigentes primera línea. En el caso uruguayo comprende a los dos sindicatos de la enseñanza media: FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria) y AFUTU (Asociación de Funcionarios de UTU). En lo que respecta a la Argentina, se entrevistaron dirigentes de sindicatos aglutinantes a nivel nacional<sup>5</sup>, como UDA<sup>6</sup> (Unión de Docentes Argentinos) que es parte de la CGT (Confederación General del Trabajo de la República Argentina), y CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), organización sindical de tercer grado, que orgánicamente pertenece a CTA (Central de Trabajadores Argentinos<sup>7</sup>). También se realizaron entrevistas colectivas a dirigentes de SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires), sindicato perteneciente a CTERA por la Provincia de Buenos Aires.
- III. El grupo de los **académicos** se compuso por investigadores de la UdelaR, ORT, UBA, FLACSO e independientes, expertos en educación con diversos énfasis: en carrera docente, en profesionalización docente, políticas educativas latinoamericanas, historia de la educación, políticas docentes, y en educación media.

---

<sup>5</sup> Las organizaciones sindicales en Argentina pueden ser de primer, segundo o tercer grado. Las de primer grado son aquellas que afilian a trabajadores individuales. Las de segundo grado agrupan a sindicatos de primer grado en federaciones. Las organizaciones de tercer grado agrupan federaciones en confederaciones, por lo general de nivel nacional -p.e. CETERA- (Perazza y Legarralde, 2007).

<sup>6</sup> UDA es una organización que actúa a nivel nacional pero es de primer grado, posee filiales provinciales y aglutina, sobre todo, a docentes de educación media (Perazza y Legarralde, 2007).

<sup>7</sup> CTA se incorporó a la CGT en octubre de 2019, es decir a posteriori del período contemplado en el estudio para el caso argentino.

### III. Marco conceptual: la perspectiva de las políticas públicas

En esta investigación el abordaje de la profesionalización docente, y su dimensión específica de la carrera, se encuadra en el marco conceptual de la literatura sobre políticas públicas. Este apartado desarrolla sintéticamente algunas nociones centrales de este campo, a saber: qué es una política pública, los procesos de decisión en las políticas públicas, la definición de los problemas que se consideran públicos, cómo se forma la *agenda*, los tipos de agenda, los actores y tipos de actores, así cómo se produce el cambio o la continuidad de las *policies*.

#### 3.1 Las políticas públicas y la definición de los problemas

El estudio de las decisiones que han tomado los gobiernos sobre las aristas de la profesionalización docente, particularmente sobre la carrera, implica conceptualizar sucintamente las decisiones en política y las políticas públicas. En definitiva, cuando se habla, por ejemplo, del cambio o la continuidad en la carrera docente se hace referencia a qué procesos de decisión política operaron o no sobre la norma laboral de los docentes. Una conceptualización amplia sobre política pública es la que aporta Dye (1987: 1 en Dente y Subirats, 2014: 38) señala que una política pública es *“todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”*. En este sentido, Dente y Subirats (2014: 36) sostienen:

“Estudiar la decisión significa estudiar los procesos decisionales, los mecanismos mediante los cuales se ‘decide decidir’, se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final, que puede ser también el de ‘decidir no decidir’, dejando las cosas exactamente tal y como están”.

Para Mény y Thoenig (1992) el estudio de las políticas públicas es el análisis de la acción de las autoridades públicas, por tanto qué decisiones adoptan los gobernantes, para qué resultados y a través de qué medios. En ese sentido, una política pública remite al resultado de la actividad de una autoridad con investidura de poder político y legitimidad para gobernar.

La génesis de una política pública está asociada a la definición y reconocimiento de un problema (Parsons, 2007) y a las actividades y decisiones que se elijan para su solución (Dente y Subirats, 2014). En definitiva, la manera en cómo se defina el problema de política pública -en este caso, educativa- y las alternativas que se manejen en el proceso decisorio, incidirá en la forma en que se diseñará la política. El operador político espera que de una intervención-decisión se produzcan ciertos resultados, así porta una representación respecto a las razones que generarán ciertas consecuencias y la legitimidad sobre dicho curso de acción presumiblemente eficaz.

“Para un analista toda política pública encubre una teoría del cambio social. Teoría significa que una relación de causa efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada” (Mény y Thoenig, 1992: 96).

Algunos autores (Anderson, 1984, en Aguilar Villanueva, 1993) fragmentan el proceso que inicia en la definición del problema en lo que se ha denominado como *“ciclo de las políticas públicas”*: la identificación del problema y formación de la *agenda*, y luego la formulación o diseño, adopción, implementación y finalmente la evaluación.

Sin embargo este *“ciclo”* se torna artificial en la medida que, por un lado, la distinción de las etapas es más analítica que fáctica; también se sobreestima la racionalidad de las *policies* y, en general, asumen un

enfoque *top-down*. Este enfoque de la política como proceso ha generado que se exagerara el énfasis en las etapas, aunque también se reconoce que han operado como elementos clave para el desarrollo del campo (De León, 1988 en Aguilar Villanueva, 1993).

En ocasiones las decisiones públicas no se agotan en la esfera estrictamente delimitada por las actividades gubernamentales, en tanto la esfera pública no se circunscribe al estricto espacio de lo institucional. A modo de síntesis, la siguiente definición luce adecuada:

“(…) recordando que una decisión conlleva un acto de voluntad, que puede concernir tanto a los fines como a los medios y que con toda probabilidad implicará la intervención de una pluralidad de sujetos, podemos definir como decisiones de *policy* los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado” (Dente y Subirats, 2014: 39).

Cuando surge una política pública (*policy*) implica que antes se reconoció un problema público. Qué asuntos se convierten en problemas públicos, y cómo se definen, depende de un conjunto de factores, entre ellos, de la forma en que los diseñadores de políticas busquen aproximarse al asunto (Parsons, 2007).

Como señala Parsons (2007) los distintos enfoques del establecimiento de la *agenda* se plantean preguntas similares si bien forman parte de perspectivas analíticas distintas, es frecuente que las respuestas recorran caminos paralelos y haya convergencia en algunos puntos como por ejemplo la preocupación sobre cómo los temas y los problemas devienen o no en asuntos públicos o políticos. Esto subraya el elemento central de la definición de los problemas, en tanto a un asunto se le coloca una definición, un nombre o una etiqueta. Ese proceso de definición es decisivo para el diseño de la política que dé respuesta al problema, en tanto:

“Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o ‘solución’” (Parsons, 2007: 120).

Es por ello que con frecuencia “*la definición del problema es parte del problema*” (Parsons, 2007), en tanto la dificultad que sufren los problemas de políticas públicas remiten a su complejidad y mala definición. Elder y Cobb (1993: 91) sostienen que:

“Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación”.

Parsons (2007) sostiene que para la perspectiva pluralista (p.e. Dahl, 1961 en Parsons, 2007 o Lindblom, 2003 [1959]) la definición de los problemas y de la *agenda* es producto de un proceso de competencia entre distintos grupos. Respecto a los problemas, algunos son de interés general, otros son asuntos respaldados por organizaciones poderosas, mientras otros cuentan con expresiones dispersas. Algunos problemas generan consenso mientras otros dividen a la sociedad; y no todos permean la agenda de gobierno. Por ello, Aguilar Villanueva (1993:24) apunta que no todos los problemas logran llamar la atención e iniciativa gubernamental, pues no todos consiguen con la misma facilidad y certeza ser parte del temario de los asuntos públicos y situarse entre sus prioridades. En definitiva, “*no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, ‘agenda de gobierno’*”.



### 3.2 La formación de la agenda

Entonces, ¿cómo se forma la *agenda* de gobierno? Esta cuestión tiene su encanto pues devela “*la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política*” (Aguilar Villanueva, 1993:27). En un punto, es indicador de la “salud o enfermedad” de la vida pública y permite identificar los decisores de los problemas públicos, así como a las organizaciones y grupos que tienen capacidad de transformar asuntos sociales en públicos y en prioridades gubernamentales; permite ver qué decisores u organismos responden a determinados grupos, al tiempo que deja entrever los elementos ideológicos que valorizan y priorizan como públicos determinados asuntos.

En general, la *agenda* forma parte de un proceso más amplio de la elaboración de políticas, en esta perspectiva, la definición de la *agenda* está dada por los gobiernos que representan a la ciudadanía, y por ello es que se inscribe dentro de lo que se ha denominado “*Modelo político democrático*” (Alzate y Romo Morales, 2017). En este sentido, Elder y Cobb (1993: 77) sostienen que:

“por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”.

Según Peters (2015): una *agenda* es, en su forma más simple, el conjunto de cuestiones sobre las cuales un gobierno -y eventualmente sus aliados- tiene intenciones de actuar, y entiende que las agendas son cruciales para la formulación de políticas.

En cuanto a la clasificación, Elder y Cobb (1993), pioneros en el estudio de la *agenda*, distinguen entre la *agenda sistémica* y la *institucional*. Mientras la primera remite al conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental y es definida por toda la comunidad política; la segunda refiere al subconjunto de asuntos que se presentan de modo público a las instituciones de gobierno, es decir que es definida por el gobierno (Casar y Maldonado, 2010; Parsons, 2007). Por ello: “*Difícilmente llegará un tema a la agenda institucional sin ocupar, primero, un lugar en la agenda sistémica*” (Parsons, 2007:158).

En la literatura también se ha distinguido entre la *agenda de medios*, la *agenda de pública* y la *agenda de políticas*, como por ejemplo “*el modelo del establecimiento de la agenda de Rogers y Dearing*” (Parsons, 2007: 145). En general, la agenda de los medios no es el elemento central, aunque sí considerado, desde el enfoque de la politología. Casar y Maldonado (2010) muestran una clasificación centrada en los procesos políticos de la *agenda*:

- i. *la agenda pública*, definida por los temas que la ciudadanía y distintos grupos buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de los representantes políticos;
- ii. *la agenda política*, conformada por el conjuntos de asuntos que son prioritarios en el debate y la acción de actores políticos que –dada su posición, poder y recursos- tienen capacidad para promoverlos.
- iii. Finalmente, *la agenda gubernamental* remite al conjunto de prioridades que el gobierno plantea como proyecto que pretende concretar durante su mandato (Casar y Maldonado, 2010).

Estas tres agendas interactúan entre sí, aunque tienen actores, objetivos, formas de procesamiento y tiempos disímiles. Analíticamente es sustantivo distinguir entre la formación de la *agenda* y la traducción en decisiones de autoridad. Una mirada de la complejidad de la *agenda* se construye y consolida no solamente a partir del entramado del proceso político, sino también a través de las creencias e intereses en juego de los actores, y los marcos de acción y restricción formales e informales (Alzate y Romo Morales, 2017). A su vez, el análisis involucra la mirada de las estructuras institucionales y de los individuos que las

integran, y por otro lado el análisis de los grupos que se ven involucrados en esas *policies*, que puede ir desde el público en general, los medios o los grupos de interés.

### 3.3 Los modelos de decisión en las *policies*

Una de las características de las políticas públicas contemporáneas es la complejidad decisional, en contraste con el período liberal y el período del estado de bienestar, lo que se vincula al ingreso de nuevos tipos de actores en los procesos de toma de decisión. Otra característica es el aumento de la *incertidumbre*, puntualmente el aumento de la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones tomadas. De este modo el “*puzzling*”, es decir la búsqueda de soluciones adecuadas a problemas que se presentan en cierto modo “inabordables”, resulta tan importante como el ejercicio de la autoridad gubernamental (Dente y Subirats, 2014). De allí surge el tercer rasgo de las políticas públicas actuales:

“(…) asistimos a un aumento de los conflictos entre grupos sociales, entre actores políticos y entre ciudadanos y autoridades públicas. Puede que algunos de estos conflictos sean cíclicos, o sea que a un periodo de mayor acuerdo en el tipo de elecciones a tomar (...)” (Dente y Subirats, 2014: 48).

La incertidumbre y el conflicto ofician de criterios para clasificar *situaciones decisionales* típicas de esta época. La tipificación toma en cuenta cuando los objetivos y los valores son o no compartidos en un proceso decisional, y cuando se conoce o desconoce la solución. De allí surgen cuatro tipos de estrategias en la toma de decisión:

- i. La primera remite a *estrategias racionales o técnicas*, y se presentan cuando hay acuerdo entre los actores sobre los objetivos y/o valores de la decisión y la solución es conocida.
- ii. En la segunda, también se comparten objetivos y/o valores pero la solución se desconoce, lo que da lugar a *estrategias experimentales*.
- iii. El tercer tipo responde a *estrategias negociables* que se presentan en la medida que la solución es conocida pero no hay consenso respecto a los objetivos o valores detrás de la decisión.
- iv. Finalmente, la *estrategia es inspirativa* cuando se desconoce la solución y tampoco se comparten los valores y/u objetivos (Dente y Subirats, 2014).

Respecto a los *modelos decisionales*, Dente y Subirats (2014) los sintetizan en cuatro:

- i. el *modelo racional*,
- ii. el de *racionalidad limitada*,
- iii. el *modelo incremental*, y
- iv. el *modelo del cubo de basura*.

Estos buscan establecer los elementos esenciales de los procesos de toma de decisión, y esbozan – implícita o explícitamente- un valor más descriptivo que explicativo, y muchas veces dan lugar a un rol prescriptivo al mostrar cómo las decisiones deberían ser tomadas para maximizar su eficiencia y eficacia en la resolución de un problema.

El *i) modelo racional* sostiene que al tomar la decisión se deben: (a) establecer prioridades de los valores u los objetivos que de ellos derivan; (b) conocer todos los medios posibles para alcanzar tales objetivos; (c) valorar las consecuencias en relación a los objetivos; (d) calcular los costos; (e) elegir la opción que maximiza beneficios y minimiza costos (Dente y Subirats, 2014). Como señala Aguilar Villanueva (1992), en este enfoque no hay grandes innovaciones respecto al esquema weberiano de acción racional

orientada a fines, o a la racionalidad maximizadora del *homo economicus*, la racionalidad instrumental medios-fines descrita por la teoría crítica, o del “*método racional-exhaustivo u omnicompreensivo*” –de “*ir a la raíz*”- planteado por Lindblom (2003 [1959]).

El éxito que ha tenido este modelo reposa en que, como menciona Bobbio (1996 en Dente y Subirats, 2014: 54), promete la creación de un espacio por fuera de la política, en donde las decisiones se escogen por un criterio exclusivamente técnico; y “*modelo parece capaz de explicar todo lo que sucede en el mundo real de las decisiones de policy y, en especial, los fracasos que las rodean*”. Si bien este esquema de análisis ha sido la “visión aceptada” de la racionalidad práctica, también ha sido objeto de críticas desde diferentes perspectivas –cognoscitivas - racionalidad limitada, psicológicas - racionalización, institucionales e históricas- (Aguilar Villanueva, 1992). Además este esquema presupone a un decisor, es decir una lógica unitaria, con información perfecta sobre sus objetivos, alternativas y consecuencias (Dente y Subirats, 2014) lo cual dista de una perspectiva realista.

El *ii) modelo de racionalidad limitada* retoma los planteos del esquema anterior en tanto comparte la lógica unitaria del sujeto –entendida como coalición de individuos- y su capacidad de establecer un orden prioritario y transitivo de preferencias; al tiempo que tiene en cuenta las limitaciones del anterior en tanto asume los límites cognitivos que operan en la toma de decisión. Ahora bien, este modelo también tiene sus propias limitaciones, entre las cuales está que no resuelve la Paradoja de Condorcet<sup>8</sup>, en la medida que si una decisión es tomada por un actor colectivo el ordenamiento de preferencias transitivo por prioridades no es siempre factible.

El tercer modelo *iii)* es el *incrementalista*, el cual surge del artículo de Lindblom de 1959 “The science of muddling through” –*la ciencia de salir del paso*-. Allí desarrolla el *método de comparaciones limitadas sucesivas* en contraste con el *método racional-exhaustivo u omnicompreensivo*, el primero es el de “*irse por las ramas*” y el segundo de “*ir a la raíz*”.

“El primero se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base” (Lindblom, 2003 [1959]: 205).

Parte de la postura realista que considera que las cuestiones complejas difícilmente son abordadas por el método racional. El *salir del paso*, es decir el método de *comparaciones sucesivas limitadas* implica ciertos elementos. Por un lado, *(a)* los objetivos valorados y el análisis empírico están estrechamente interrelacionados. *(b)* Medios y fines no siempre son diferenciables, por tanto el análisis medios-fines resulta limitado o inadecuado. Por otro lado, *(c)* una buena política suele ser aquella en la que el objetivo es acordado por los analistas, sin necesidad de que acuerden sobre los medios a utilizar para ese fin. A su vez, *(d)* los análisis sobre alternativas y consecuencias de cada *policy* es tajantemente limitado porque: las posibles consecuencias significativas no siempre son consideradas, porque no se calibran alternativas de política y, porque no se consideran valores importantes afectados. En definitiva, *(e)* una sucesión de comparaciones restringe o elimina la dependencia de la teoría (Lindblom, 2003 [1959]).

Como sostienen Dente y Subirats (2014), el análisis incrementalista ha ido mutando en diferentes versiones. La primera consistió en brindar a los decisores la oportunidad de actuar por *comparaciones*

---

<sup>8</sup> La llamada Paradoja de Condorcet, ampliada por Kenneth Arrow en el teorema de imposibilidad, según el cual no es posible crear una única función del bienestar social mediante la agregación de las preferencias individuales en condiciones de democracia. En este sentido, aún resta encontrar un esquema adecuado para representar las elecciones colectivas (Dente y Subirats, 2014).

*limitadas sucesivas* a modo de simplificar al máximo las exigencias cognitivas previas a la elección. En los hechos, se trataba de ir de modo secuencial y valorar solo las opciones que se apartasen lo menos posible del statu quo, e ignorar las consecuencias de las alternativas analizadas que no quedasen estrechamente ligadas al problema a decidir y, entonces, también los valores vinculados a esas alternativas. No obstante:

“posteriormente, Lindblom propuso versiones más complejas de la misma propuesta, quizás incluso inútilmente complejas, bajo nombres como ‘incrementalismo disjunto’ y ‘análisis estratégico’. Lo importante, sin embargo, es que el análisis incremental, en opinión de Lindblom, es siempre superior al análisis racional sinóptico por el simple hecho de que el primero sabe que es incompleto, mientras que el análisis sinóptico, siendo igualmente incompleto, tiende a ocultarlo” (Dente y Subirats, 2014: 62).

Es indudable el aporte de Lindblom al análisis del *policy making*. Por un lado muestra cómo el proceso de hechura de las políticas es el producto combinado de los elementos arriba mencionados, y al basarse en una serie de aproximaciones sucesivas, en general la decisión poco se aparta del statu quo, justamente porque es incremental. Por otro lado, en comparación con los modelos anteriores, este esquema cambia la unidad de análisis que pasa a ser el proceso de toma de decisiones, es decir, el conjunto de interacciones dentro de la cual la opción final se atiende y se justifica (Dente y Subirats, 2014). Finalmente:

“el modelo incremental se sitúa más explícitamente en el terreno estricto del análisis político, ya que toma explícitamente en consideración el hecho de que una parte relevante de las interacciones tienen que ver con la ‘lucha por el poder’. O sea, tiene que ver con la competición para ocupar posiciones de autoridad o con la necesidad de lograr influir en los comportamientos de los demás para alcanzar los objetivos e intereses propios” (Dente y Subirats, 2014: 64).

El cuarto modelo de procesos decisionales *iv*) está dado por el denominado “*cubo de basura*” (“*garbage-can model*”) de March y Olsen, (1976 en Dente y Subirats, 2014), que podría resumirse como:

“Supongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura en cada cubo depende parcialmente del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento, del tipo de cubos disponibles y de la frecuencia con la que se recogen los desechos” (March y Olsen, 1976: 26 en Dente y Subirats, 2014: 64).

Este esquema argumenta que en todas los contextos de decisión en que existe ambigüedad en los objetivos, en la tecnología a utilizar y en la participación de los actores, la decisión finalmente emerge del encuentro casual —además influenciado por factores coyunturales— entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección (Dente y Subirats, 2014). El modelo de elección se basa en la casualidad, básicamente por dos razones: por un lado las preferencias de los actores se forman durante el proceso —no son exógenas-; y por otro, en general los procesos de toma de decisión se dilatan en el tiempo —muchas veces por períodos largos-.

En síntesis, el *i) modelo racional-sinóptico* se basa en condiciones cognitivas cognoscibles —certeza- y el criterio de decisión es la optimización de un actor unitario. El *ii) modelo de racionalidad limitada* acepta que además del actor unitario pueda referirse a una coalición de individuos, pero que deciden en un contexto de incertidumbre —ya no de certeza- y el criterio decisional está en la satisfacción. El *iii) modelo incremental*, remite a decisores interdependientes parcialmente informados —condiciones cognitivas parciales- y que deciden a partir de la negociación por el mutuo acuerdo. En tanto, *iv) el modelo garbage-*

*can* remite a decisores que pueden ser unitarios o coaliciones, en condiciones ambiguas para acceder a la información pertinente, en las cuales la toma de decisiones se asocia al azar –decisiones casuales-.

Cabe señalar que todos los modelos aportan elementos significativos para entender los procesos de toma de decisión, no obstante, el *modelo incremental* cuenta con un atributo central, para esta investigación, al lograr dar cuenta por qué las decisiones de política pública suelen ser colindantes al statu quo, en la medida que agregan cambios marginales. A su vez, la interdependencia de los actores es otro punto congruente de la elaboración de Lindblom (2003 [1959]) en tanto guarda estrecho vínculo con las referencias empíricas de procesos decisionales en políticas públicas. La búsqueda del acuerdo mutuo es también un elemento a destacar así como la contemplación de escenarios frecuentes de complejidad e incertidumbre con información parcial que limita los análisis de alternativas y consecuencias de políticas.

### 3.4 Los actores en las políticas públicas

El enfoque del análisis de políticas públicas permite reconocer a los actores que intervienen. De hecho, para algunos autores (Mény y Thoenig, 1992) uno de los objetivos primordiales de esta perspectiva analítica es la identificación de los actores que intervienen en el proceso de definición, de decisión y de implementación de una política. Por tanto, también es factible dilucidar las posiciones de los actores, sus intereses y objetivos, puesto que estos se implican en los procesos de decisión solo si cuentan una razón para ello (Dente y Subirats, 2014).

Los actores son sujetos individuales o colectivos con identidad y capacidad de acción estratégica, con intereses, recursos, capacidades, mapas cognitivos, valores, e identidades que los constituyen y atraviesan (Acuña y Chudnovsky, 2013). En este sentido, conforman actores de política pública todos aquellos que participan o influyen en los procesos de *policy* para obtener un resultado u objetivo, e implica también a aquellos que actúan por omisión, pues en esta conducta pueden encontrarse factores explicativos de una decisión de política. La inacción puede ser la respuesta a la interacción entre sujetos y por tanto remite a un acto deliberativo que puede asociarse con algún objetivo (Dente y Subirats, 2014).

Los *objetivos* que persiguen los actores pueden ser de *contenido* cuando tienen que ver con las preferencias sobre un problema - asunto y sus soluciones, y de *proceso* cuando están asociados a las consecuencias que la definición aceptada del problema y/o con los efectos de la política sobre los recursos y sobre los demás participantes. En general, se entiende que los *objetivos de proceso* se vinculan más estrechamente con las dinámicas de poder y autoridad dentro de la política pública. En tanto, todos los actores, con independencia de su rol o lugar en el proceso de política, persiguen en alguna medida *objetivos de contenido*. Los *objetivos de proceso* constituyen una expresión de la manera en que cada actor desea tomar cierto protagonismo en el proceso (Dente y Subirats, 2014).

A su vez, Dente y Subirats (2014) clasifican cuatro tipos de recursos que ayudan a explicar la diversidad de roles y el nivel de influencia o autoridad que ejercen los actores en los procesos de política:

- i. Los *recursos políticos*, que remite al consenso que un actor es capaz de poner en movimiento (en la población en general o en grupos sociales determinados).
- ii. Los *recursos económicos* y financieros, que refieren a la capacidad de movilizar recursos económicos para modificar o influenciar los comportamientos de otros actores.
- iii. Los *recursos legales*, que consisten en potestades o posiciones ventajosas los dispositivos legales atribuyen a ciertos sujetos.

- iv. Los *recursos cognitivos*, que implican la disponibilidad de información o de modelos interpretativos relevantes en relación a la adopción de una decisión.

En función del tipo de objetivo que guíe la intervención de los actores, estos definirán su lógica de acción según la cual pueden clasificarse en cinco categorías de actores (Dente y Subirats, 2014):

- i. Los *actores políticos*, son aquellos que basan el objetivo de su intervención en su representación de los intereses ciudadanos, por tanto suelen tener en cuenta a la opinión pública y a seleccionar alternativas que optimicen su capacidad de lograr consensos.
- ii. Los *actores burocráticos*, basan su lógica de intervención en la responsabilidad que les es atribuida por tener la competencia formal para hacerlo.
- iii. Los *actores con intereses especiales*, representan estos intereses y basan su intervención en que el asunto en cuestión que los afecta en sus costos o beneficios.
- iv. Los *actores con intereses generales*, basan su representación en la tutela de sujetos o intereses que no pueden actuar por sí mismos.
- v. Finalmente, los *actores expertos*, se basan en la posesión de conocimientos necesarios para el abordaje del asunto en cuestión, por lo tanto con frecuencia su participación se torna en un recurso de otro actor, sin representar objetivos propios.

En definitiva, la identificación del grado de complejidad de la trama de actores, sus recursos y poder de influencia, así como el tipo de objetivo que persiguen, influye en la conformación de la agenda pública y gubernamental, así como en el tipo de estrategia en el proceso de búsqueda y asignación de soluciones (modelo decisional).

El estudio de los actores presenta relevancia en el análisis de política pública en tanto, por lo general, quien incorpora la definición aceptada de un problema público, suele ejercer mayor influencia durante el proceso de búsqueda y asignación de soluciones (Aguilar Villanueva, 1993). En este sentido, el modo en que se define un asunto público condiciona las opciones de acción de una política y sus estrategias de implementación. Esta investigación aborda la perspectiva de tres actores clave en las políticas docentes, y, en particular, de las políticas de carrera docente: los decisores políticos -*actores preminentemente políticos*, algunos también con elementos del perfil *burocrático* y otros con rasgos del tipo de *actores con intereses generales*-; dirigentes sindicales (*actores con intereses especiales*), y académicos (*actores expertos*).

### 3.5 El cambio y la continuidad en política pública

Entender cómo, cuándo y por qué cambian –o no- las políticas públicas es uno de los problemas de investigación centrales del estudio de las políticas públicas (Stewart, 2006). Es observable en la literatura específica cómo esta vertiente de estudios se ha desarrollado y complejizado profusamente a lo largo del tiempo. Aquí se pretende contemplar la necesidad de abordar la cuestión del cambio en las *policias* y recapitular algunos de los enfoques y exponentes principales que resultan de utilidad para el análisis desarrollado en las páginas posteriores. Por tanto, lo que en adelante se desarrolla, representa una síntesis de los referentes teóricos que resultan de interés y potencial analítico para esta investigación, y no pretende exhaustividad respecto a la diversidad de enfoques sobre el cambio en políticas públicas.

La denominada “*primera ortodoxia dominante*” (Cruz-Rubio, 2012) para el estudio del cambio en las políticas públicas ha estado bajo la impronta de la teoría incremental de Lindblom (2003 [1959]) y su idea

de “*salir del paso*” de su artículo de 1959. La naturaleza gradual de los cambios menores e incrementales caracterizan el *policy making* y la toma de decisión, por tanto también el cambio en las *policies*.

Peter Hall (1989, en Howlett & Cashore, 2007) constituye un exponente posterior de esta corriente, también denominada “neo-incremental” (Cruz-Rubio, 2012), en el estudio de los paradigmas de política. Tanto Lindblom como Hall se basaron en los aportes de algunos predecesores, y a partir de sus críticas y mejoras elaboraron sus perspectivas. En el caso de Lindblom fue a partir de los aportes de Simon (1957, en Howlett & Cashore, 2007) sobre el comportamiento organizacional, en tanto Hall se basó en la teoría de la historia del cambio en el conocimiento científico, la famosa obra de Thomas Kuhn “La estructura de las revoluciones científicas” de 1962. Así Hall afirmó que los patrones del desarrollo de políticas públicas no solo podían ser identificados, sino también predichos, de este modo:

“el trabajo de Hall operó como quiebre de la ortodoxia de largo alcance en el estudio del cambio en las políticas públicas dominado por el incrementalismo inspirado en Lindblom que da cuenta de un tipo simple de dinámica política dado por incrementos marginales al statu quo que caracterizaba casi todas las instancias de cambio en política pública” (Howlett y Cashore, 2007: 50).

Por su parte, el denominado “*enfoque procesal*” (Cruz-Rubio, 2012) ha centrado la explicación del cambio en el desarrollo de preguntas clave para una comprensión más cabal del proceso o ciclo de las *policies* en los trabajos de Hogwood & Peters (1982). Ellos sostuvieron, en perspectiva crítica, que el modelo del ciclo de las políticas públicas no dejaba ver que muchas políticas públicas emergentes eran, en realidad, reemplazos de políticas públicas precedentes. En este sentido, enfatizaron la inadecuación de la perspectiva cíclica del proceso de las políticas y lo frecuente de la *sucesión de las políticas (policy succession)* como forma de cambio.

Es decir, más que enfatizar en las dificultades de la conclusión de una política, o la inevitabilidad del incrementalismo, se centraron en identificar las características de la *sucesión* de las políticas como un posible *outcome* del ciclo de las políticas. Esta, a su juicio, se evidencia como la forma más común de cambio de las políticas frente a otras. Por ello:

“Lo que se requiere es un marco de referencia (*framework*) para analizar el procesos por el cual un programa u organización existente es, total o parcialmente, reemplazada por, o unida a un nuevo programa u organización” (Hogwood & Peters, 1982: 227).

Hogwood & Peters (1982) desarrollaron cuatro tipos ideales que representan formas de cambio en políticas públicas:

- i. *la innovación (policy innovation)*, es decir la aplicación de una política nueva;
- ii. *el mantenimiento (policy maintenance)* mediante el cual una política conserva sus características distintivas aunque sufra modificaciones;
- iii. *la sucesión (policy succession)*, que implica el reemplazo de una política por otra dirigida al mismo problema o asunto; y
- iv. *la terminación (policy termination)*, la extinción o finalización de una política.

Como todo tipo ideal, cuando se produce un traslado al análisis empírico es poco factible encontrar casos que se adecuen cabalmente a uno de los tipos ideales:

“En otras palabras, cualquier cambio dado en políticas públicas puede ser localizado en un set de dimensiones en el cual los tipos ideales forman extremos polares” (Hogwood & Peters, 1982: 231).

Particularmente el continuum *innovación-terminación* permite ilustrar cómo pueden analizarse los cambios en las políticas. La *innovación* remite a una nueva política que difiere en los objetivos propuestos por su predecesora. No obstante, los límites son opacos entre la *innovación* y la *sucesión*. Incluso, en la práctica, algunos cambios en políticas tienden a contener elementos de innovación y de sucesión. Las dimensiones mencionadas en los extremos polares refieren a: la definición de la agenda, la elección de políticas, la implementación y el impacto de las políticas.

En lo que refiere al *mantenimiento*, o la continuidad de una política o programa, los autores (Hogwood & Peters, 1982) sostienen que puede producirse de cuatro formas distintas que se presentan en el cuadro siguiente (cuadro 6).

**Cuadro 6: El cambio en políticas públicas, tipos de mantenimiento o continuidad**

Tipo de mantenimiento	Características
<b>Resultado de la inercia</b>	En ese caso la política no es evaluada, y no implica necesariamente “quietud” o contento con ella, sino que simplemente se ha fallado en volver conscientes opciones de cambio o se ha fallado en plantear el tema del reemplazo en la agenda política.
<b>Resultado de una decisión explícita</b>	Si es evaluada como aceptable eso puede legitimar su continuidad, lo que nuevamente no implica contento o conformidad total, incluso simplemente la falta de soluciones alternativas puede llevar a esta opción.
<b>Resultado de una culminación fallida</b>	Resultado de una culminación ( <i>policy termination</i> ) fallida de una política. Esta puede haber ocurrido en su colocación en la agenda, en el proceso de <i>decision-making</i> , o en la implementación. Ante la falta de autoridad para terminarla, el resultado será su continuidad.
<b>Resultado de una sucesión fallida</b>	Cuando falla el reemplazo de una política por otra, el resultado obvio va a ser la continuación de la anterior.

Fuente: elaboración propia en base a Hogwood & Peters, 1982.

Por su parte, el *proceso de sucesión* de una política, a diferencia del de *innovación*, implica cambiar las organizaciones o programas<sup>9</sup> existentes más que crear nuevos. Sin embargo, como sostiene esta perspectiva (Hogwood & Peters, 1982), será considerablemente más difícil aislar los efectos de una *sucesión de política* en comparación con una *innovación política*.

Respecto a la *sucesión* o el reemplazo de una política, Hogwood & Peters (1982: 236) sostienen que esta “puede adoptar muchas formas, y la forma que finalmente emerja podría no ser la misma que se propuso cuando el proceso de sucesión se inició”. Para los tipos de *sucesión* también elaboran una tipología que se resume en el siguiente cuadro (cuadro 7).

<sup>9</sup> Según Hogwood & Peters (1982: 231): “La distinción entre programa y política estriba en que la política es una declaración de lo que el gobierno busca alcanzar, y el programa es el medio diseñado para alcanzarlo. Así es posible que un programa sea reemplazado sin que la declaración general de la política sea afectada”.



**Cuadro 7: El cambio en políticas públicas, tipos de sucesión**

Tipo de sucesión	Características
<b>Sucesión lineal</b> ( <i>linear succession</i> )	Es la forma pura de sucesión y por ello ocurre raramente: una política existente es concluida y se establece un nuevo programa/política para alcanzar los mismos objetivos que la anterior.
<b>Consolidación</b> ( <i>Policy consolidation</i> )	Es la forma más compleja de sucesión y ocurre cuando dos o más políticas son total o parcialmente terminadas y se instituye un programa o política que persigue objetivos similares a los originales. Esta forma de sucesión podría aumentar los problemas específicos de la transición en políticas públicas. El propósito puede estar vinculado a remover anomalías o inequidades que surgen de la interacción de dos políticas/programas.
<b>División de políticas</b> ( <i>Policy splitting</i> )	Es lo contrario a la consolidación, en tanto una política existente es dividida en dos o más partes. La división sucede de modo evidente cuando por ejemplo un organismo gubernamental es dividido.
<b>Culminación parcial</b> ( <i>Partial termination</i> )	Remite a una reducción sustantiva de recursos comprometidos a una política o programa debido a una decisión explícita.
<b>Sucesión no lineal</b> ( <i>non-linear succession</i> )	La nueva política o programa está estrechamente relacionada a la política subyacente en el programa anterior, pero tiene diferentes objetivos, características y/o forma organizacional. En esta forma hay una combinación de terminación, superposición e innovación entre las dos <i>policies</i> .
<b>Sucesión incidental</b> ( <i>Incidental policy succession</i> )	Surge como consecuencia de cambios a políticas o programas existentes, y el reemplazo o la alteración no es el propósito de la propuesta de política.
<b>Sucesión de patrones complejos</b> ( <i>Complex patterns of policy succession</i> )	Las formas anteriores responden más bien a tipos ideales. Frecuentemente las formas que toma la sucesión de políticas es más compleja aunque toma elementos de las anteriores.

Fuente: elaboración propia en base a Hogwood & Peters, 1982.

Además de esta tipología de sucesión de políticas, los autores agregan los *residuos de política (policy residues)*, que si bien no son un tipo de sucesión en sí mismo, son considerados pues conforman una consecuencia importante en el reemplazo de políticas. Los residuos de política operan en la medida que, raramente una sucesión implica un quiebre o corte total con la política anterior. Así, ya sea por el diseño, por el giro de los acontecimientos o por la moda de determinada tendencia en políticas públicas, los residuos son elementos que permanecen a pesar de las transiciones de una política o programa a otra.

La perspectiva de Hogwood & Peters (1982) pretende mostrar que la literatura del *policy making* había asumido que las nuevas políticas eran enteramente adoptadas cuando, en realidad, eso sucede con escasez. Para comprender la perspectiva del reemplazo de políticas se requiere un gran entendimiento del entramado de organizaciones e intereses que rodean a la política, pero también se necesita de mayor atención a la interacción entre las políticas propuestas y las ya establecidas, en un espacio de políticas cada vez más colmado:

“Una segunda lección para hacedores de políticas (*policy makers*) que deriva del análisis de la sucesión de políticas, es la necesidad de diseñar programas y políticas para ser reemplazadas y no para la permanencia” (Hogwood & Peters, 1982: 243).

La línea analítica de la teoría del cambio en políticas públicas de Hogwood & Peters (1982) permite, en esta investigación, abordar cuestiones referentes al cambio o permanencia de la política de carrera docente y clasificarlas según las tipologías propuestas por los autores dentro del *continuum innovación-terminación* y, a su vez, dentro de los sub-tipos de cada una –*innovación, sucesión, mantenimiento o terminación*–.

## IV. La profesionalización docente como desafío de la política educativa en América Latina

En este capítulo, se desarrollan las tres grandes dimensiones analíticas que conforman la profesionalización docente, a saber: la formación docente, la carrera laboral y las condiciones de trabajo. A su vez, se indagará en las subdimensiones que de ellas derivan. El énfasis descriptivo se ha puesto en América Latina, no obstante, se incorporan estudios y experiencias de países de la OCDE y de países cuyos sistemas educativos se clasifican como de “alto desempeño”.

En un contexto en el que las propuestas de reforma educativa no siempre han tendido a converger, se observa un aumento de las presiones por obtener buenos resultados educativos y, a medida que la complejidad en las aulas ha ido in crescendo, resulta significativo desarrollar los elementos centrales que hacen al desarrollo profesional docente en el entendido que éstos ocupan un lugar central en el funcionamiento de los sistemas educativos.

### 4.1 ¿Qué es la profesionalización docente?

En el ámbito de política educativa, el concepto de “desarrollo profesional docente” ha estado tradicionalmente ligado a la formación de los docentes, al punto que al iniciarse el siglo XXI, uno y otra se habían convertido en sinónimos. Según Cuenca el concepto de desarrollo profesional docente se definió como “*un proceso de formación permanente que cobra sentido en el desempeño docente*” (2015: 13). La idea de proceso permanente de desarrollo profesional (*Lifelong Professional Development*) puso el énfasis en el aprendizaje y lo formativo, que incluía la formación inicial y continua. Hacia fines de los noventa e inicios de los 2000 este concepto, acuñado desde el campo de la reflexión educativa anglosajona, supo ser desarrollado como propuesta de política pública por organismos como el Banco Mundial o la OCDE.

La línea analítica del “desarrollo profesional docente” fue adoptada por la reflexión latinoamericana sin grandes dificultades. Sin embargo, dicha reflexión en América Latina dio lugar a la discusión sobre la revalorización de la profesión, la necesidad de pensar en las condiciones de trabajo, en la evaluación de desempeño, los cambios en la función docente y en la carrera docente. De todos modos, la centralidad de lo formativo se mantuvo (Cuenca, 2015; Louzano y Moriconi, 2014), aunque se articuló con otros aspectos. En tanto los resultados de las evaluaciones de las reformas educativas latinoamericanas de los noventa mostraron la necesidad de cambiar las políticas de formación docente, y nuevamente el concepto de “desarrollo profesional” operó, de alguna manera, como guía para esos cambios.

En las últimas décadas del S XX y comienzos del S XXI, se consideró necesario complejizar el concepto y puntualizar que cuando se habla de “**profesionalización docente**” se hace referencia a un conjunto de aspectos que pueden identificarse en, al menos, tres grandes dimensiones: *i) la formación* (inicial, continua, de posgrado); *ii) la carrera docente*, la cual abarca sus reglas de juego (estatutos docentes) y la **evaluación del desempeño** profesional; y *iii) las condiciones de trabajo* docente. De estas tres dimensiones, este trabajo analizará la carrera docente y sus componentes (estatutos y sistema de evaluación docente) en los países del Río de la Plata.

La paradoja y el desafío de la cuestión docente es que, por una parte, el colectivo docente es visto como problema, entre otros factores porque constituye el grupo más numeroso de empleados estatales. Por tanto, sus salarios conforman un porcentaje muy importante del presupuesto educativo y del nacional, lo cual deja poco margen para invertir en otros rubros como innovación e infraestructura. Desde esta óptica,

como ha señalado Vaillant (2005; 2009a), los docentes constituyen un desafío para los planificadores y tomadores de decisión, quienes enfrentan un círculo vicioso difícil de quebrar: bajos salarios que difícilmente pueden mejorarse pero que, a la vez, refuerzan el bajo status social de la profesión; requisitos laxos para el ingreso a la formación y a la carrera, pero que encuentran el bloqueo de los sindicatos cuando se proponen restricciones al ingreso; porcentajes significativos de personas sin título docente y, a la vez, insuficiente oferta de posibles estudiantes con vocaciones docentes (reforzado por la pérdida del estatus de la carrera y los bajos salarios).

Como ha expresado Rivas (2015), el inicio del nuevo milenio dio señales de un nuevo tiempo, en lo que constituyó un giro, no solo discursivo, sino en términos de agenda política: *“Todo comenzó a girar en torno a la docencia”* (2015: 120). Es la época del conocido Informe Mc Kinsey, que destacó la -luego famosa- frase de un funcionario de sistema educativo surcoreano: *“La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”* (Barber & Mourshed, 2008: 15). Las conclusiones de este informe fueron ampliamente difundidas: la selección, formación y carrera profesional de los docentes son el principal eje de mejora de la calidad educativa<sup>10</sup>.

## 4.2 La formación docente en América Latina

Como se señaló más arriba, la formación ha sido la privilegiada de las dimensiones de la profesionalización docente. Si bien esta dimensión no forma parte del análisis empírico de esta investigación, pues ha sido una de las más estudiadas histórica y actualmente (Rego y Melo, 2002; Vaillant, 2005, 2009a, 2016b; Vaillant y Marcelo, 2015; Cuenca, 2005; Terigi, 2009; Marrero, 2010; PASEM, 2013; Alliaud y Feeney, 2014; González Burgstaller et al., 2014; INFOD, 2014; Louzano y Moriconi, 2014; Rivas, 2015; INEE, 2017 y 2019; Elacqua et al., 2018; Mancebo, 2019, 2011, 2003;), resulta significativo incluirla en el marco conceptual, por su carácter indisoluble de la profesionalización docente. Si bien actualmente se reconoce que deben ponderarse también los elementos vinculados a la carrera y las condiciones de trabajo, el papel de la formación prevalece con un status significativo cuando se piensa en políticas docentes y en reformas educativas.

La formación de los futuros docentes consiste, en la mayoría de los casos, en un programa terciario o de grado, de tres o cuatro años, o en un programa de postgrado de un año para quienes cuentan con título de grado no relacionado con la educación. Tradicionalmente se han reconocido cuatro grandes etapas en la formación docente, a saber: (i) la etapa previa, de quienes aspiran a ser docentes; (ii) la formación inicial en una institución específica; (iii) la iniciación, es decir, los primeros años de ejercicio profesional; y (iv) la formación continua (Vaillant y Marcelo, 2015; Vaillant, 2016b). A decir de los expertos, es esencial tener presente estas etapas a la hora de diseñar políticas específicas y concebir la formación docente en clave de su profesionalización.

---

<sup>10</sup> Si bien este informe puede ser visto como una presión extra al panorama latinoamericano, ya que estudia casos exitosos, es decir a los sistemas educativos con más alto desempeño, a su vez muestra cómo es que estos atraen en forma fluida a personas más capacitadas a la carrera docente, lo cual llevaría a mejores resultados académicos. Barber y Mourshed (2008) explican que esto es posible por medio de mecanismos efectivos de selección de aspirantes apropiados para la formación docente y buenos salarios iniciales (aunque no extraordinarios). Afirman que de esta forma se eleva el estatus de la profesión, lo que facilita la atracción de candidatos aún mejores, y da pie a una espiral ascendente en materia de políticas docentes. Esos dos elementos han tenido un evidente impacto en la calidad de los futuros docentes, y estas características están, por lo general, ausentes en los sistemas con bajo desempeño (2008).

La etapa previa está marcada por la biografía escolar, como señala Vaillant (2016b: 8): *“podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que la docencia es la única de las profesiones en las que los futuros profesionales se ven expuestos a un más prolongado periodo de socialización previa”*. La etapa que le sigue es la formación inicial para el futuro profesional. Esta, en tanto institución social, cumple básicamente tres funciones: *i)* la preparación de los futuros docentes, para asegurar un adecuado desempeño en el aula; *ii)* la función del control de la certificación o permiso para poder ejercer la profesión docente; *iii)* ejerce la función reproductiva de la cultura dominante (Vaillant y Marcelo, 2015). La tercera etapa, responde al período en el cual, si bien se ha transitado por la etapa de formación inicial, se considera que son docentes principiantes o “nóveles”. La fase de inserción en la docencia puede durar varios años y es el momento en que debe desarrollar su identidad docente (Vaillant, 2016b). Como señala Perrenoud (2016) el desarrollo profesional de los maestros principiantes no es opcional: es una necesidad. Finalmente, la cuarta etapa está pautada por la formación continua, la cual implica un proceso que no es unívoco y abarca instancias colectivas e individuales, formales e informales, “en servicio” o en el marco de cursos de perfeccionamiento<sup>11</sup>.

Según Louzano y Moriconi (2014), la concepción de profesionalización en su versión acotada, es decir que solo refiere a la dimensión de la formación docente, se ha asociado a la toma de decisiones respecto a la necesidad de una formación específica, la importancia de situarla en el nivel terciario, y la asignación de la formación a las universidades o a institutos superiores. En varios países latinoamericanos existe consenso sobre la necesidad de la especificidad formativa para el ejercicio de la docencia (Louzano y Moriconi 2014; Vaillant y Rossel, 2006). Ello está explicitado en las leyes y documentos sobre la calidad docente en países como Brasil, Perú, Uruguay y los países de la comunidad del Caribe. De todos modos, en algunos casos se vuelve necesario contratar docentes sin la formación específica adecuada por falta de docentes en disciplinas específicas.

Si bien no se considera una opción adecuada, sino una solución de emergencia, se observa una alta proporción de docentes sin formación culminada -o titulación- en varios países de la región, y *“la falta de maestros titulados registrada en varios de los países estudiados es uno de los factores que más pueden obstaculizar el desarrollo profesional docente”* (Vaillant y Rossel, 2006: 24). Algunos autores cuestionan si este tipo de contratación no se ha convertido en una suerte de política deliberada, en la medida que no se evidencian avances sustantivos en políticas para atraer profesionales en educación y revertir la situación (Louzano y Moriconi, 2014).

Respecto al nivel en que se sitúa la formación docente, salvo excepciones<sup>12</sup>, la tendencia latinoamericana es a ubicarla en el nivel terciario. Esto se explica, en parte, debido a que las demandas educacionales se han vuelto excesivamente complejas para docentes que solo cuenten con formación secundaria. Ahora bien, a pesar del consenso sobre la necesidad de ubicarla en el nivel terciario está extendido, la discusión sobre el *lugar* donde esta se desarrolla un punto más controvertido. En este caso, la diversidad latinoamericana también se expresa en la variedad de instituciones que ofrecen la formación específica docente. Como han señalado Vaillant y Rossel (2006) y Vaillant (2009a), los docentes se forman en instituciones de variado tipo, desde institutos de enseñanza superior, en institutos provinciales/

---

<sup>11</sup> En este punto, cabe señalar que no solo la formación inicial ha estado en el debate sobre la formación docente, la “formación continua” o los “cursos de perfeccionamiento” de las décadas de los ochenta y noventa generó un fuerte debate, en particular en América Latina. Estudios comparados sobre la formación docente continua convergen en mostrar que los cursos cortos de capacitación se convirtieron en una suerte de problema endémico en la región (Rivas, 2015; Vaillant, 2009a). Esos trabajos evidenciaron el escaso efecto de los cursos de perfeccionamiento y mostraron la opinión negativa de los docentes sobre el impacto de estas instancias formativas. En esa línea, según Perrenoud (2016) se sabe que asisten a la formación continua quienes menos la necesitan.

<sup>12</sup> Guatemala, Nicaragua y Honduras que mantienen sus sistemas de formación normalista en el nivel secundario

municipales, en instituciones terciarias de enseñanza técnica, en universidades, en instituciones privadas -sin contar a quienes se desempeñan como docentes sin contar con el título habilitante-.

Por un lado, se defiende el lugar de las universidades en la medida que se pretende formar profesionales reflexivos, autónomos y con habilidades de investigación, docencia y extensión. A su vez, “*la formación universitaria permite romper el isomorfismo con una propuesta muy distinta a la de nivel primario o medio*” (Vaillant, 2009b: 147). No obstante, desde la otra postura, se arguye que las universidades tienden a enfatizar contenidos académicos y abstractos, por lo general distanciados de la realidad escolar. La formación universitaria de los docentes puede implicar una ruptura con el vínculo tradicional con las escuelas (Vaillant, 2009b). Autores como Rego y Mello (2002), sostienen que no se observa relación entre el *locus* y la calidad de la formación, ya que algunas instituciones -universitarias y no- logran mejores resultados que otras. Por lo tanto, sugiere que la cuestión no se reduce al lugar institucional, sino que se centra en ofrecer una formación de alta calidad.

En cuanto al debate sobre el pasaje de la formación de docentes a la órbita universitaria, que tiene particular interés en Uruguay actualmente, Vaillant (2009a) sostiene que son pocos los casos en América Latina en que este pasaje se haya acompañado con reformas sustantivas que den respuesta a problemáticas tales como: el divorcio entre teoría y práctica; la fragmentación del currículum; la falta de conexión entre las enseñanzas de una materia específica y su pedagogía, y la relación compleja entre los centros de formación docente y los establecimientos de educación secundaria. También se ha señalado (Perrenoud, 2004 en Vaillant, 2009b) que el pasaje a la órbita universitaria de la formación docente puede implicar una elevación formal de la calificación, pero no necesariamente una mejora sustantiva de la calidad de la enseñanza. Por tanto, la interrogante que ronda el debate sobre el *locus de la formación* debería girar en torno a si cambiar *de* instituciones o, en todo caso, cambiar *a las* instituciones (Rego y Mello, 2002). Por ello, el punto de partida de los debates nacionales latinoamericanos sobre el lugar institucional de la formación debería centrarse en torno a los perfiles de egreso más que en el lugar institucional. Los arreglos institucionales más adecuados surgirán en la medida que se puedan generar egresados con los perfiles deseados -de acuerdo a los costos factibles-. El diseño de perfiles de egreso es otra línea central en las políticas de formación docente y ha asumido diversos formatos en los países de la región (Louzano y Moriconi, 2014)<sup>13</sup>.

En cuanto a la duración de la formación específica, la tendencia predominante en materia de política educativa curricular en las últimas décadas ha sido extender la formación inicial, y oscila desde un mínimo de tres a un máximo de ocho años. De modo concomitante se registra una tendencia a la incorporación de un tronco común para la formación de Magisterio y Profesorado, aunque son varios los países que exigen más años de estudio para enseñar en la Enseñanza Media Superior (Vaillant, 2005 y 2009a).

América Latina, al caracterizarse por una cantidad y variedad amplia de instituciones formadoras (Louzano y Moriconi, 2014), tampoco se encuentra uniformidad en cuanto a los programas de formación docente ni a su duración. A decir de Vaillant y Rossel (2006): la heterogeneidad y diversificación son las características dominantes de las instituciones formadoras de los países latinoamericanos que estudiaron. Sin embargo, es factible discutir algunos aspectos más generales, entre ellos se observa que en varios

---

<sup>13</sup> Por ejemplo en Argentina y Brasil, estos han sido descritos a nivel muy general en documentos directrices o lineamientos sobre formación docente inicial, sin embargo su elevado nivel de generalidad da lugar a variadas interpretaciones. En otros países como Chile, Perú, Ecuador y los países de la Comunidad del Caribe, se han elaborado -o están en proceso de discusión- los estándares para egresados de la formación docente o para los docentes en general. Según Louzano y Moriconi (2014) la formulación de estándares posee dos ventajas respecto a los lineamientos: *i)* por un lado articula principios profesionales y valores deseables en la docencia; y *ii)* además de establecer la presencia o ausencia de un atributo, informan sobre la magnitud o medida, lo cual favorece la evaluación de desempeños, pues permite ubicar a los docentes en un continuo respecto a este (p.e. esto se aplica en Chile y Ecuador).

países la formación mínima exigida puede ser menor a cuatro años, como sucede en Brasil (tres años), Colombia, Guatemala, Nicaragua y Trinidad y Tobago (uno o dos años). En México, Chile y Argentina, la duración de la formación específica oscila entre cuatro y cinco años dependiendo del instituto que la imparta, mientras en Uruguay es de cuatro años. La duración más prolongada se halla en Perú con una carrera formativa de entre cinco y seis años (Louzano y Moriconi, 2014).

En definitiva, la dimensión formativa de la profesionalización docente presenta muchas interrogantes, a saber: qué tipo de formación es necesaria para los futuros docentes; qué cambios institucionales se precisan para desencadenar el cambio; qué lugar institucional es el más adecuado para ocuparse de la formación de educadores; cómo promover la formación específica y la titulación docente en un contexto de descenso de los candidatos con vocaciones docentes. A su vez, qué tipo de cambios en las prácticas, y en la conexión entre formación y práctica educativa es preciso desarrollar. Cada respuesta dependerá de qué metas se estimen valiosas.

### **4.3 La carrera docente**

La carrera docente es el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión. Implica, entonces, las normas y procedimientos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los docentes del sistema estatal de educación. Los estatutos docentes son herramientas legales que sintetizan y objetivan la forma que adopta la relación entre los docentes, el Estado, el mercado y otros actores sociales en cierto momento histórico, por ello conforman un espacio típico de disputas (Saforcada, et.al., 2006). La evaluación del desempeño docente es un componente central de la carrera, y por tanto también se vincula íntimamente con la profesionalización docente. Esta será desarrollada de modo más exhaustivo en las secciones subsiguientes.

La expansión del sistema educativo público vino de la mano del reconocimiento de los docentes como servidores públicos, con sus derechos y deberes en el campo laboral. Al mismo tiempo, este reconocimiento generó mayores niveles de control por parte del empleador, es decir, el Estado. Al incorporar a un contingente masivo de funcionarios el Estado debió desarrollar un conjunto de dispositivos que le permitieran controlar a sus funcionarios que desempeñaban la tarea, nada más ni nada menos, que de educar a las nuevas generaciones.

Este menor grado de autonomía impactó en la identidad profesional de los docentes, es decir, su profesión transitó del ámbito de las profesiones liberales al de las profesiones burocráticas, y por tanto debió funcionar dentro de una estructura de esas características –desde un punto de vista weberiano- y seguir un conjunto de reglas preestablecidas (Contreras, 2001; Birgin, 1999).

Los mecanismos de acceso a la carrera son los medios por los cuales los docentes inician su vida como futuros formadores y luego, de relación laboral regular en el sistema educativo. Los países latinoamericanos muestran diferentes pautas y procedimientos de acceso. Como ha mencionado Rivas (2015), una tendencia visible en el siglo XXI ha sido la implementación de nuevos requisitos para acceder a la formación docente, y tal proceso puede concebirse como parte de una nueva etapa de avances en las exigencias para convertirse en docente. Es también por ello que resultan muy imbricada la formación con el acceso a la carrera docente.

En la gran mayoría de las carreras docentes latinoamericanas hay una significativa presencia, control y capacidad de decisión de las instancias centrales-nacionales. En general son los ministerios de educación

los principales responsables de desarrollar los mecanismos de acceso a la carrera, a través de la conducción de concursos, la fijación de requisitos y la contratación de los docentes. Una excepción es el caso de Uruguay en el cual, el organismo competente es la ANEP, un ente autónomo. Por otro lado, en muchos casos la gestión de los mecanismos de acceso a la carrera se encuentra muy relacionada con el nivel de implementación de la descentralización educativa en los países, por ello en los países federales como Argentina, Brasil o México el control e instancias de decisión están en manos de los gobiernos provinciales, exceptuando a El Salvador que tiene un modelo de autonomía escolar (Cuenca, 2015).

En la región prevalece el método de concurso de méritos para el acceso al cargo, en donde la experiencia, reconocida como tal a través de la certificación y la antigüedad, se encuentra en la base del concurso. Sobre la base del concurso de méritos, como punto de partida, algunos países de la región desarrollan exámenes que permiten conocer el nivel de conocimiento de los postulantes. El método de concurso por oposición es siempre un segundo grado de selectividad en los países donde ocurre. Los métodos de selección de docentes van desde la certificación de experiencia y méritos, y pueden incluir pruebas de conocimientos como segunda instancia de selección; y en el mayor de los refinamientos, se solicita la presentación de una clase y entrevistas personales -por ejemplo en México, Perú y Ecuador- (Cuenca, 2015).

En cuanto a los requisitos para ingresar a la carrera, se exige en todos los países una suerte de “licencia civil” (Cuenca, 2015: 25) que implica la nacionalidad, mayoría de edad, aptitud psicofísica y certificación de buena conducta legal. En algunos países con población indígena se exige además el manejo de la lengua y conocimiento de la cultura local -“licencia cultural”-. A su vez, la titulación es un requisito importante y la mayoría de los países lo adopta como criterio de ingreso a la carrera, en especial para educación primaria. Hay un conjunto de países –como Bolivia, Costa Rica y Uruguay- que habilitan que personas no tituladas pero con “conocimiento probado” para ejercer la docencia –especialmente en la educación secundaria por el déficit producido por la expansión de la matrícula, como el caso uruguayo-. También en países de Centroamérica –Guatemala, Honduras y Nicaragua-hay flexibilidad para el ejercicio de docentes sin título. Al tiempo que, en países como Colombia, México y Perú hay normas complementarias a la especialización pedagógica de profesionales. En Ecuador y República Dominicana los criterios son más abiertos y las normas expresan directamente que profesionales de otras especialidades ajenas a la educación o pedagogía pueden ejercer la docencia.

Las condiciones de ingreso a la carrera docente han sido otro núcleo de debate, que guarda estrecho vínculo con la identidad profesional de los docentes, y por tanto con las políticas de profesionalización docente. En un estudio para el sistema educativo de Chile, Bellei y Valenzuela (2010) sostienen que entre otros factores relevantes, el ingreso de otros profesionales a la carrera docente es un elemento de desprofesionalización y profundiza la pérdida de valor social que esta ha experimentado.

En consonancia con las políticas de establecimiento de nuevos criterios para el ingreso a la carrera docente, Rivas (2015) menciona que mientras en el Río de la Plata, Uruguay y Argentina conservaron una política de acceso irrestricto a la formación en educación, es decir un ingreso no mediado por exámenes ni cupos, en varios países latinoamericanos –México, Brasil, Perú o Colombia- se implementaron ciertos requisitos de ingreso que tuvieron como objetivo el asegurar y elevar los estándares de calidad o regular el exceso de demanda de la oferta educativa o de oferta de docentes. Los países rioplatenses no transitaron el camino del aumento de las exigencias para el ingreso a la formación docente, sino que incluso se mostraron contrarios a esta opción en la medida que sostuvieron que vulneraba el derecho a la educación, como fue explícito en la Argentina (Rivas, 2015: 126). En Uruguay, el Plan 2008 de formación



docente eliminó la prueba de lengua -que no era “de admisión”- y flexibilizó los requisitos de entrada con el objetivo deliberado de igualar oportunidades (ANEP, 2010).

El reclutamiento de docentes no se agota en los sistemas de selección e incentivos materiales y simbólicos. Como ha señalado Rivas (2015) en realidad, el reclutamiento tiene una conexión intrínseca con todas las dimensiones de las políticas para la docencia, y se vincula particularmente con el prestigio social, los salarios y las condiciones laborales.

#### 4.3.1 La selección de candidatos a la docencia

Cabe preguntarse: ¿cómo se atraen y eligen los candidatos a docentes? Para aquellos sistemas educativos que implementan dispositivos de selección, corresponde plantear qué tipo de políticas de reclutamiento se han implementado y sus resultados.

El *informe Mc Kinsey*, a través del estudio de los sistemas educativos denominados de *alto desempeño*, ha explicitado diversas acciones tendientes al reclutamiento de futuros docentes. Estos sistemas reconocen que una mala decisión en la selección de aspirantes a la docencia puede implicar hasta 40 años de mala enseñanza (Barber & Mourshed, 2008). En consecuencia, los procedimientos desarrollados para seleccionar futuros docentes asumen que existe un conjunto de características a identificar antes de ejercer la profesión, a saber: “*un alto nivel general de lengua y aritmética, fuertes capacidades interpersonales y de comunicación, el deseo de aprender y motivación para enseñar*” (Barber & Mourshed, 2008: 16). Los mecanismos de selección están, por lo tanto, diseñados para identificar y evaluar estas habilidades y atributos y, en función de ello, elegir a los candidatos.

Es posible encontrar dos grandes opciones para seleccionar a los docentes: por un lado, (i) el modelo que elige a sus candidatos con anterioridad al inicio de su formación inicial docente y, entonces, limita los cupos de ingreso al programa de formación. Por otro lado, (ii) el segundo modelo relega el proceso de selección a posteriori de que los aspirantes se titulen como docentes (Barber & Mourshed, 2008). El resto, no limita el ingreso a la carrera docente ni a priori ni a posteriori de la formación por diversos motivos, como ser la escasez de docentes, la merma de candidatos a la docencia, etc.

El primer modelo es el que aplican la mayoría de los sistemas educativos con alto desempeño<sup>14</sup>, al tiempo que el segundo modelo es el que utilizan la mayoría de los sistemas educativos en general. En los sistemas con más alto desempeño realizan una selección previa al ingreso mediante el control directo del ingreso o al limitar la cantidad de vacantes en los profesorados, de manera de ligar la oferta a la demanda (Barber & Mourshed, 2008). Esto significa que pueden dedicar más recursos a la formación por estudiante<sup>15</sup>.

Es importante señalar, que estas estrategias de selección ex ante o ex post, que menciona el *informe Mc Kinsey* (Barber & Mourshed, 2008), se pueden desarrollar en países que tienen las necesidades docentes cubiertas, al tiempo que son difíciles de aplicar en circunstancias de ampliación de la escolarización. En definitiva, los sistemas alto desempeño, en los que se enfocó este informe, reclutan a sus docentes del primer tercio de cada generación de graduados.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, los procedimientos de selección de Singapur y Finlandia están entre los más eficientes. En el segundo, apenas uno de cada diez postulantes es aceptado como docente. A su vez, ambos sistemas ponen fuerte énfasis en los logros académicos de los postulantes, sus habilidades de comunicación y su motivación hacia la docencia (Barber & Mourshed, 2008).

<sup>15</sup> Camino que por ejemplo ha seguido Singapur, el cual ha llevado a que la formación docente sea en ese país un programa atractivo y de alto estatus lo que, a la vez, convierte a la docencia en una profesión con dichas características.

Según estos estudios (Barber & Mourshed, 2008), la ausencia de criterios para el ingreso a la formación en educación ha llevado a un exceso de oferta de candidatos a docentes. Esta sobreoferta, puede generar dificultades para la inserción laboral en la carrera docente. Los programas de formación docente se tornan menos atractivos para los estudiantes con mayor capacitación, pues deviene en una opción para estudiantes con pocas chances de dedicarse a otras áreas. Esto genera un efecto significativamente negativo en la calidad y en el status de la carrera. En la medida que la calidad de los estudiantes desciende, sucede lo mismo con los cursos dictados en la formación, ya que la calidad de las experiencias formativas no es independiente del nivel general de los participantes. Asimismo, en la medida que no hay procedimientos de selección para el ingreso, sucede que las cohortes al inicio del año lectivo resultan cuantiosas en función de las tasas de titulación.

Sin embargo, otros autores sostienen que un proceso de admisión a la formación docente muy selectivo no necesariamente garantiza un buen sistema educativo (William, 2016), ejemplos de ello son el caso Irlandés y el caso de Shangai. Según este autor la selección entre los más aptos académicamente podría no ser condición necesaria ni suficiente para asegurar una calidad superior de los docentes.

La mayoría de los sistemas denominados de alto desempeño parten de la premisa de que ningún proceso de selección es perfecto y, para remediarlo, desarrollan procedimientos para detectar a docentes con bajo desempeño que, de ser necesario, puedan ser removidos de las aulas, sobre la base de la información sobre su desempeño (Barber & Mourshed, 2008). Un camino alternativo pueden ser los programas de capacitación para elevar los desempeños docentes. Otro elemento no desestimable para lograr mayor interés en la profesión docente, estriba en ofrecer un buen salario inicial. Es decir, un salario al comienzo de la carrera lo suficientemente alto. Los estudios han mostrado que la mayoría de los sistemas educativos con alto desempeño pagan salarios iniciales iguales o superiores a la media de la OCDE. Según Barber y Mourshed (2008) lo más interesante es que el rango de los salarios iniciales ofrecido por los mejores sistemas es muy estrecho: la mayoría de ellos pagan un salario inicial de entre el 95 y el 99% del PBI per cápita.

En cuanto a la selección de candidatos a la docencia en América Latina, se han encontrado limitaciones para adoptar como marco pleno de referencia a las estrategias de los países desarrollados con sistemas educativos de alto desempeño. Si bien en Chile es donde se encuentra este tipo de estrategia con mayor nitidez, en el documento N° 62 del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREALC) se advierte que dicho marco se apoya en teorías sobre la motivación docente que han sido generadas en países de ingreso alto, con contextos histórico-culturales significativamente distintos, tanto como sistemas educativos diferentes de los latinoamericanos desde el punto de vista estructural (De Shano da Silva, 2012). Sin desestimar esas advertencias, De Shano da Silva (2012) sostiene que pueden considerarse algunos lineamientos de las estrategias de reclutamiento docente de países de alto ingreso en la medida que pueden orientar estrategias generales de política en América Latina, como por ejemplo: incentivos financieros, mejoramiento de las condiciones de trabajo, campañas públicas (motivaciones altruistas e intrínsecas a la docencia), reclutamiento que apele a motivaciones extrínsecas, reclutamiento localizado combinado con alternativas de acceso, articulación y difusión de programas de incentivos, equilibrio entre diseño de alternativas de certificación y objetivos de mejora de la calidad educativa, focalización del reclutamiento y una evaluación desde el inicio del programa (ver cuadro en anexo II).

### 4.3.2 Las carreras docentes en América Latina

El panorama latinoamericano sobre las carreras docentes da muestra de una importante heterogeneidad que se observa por ejemplo en la diversidad de niveles legislativos que ostentan las normas sobre la carrera docente (Cuenca, 2015). En Uruguay y Argentina son ordenanzas (normas inferiores al rango de Ley); en Centroamérica (p.e. Honduras y Guatemala) tienen rango constitucional; existe una mayoría de países como Colombia y Perú en donde las carreras docentes están tipificadas en leyes independientes; por su parte, en países con modelos federales, la heterogeneidad también se visualiza: por ejemplo en México existe una ley general para todos los estados, al tiempo que en Brasil existen niveles estatales y municipales de regulación del ejercicio docente.

Siguiendo la clasificación propuesta por Cuenca (2015 y 2019), en América Latina de la mano de la diversidad legislativa, se reconocen dos generaciones de regulaciones de la carrera docente; a saber: (i) las de “primera generación” que comprende aquellas diseñadas entre 1950 y finales de los noventa. Coincide con el desarrollo del Estado de bienestar y se caracteriza por el reconocimiento de los profesores como trabajadores con derechos laborales amparados en el Estado. Así, el empleo docente está concebido “desde la carrera”, por tanto se privilegia la permanencia de largo plazo y el ascenso vertical, y el recorrido por la carrera es posible debido a un enfoque credencialista que premia fuertemente la acumulación de certificaciones y la antigüedad. (ii) Las de segunda generación, que corresponden al período entre la década de 2000 y el 2016, en donde la eficiencia y el control se pasan a ser los ejes organizadores de la labor docente. “En la mayoría de los casos, las carreras con veinte años de vigencia se han modificado con la finalidad de alinearse a enfoques meritocráticos” (Cuenca, 2019: 15). Corresponde a lo que OCDE (2005) reconoce como empleo público basado en los puestos, y la centralidad en el puesto impacta en dos elementos centrales: salarios diferenciados por niveles de desempeño y pérdida de la estabilidad laboral. Adicionalmente, podría identificarse un tercer grupo de países con modelos en transición, con reglamentos establecidos entre los años los noventa y la actualidad, con aspectos de los otros dos modelos pero que no constituyen una generación en sí misma (ver *cuadro 8*, al final de la sección).

En el primero podemos ubicar a las carreras de Uruguay y Argentina, junto con las centroamericanas y Bolivia. En el segundo grupo, de segunda generación, se encuentran las carreras de Chile, Ecuador, México y Perú. En transición se observa a las regulaciones docentes de Brasil (San Pablo), y Colombia. Venezuela, a pesar de haber renovado la legislación en el año 2000 es un caso particular, pues posee características de las carreras de primera generación (Cuenca, 2015 y 2019).

Por su parte, las estrategias de promoción laboral son un elemento central en el desarrollo de las carreras y definen la clasificación de las carreras públicas docentes de la región. La predominancia de un tipo de estrategia determina el enfoque de esta -orientada al ascenso vertical u horizontal-. Las de primer tipo son las más presentes entre las carreras latinoamericanas, y comprenden la movilidad hacia funciones directivo-administrativas en los centros educativos (directores, subdirectores, etc.) o fuera (supervisores, inspectores, monitores, etc.). Sin embargo, se espera que la orientación que tienda a predominar sea más bien horizontal (Cuenca, 2019).

En Argentina y Uruguay la promoción vertical es la base de la carrera; al tiempo que en Guatemala, El Salvador y Honduras, salvo asignación por zonas de trabajo, este tipo de promoción es el único camino posible de ascenso laboral (Cuenca, 2015). En definitiva, para estos docentes sólo hay una mejora sustantiva del ingreso si pasa a posiciones directivas o de supervisión -inspección (Vaillant, 2016a).

La promoción horizontal implica mejoras de la condición económica o laboral de un docente que se desempeña en el aula, y se representa en el escalafón; es decir en estructura de categorías a las que se asciende por antigüedad y/o concurso y que tiene correspondencia con el salario. Asimismo la promoción horizontal se puede expresar en el incremento de salario debido a asignaciones extraordinarias como lugares específicos de trabajo (zonas de emergencia, rurales o de frontera), responsabilidades directivas temporales o mejora en su preparación profesional. Sin embargo, cabe resaltar las últimas versiones de carrera como por ejemplo en los casos de Ecuador, México y Perú donde la promoción horizontal se ha encontrado ligada a la obtención de responsabilidades distintas dentro del colectivo docente, como el rol del mentor o el técnico pedagógico, es decir nuevas opciones de promoción distintas al escalafón o las asignaciones extraordinarias (Cuenca, 2019). De todos modos, las mayores posibilidades de promoción horizontal se encuentran en carreras que transitan hacia normas de segunda generación (Cuenca, 2015).

Las carreras docentes han sido largamente discutidas e implican intensos debates en Latinoamérica. Rivas (2015) sostiene que en los países del Río de la Plata en la última década se apostó a lograr acuerdos macropolíticos con los sindicatos y no se efectuaron grandes cambios en las carreras docentes. Incluso, en el caso argentino se subraya que la dispersión de escenarios políticos de sus provincias no generó posibles escenarios de reforma, como sí ocurrió en Brasil a nivel estadual. En el caso uruguayo, se ha señalado que la carrera docente no ha atravesado una transformación sustantiva en los últimos años (Mancebo, 2016; Mancebo y Lizbona, 2016).

El cuadro que sigue sintetiza los tipos de carreras docentes en América Latina según sus principales rasgos en la actualidad y el momento de promulgación de la normativa.

**Cuadro 8: Tipos de carreras docentes en América Latina**

Tipos de carrera	1ra generación	2da generación	En transición
<b>Época</b>	<b>1950 - 1990</b>	<b>2000-2016</b>	<b>1990-2016</b>
<b>Características</b>	-Burocrática -Larga permanencia. -Ascenso vertical. -Enfoque credencialista.	-Meritocrática y burocrática. -Promoción vertical y horizontal. -Evaluación del desempeño. -Orientada a resultados. -Implementa incentivos.	Reformas parciales Burocrática y Meritocrática
<b>Países</b>	Uruguay, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Venezuela, Honduras, Nicaragua, Panamá, Rep. Dom. y El Salvador.	México, Perú, Chile y Ecuador	Brasil (SP), Colombia.

Fuente: elaboración en base a Cuenca, 2015 y 2019.

### 4.3.3 Evaluación de desempeño docente

La evaluación docente es una de las actividades más polémicas y largamente discutidas en América Latina. Es un componente de la carrera docente y, por tanto, también hace a la profesionalización. Es un elemento central de las preocupaciones actuales sobre políticas docentes, pues se trata de un tema no laudado y en el cual no se vislumbra un horizonte cercano de consenso. A decir de Ravela (2009), esta cuenta con un gran potencial en la medida que puede promover y sostener el cambio educativo siempre y cuando, sea bien utilizada.

El diseño de la evaluación y la interpretación de sus resultados debe ser concordante con la intención principal del acto evaluativo, es decir contribuir a mejorar las opciones formativas de los docentes y generar información para las políticas públicas de educación (Darling-Hammond, 2012); y de realizarse de modo eficaz y sistemático, cumple un rol central a nivel de los centros educativos y a nivel sistémico (Burns y Luque, 2015).

La evaluación del desempeño docente se vincula con la preocupación por la “*rendición de cuentas*” (*accountability*) del sistema educativo a la sociedad (Ravela, 2006). Su desarrollo, en muchos casos, se erige sobre la base de que el público tiene derecho a saber qué es lo que está sucediendo en su sistema educativo. Una cuestión de fondo es que, en ocasiones, la labor educativa es un terreno opaco y por su naturaleza, los resultados de su quehacer son poco visibles (Ravela, 2006). La “*rendición de cuentas*” o la “*responsabilidad por los resultados*” son las formas a través de las cuales los sistemas informan públicamente y, a veces también, sobre su funcionamiento.

La diversidad latinoamericana también se expresa en los sistemas de evaluación docente, ya que mientras algunos países han mantenido la orientación básica de sus políticas durante períodos prolongados, otros han transitado cambios frecuentes, y en otros países la evaluación docente no ha sido un tema de agenda (Vaillant, 2016a).

Los puntos del debate han sido variados: se ha discutido acerca del objeto de la evaluación, de los actores que la realizan, de los instrumentos y procedimientos, de la relación entre los resultados y los incentivos (Schmelkes, 2014). La evaluación concita debates y conflictos de intereses que abarca un amplio abanico de actores: docentes y sus gremios, otras figuras del sistema educativo (supervisores, inspectores), administradores, políticos, académicos, familias y la prensa.

Durante las últimas décadas América Latina ha experimentado con una amplia gama de directivas en materia de evaluación docente (Vaillant, 2016a), no obstante, las diversas iniciativas impulsadas por las autoridades educativas han despertado fuerte rechazo por parte del profesorado. Incluso se ha señalado (Ravela, 2009) que una de las razones por las que es tan difícil el cambio educativo se debe a que el rechazo a la evaluación de desempeño parece formar parte de la cultura docente.

El tema genera resistencia por parte del colectivo docente, y según se ha señalado (Vaillant, 2016a), un argumento atendible es que las circunstancias de la docencia impiden la modificación de las prácticas, o que los resultados del aprendizaje dependen de factores externos a la escuela y a sus prácticas. Las condiciones de trabajo, que varían sustantivamente según el contexto sociocultural de los centros educativos, no son siempre tomadas en cuenta, así como las carencias y problemas de infraestructura o materiales. También muchos docentes temen vincular la remuneración a los resultados de los estudiantes, lo cual, es un “camino plagado de problemas” (Ravela, 2009), pues los factores externos que inciden en los desempeños estudiantiles son múltiples y requiere montar un sistema de muy ardua implementación, provisto de evaluaciones censales y permanentes.

En definitiva, *“la aversión a la evaluación está fuertemente arraigada en la cultura de la profesión docente”* (Ravela, 2009: 116) ya que, por un lado, se considera que *“la educación no puede ser evaluada”*; también por dificultades prácticas para instalarla; por otro lado por cuestiones ideológicas; o, porque al ser la docencia un trabajo mayormente “aislado” e individual es percibida como una amenaza o intromisión, y por ello se señala la *“falta de apertura a la ‘mirada de los otros”*”. Además, muchos sistemas de evaluación han sido mal diseñados e implementados y generan más interrupciones que aportes (Ravela, 2009).

Sin embargo, resulta paradójico que los docentes son probablemente los profesionales que más evalúan y, también, que más rechazan cualquier forma de evaluación sobre su propio trabajo, por tanto *“el propio sentido común indica que no es fácil ‘evaluar al evaluador”*” (Tenti Fanfani, 2003b: 174). Puede desprenderse que hay cierta resistencia a ser observados por la sociedad, que ha puesto en duda de la calidad de su trabajo.

Ravela (2009) sostiene que el pago por desempeño tiene más sentido mientras su desafío y propósito sean, no tanto propiciar la distribución de incentivos monetarios, sino identificar a los mejores docentes y brindarles funciones de mayor responsabilidad –y remuneración- para la mejora de la enseñanza; e identificar a los docentes con dificultades para desempeñar su función apropiadamente y cooperar en mejorar su trabajo. La remuneración por desempeño ha caído en el error de solo reconocer a quienes realizan una buena labor, lo cual es positivo en sí, pero no resuelve el asunto sobre los docentes que no tienen un buen desempeño, sea este por falta de conocimiento disciplinar, pedagógico, práctico o de otra índole.

Los diversos actores educativos participan de múltiples maneras y con diferentes niveles de responsabilidad en las evaluaciones docentes. Según Cuenca (2015), es posible observar un ejemplo en las evaluaciones de ingreso a la carrera. En El Salvador, la responsabilidad radica en los consejos directivos escolares (organizaciones internas conformadas por directores, representantes docentes, de padres de familia y de los estudiantes). Por otro lado, se encuentra la regulación del tipo de la ecuatoriana, que le otorga responsabilidad y ejecución de las evaluaciones al nivel central, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En Perú por ejemplo, los representantes de los gremios docentes participan como observadores de los procesos de evaluación mientras que en Nicaragua el sindicato forma parte constitutiva de las comisiones evaluadoras. Entre los países que tempranamente han impulsado sistemas de evaluación del desempeño figuran los casos de Chile y Colombia (Schmelkes, 2014). Cuba es otro de los países de América Latina que cuenta con un sistema de evaluación docente a cargo de una comisión integrada por el director, por docentes con amplia experiencia y miembros del sindicato (Vaillant, 2016a).

En Uruguay la evaluación docente se rige por el Estatuto Docente de 1993 (Ordenanza N° 45 – ANEP) que define que el desempeño docente es evaluado por las inspecciones y la dirección del centro educativo. En Argentina, la evaluación docente es desarrollada por las direcciones de los centros educativos según las pautas definidas en los estatutos provinciales, inspirados en el estatuto docente de 1958 (Perazza, 2015).

Los distintos tipos de evaluación asociados al ingreso a la carrera, a los ascensos y al desempeño están presentes en todas las carreras docentes de la región, aunque con mayor presencia y sofisticación en las carreras en transición y en aquellas de segunda generación, es decir aquellas surgidas luego de los 2000 –ver cuadro 8, al final de la sección anterior- (Cuenca, 2015 y 2019). Respecto a la participación de otros actores en la evaluación docente, en general:

“una minoría de los docentes le otorga legitimidad a los destinatarios de la educación, sus familias y la comunidad, como para participar en la evaluación de su trabajo, por lo que toda propuesta en este sentido es probable que suscite reacciones críticas de la mayoría del cuerpo docente” (Tenti Fanfani, 2003b: 177).

Respecto a la finalidad de los sistemas de evaluación docente, cabe destacar la distinción de los *dispositivos de evaluación para promover el aprendizaje profesional y la mejora de la enseñanza*, y los *dispositivos de evaluación dirigidos a calificar o categorizar al cuerpo docente* (Ravela, 2009). Ambos tipos son necesarios en tanto mientras unos que contribuyen a crear nuevas capacidades, otros que establecen mecanismos para identificar y reconocer a los buenos docentes.

A modo de articular ambos objetivos es que se ha propuesto el *modelo escalar de carrera docente* (Morduchowicz, 2002) que establece categorías profesionales que implican niveles crecientes de competencia profesional, se transita a través de mecanismos formales de evaluación del desempeño, y cada categoría supone una mejora salarial y una asunción de nuevos roles y responsabilidades.

En este modelo, los docentes participarían de modo voluntario tantas veces como lo deseen, e implicaría una evaluación sistemática, con pluralidad de instrumentos, que daría lugar a la ubicación de cada docente en una categoría profesional de una escala de cuatro posiciones. El tránsito por la escala implicaría una mejora de la remuneración y en el reconocimiento profesional, con una reducción de la carga de horas de docencia de aula –sin eliminarse nunca-. Esta disminución de la carga de trabajo de aula se concibe para poder asumir, progresivamente, nuevas funciones de acompañamiento y la tutoría a candidatos a la docencia aún en formación, inducción de nuevos docentes, producción de materiales curriculares, así como la coordinación de equipos docentes y evaluación de otros docentes (Ravela, 2009). En definitiva, la propuesta de tipo escalar se basa en un *esquema de evaluación con consecuencias* que se articula con una carrera que abarca salarios pero también funciones y responsabilidades diferenciales.

“Esta lógica de carrera docente [escalar] tiene como virtud principal, más allá del reconocimiento a los buenos docentes, que generaría un círculo virtuoso en el sistema educativo, en la medida que se crean nuevas funciones –que son indispensables– y que los roles de orientación y modelamiento son ocupados por los mejores docentes –cosa que nuestros sistemas de selección actuales no garantizan en absoluto, con lo cual muchas funciones, como la del supervisor, están fuertemente devaluadas” (Ravela, 2009: 123).

En consonancia con la idea de una evaluación consecuencias, el diseño de un sistema de evaluación docente podría incluir la siguiente secuencia (Burns y Luque, 2015): definir la “buena enseñanza” (generación de estándares); identificar una forma de medirla, y por tanto desarrollar instrumentos acordes; definir niveles de calidad docente en cada dimensión del desempeño; y vincular los resultados de la evaluación con la carrera. Este último punto, implica que: *i)* la evaluación retroalimente a los docentes a mejorar su desempeño, al sensibilizarlos sobre las expectativas del sistema sobre ellos y los exhorta a reflexionar sobre sus prácticas y conocimientos. Además, *ii)* los habilita a alcanzar mayor eficiencia e incluso disminuir costos de las inversiones en perfeccionamiento docente, al tiempo que permite que el sistema pueda identificar las áreas en las se requiere mayor capacitación. La evaluación también *iii)* opera como plataforma para establecer incentivos al desempeño, e identificar y recompensar a los docentes con mejor desempeño. Finalmente, los sistemas de evaluación suministran los pilares para que cada docente pueda desarrollar su potencial a largo plazo y para proveer criterios equitativos para la promoción laboral en la carrera. De este modo:

“En vez de ascender a los docentes exclusivamente por su antigüedad —como sucede actualmente en la mayoría de los sistemas—, los ascensos pueden constituir un reconocimiento de sus competencias. Una estructura salarial alineada con el desempeño evaluado crea los incentivos apropiados para los actuales docentes y hace que la profesión sea más atractiva para candidatos talentosos en el futuro” (Burns y Luque, 2015: 191)

Algunos trabajos recientes (Perrenoud, 2016) proponen que la evaluación docente no se encuentre en manos del equipo directivo de los centros educativos, ya que la relación jerárquica no promueve el desarrollo de confianza. Asimismo, se señala que si bien los inspectores han desarrollado históricamente la función evaluativa, esta figura no existe en algunos países (p.e. Finlandia). A su vez, el rol de inspección se ha movilizado de forma paulatina hacia tareas de servicio del sistema (p.e. elaborar prescripciones, modificar programas, asesorar en reformas, etc.) que si bien son de utilidad para el sistema educativo, lo alejan de las aulas.

A su vez, la evaluación colectiva de las prácticas de trabajo en el aula es una opción que cobra fuerza ya que es útil para construir y compartir el conocimiento práctico que, en general, los docentes generan diariamente en el aula, pero que no logra trascenderla. Pero, sostiene Ravela (2009), no es suficiente con crear espacios de trabajo colectivo, sino que es necesario dotarlos de contenido y liderazgo. De lo contrario se transforman con facilidad en espacios de conversación o burocratizados, que tampoco afectan a las prácticas de enseñanza.

Perrenoud (2016) propone la creación de una “nueva figura” que se encargue de la evaluación de los docentes. Ese nuevo rol debería ser definido coherentemente con las necesidades que se entiendan tiene el desarrollo profesional docente y, a su vez, no debería desempeñarse de modo paralelo a otras funciones en el sistema educativo. Se trata de crear un nuevo rol que no pertenezca a la cadena de mando educativa ni tome decisiones, aunque pueda desencadenarlas.

Desde este punto de vista, esta función debería ser ejercida por un profesional del análisis y del “*coaching*”, ya que no bastaría con haber sido docente para analizar con él el trabajo docente, retroalimentarlo con observaciones y sugerir líneas de acción y desarrollo profesional. Sin duda, parte del “peritaje” concierne a las competencias y trabajo de un docente, supone formación en didáctica y ciencias de la educación, pero también en ciencias del trabajo, por ejemplo. Otra parte de dicho peritaje (Perrenoud, 2016), remite a la capacidad de acompañamiento, el “*coaching*” puede incluir dimensiones psicológicas pero debe ir más allá para tener en cuenta aspectos técnicos. Deberán ser formados y remunerados para esa función, así como tendrán que atenerse al secreto profesional.

La idea de Perrenoud (2016) descansa sobre la premisa de que las prácticas clásicas de evaluación (control de directores, supervisores, obligación de resultados) no se han mostrado satisfactorias. Si bien este modelo es algo experimental, y depende de un buen diseño, de una implementación de calidad y de seguimiento, reviste un cambio sustantivo en la forma de pensar la evaluación y el desarrollo profesional docente sin “fingir” que está haciendo algo al respecto.

Otro punto a considerar es que, en América Latina y en el mundo en general, la evaluación predominante es del tipo sumativa, y a posteriori de las experiencias de aprendizaje (Vaillant, 2016b; Ravela, 2009). En esta línea, autores como Wiliam (2016) plantean la necesidad de un cambio conceptual, al sostener que la evaluación del desempeño docente debería adoptar la forma de una evaluación formativa. A grandes rasgos esta refiere, en el caso de evaluaciones de aula, a una forma de evaluación que pueda tener un papel en la mejora de la enseñanza y los aprendizajes. Esta concepción de la evaluación podría también extenderse a la del desempeño docente, en la medida que la evaluación formativa permite proporcionar retroalimentación y acciones correctivas en cada etapa del proceso de enseñanza-aprendizaje. Para el



caso de la evaluación docente, al funcionar de modo formativo permitiría obtener evidencia para nutrir la calidad del trabajo docente.

La definición de evaluación formativa se basa en su función, en vez de la naturaleza de la evaluación por sí misma (Wiliam, 2016). En segundo término, lo relevante de ésta es su intención, que en este caso estriba en la mejora del desempeño docente, así como cuando la evaluación formativa se aplica en las aulas busca la mejora del aprendizaje de los estudiantes. Wiliam (2016: 195), sostiene que:

“La inversión en los profesores debe ser la estrategia central de cualquier intento serio de mejorar la educación. Para que tenga el máximo efecto, la inversión en los profesores debe constituirse sobre la evidencia en torno a qué tipo de cambios en la práctica del profesor tienen mayor impacto en los logros de los estudiantes, pero también tener en cuenta cómo aprenden y cómo se desarrollan los profesores. La evidencia aquí presentada indica que las mejoras significativas en los resultados educativos para los jóvenes, con los beneficios concomitantes para los individuos y la sociedad, son posibles si nos enfocamos en poder de la evaluación para mejorar, en lugar de medir, el desempeño de los profesores”.

#### **4.4 Las condiciones de trabajo docente**

Las condiciones laborales conforman la tercera dimensión de la profesionalización docente. Como señala Mancebo (2016), varios trabajos han aportado a la operacionalización de este complejo concepto. Las condiciones laborales responden a la dimensión de derechos laborales –que son reclamadas y defendidas por los sindicatos-, así como tienen repercusiones sobre su desempeño profesional y por tanto, sobre los aprendizajes de los estudiantes. Según la UNESCO (2013) algunos aspectos de las condiciones laborales de los docentes que guardan estrecha relación con las propuestas de carrera docente refieren a la relación estudiante-maestro, los problemas de disciplina, el tiempo de docencia en aula, el multiempleo, la rotación y la antigüedad de los docentes en los centros.

Algunos estudios definieron cinco elementos centrales en las condiciones de trabajo docente, a saber: la seguridad y disciplina; las reglas burocráticas; el liderazgo de la dirección; la rotación del estudiantado; y la distancia entre la escuela y la casa del docente (Hanushek et. al., 2004 en Mancebo, 2016). Por su parte, estudios empíricos para América Latina (Falus y Goldberg, 2011: 48) han desagregado los componentes que hacen a las condiciones laborales en el promedio de horas que trabajan en el centro educativo, el porcentaje de docentes con contrato por tiempo indefinido y el carácter de exclusividad de trabajo en el establecimiento.

A su vez, otras investigaciones han evidenciado el vínculo entre la renuncia de los docentes y las condiciones laborales y características del centro y sus estudiantes. Salarios y prestaciones, así como las condiciones de trabajo y las características del cuerpo estudiantil, son elementos que tienen altas probabilidades de influir en la decisión de los docentes de aula de abandonar la escuela o abandonar la ocupación (Darling-Hammond et.al., 2005). Los problemas de convivencia escolar se han señalado como elementos intervinientes en las condiciones laborales y en la retención docente. En tal sentido, Marcelo y Vaillant (2015) sostienen que una de las principales razones esgrimidas sobre la deserción docente se remite problemas de disciplina en el aula.

Asimismo, como ha señalado Mancebo (2016), el cúmulo de nuevas investigaciones aporta evidencia y se suma a las distinciones establecidas en la década de los noventa sobre los factores que contribuyen significativamente al compromiso de los docentes con su labor como las características del puesto de

trabajo, la retroalimentación de su actuación, la autonomía, la participación, la actividades colaborativas, las oportunidades de aprendizaje y los recursos.

Como fue señalado más arriba Leithwood & McAdie (2007) desagregan tres condiciones laborales que en general influyen en las concepciones de los docentes: las condiciones de trabajo en el aula, en las escuelas, y las políticas educativas gubernamentales y factores externos. En este sentido, al desagregarlas sostienen que las condiciones de trabajo en el aula refieren a aspectos que van desde el coeficiente alumno-docente y la disciplina, hasta los recursos disponibles. A su vez, las condiciones de trabajo existentes en las escuelas circunscriben cualidades tales como el liderazgo de los directores o la autonomía. En tanto los factores externos, refieren a las evaluaciones estandarizadas o las políticas de responsabilidad por los resultados, las cuales se estima que influyen en las condiciones de trabajo de los docentes.

En referencia a las *“condiciones de bienestar y malestar docente”*, en un estudio para el caso de Chile, Cornejo Chávez (2009) enuncia las condiciones materiales de trabajo que inciden en ellas, a saber: el empleo y su precariedad; la extensión de la jornada laboral; los materiales pedagógicos (pertinencia y disponibilidad); y la infraestructura. También desarrolla las condiciones psicosociales laborales que inciden en el malestar o bienestar: demanda laboral (definición vs. ambigüedad del rol); control sobre el trabajo; apoyo socio-laboral; significatividad en el trabajo (vinculado a fines no instrumentales del este); promedio de alumnos a cargo.

En cuanto a las condiciones materiales escolares, muchos países latinoamericanos muestran niveles importantes de precariedad en las condiciones de infraestructura, de equipamiento y material didáctico lo cual impacta en las condiciones laborales de los docentes. Con frecuencia, los profesores deben realizar esfuerzos económicos personales o movilizan a las familias para suplir las carencias, lo cual produce sentimientos negativos en relación con la falta de apoyo de las autoridades para su labor (UNESCO, 2013).

Respecto a las jornadas laborales, en varios países de la región los docentes realizan jornadas demasiado cortas en relación con la variedad y cantidad de funciones que se espera que desarrollen. Falus y Goldberg (2011) han subrayado que es también alta la proporción de docentes que combinan su actividad laboral en el centro educativo con otro trabajo. Asimismo, Vaillant y Rossel (2006) dan cuenta que la carga real de trabajo es difícil de determinar en la región, si bien se sabe que la dedicación horaria en varios países latinoamericanos está casi enteramente consagrada al trabajo en el aula en términos formales, pero en los hechos esta se ampliaría al trabajo de planificación, coordinación o evaluación, que en muchos estatutos no se encuentra especificado y por tanto no es remunerado.

Una característica extendida en América Latina, y particularmente en la educación media, a diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, es que la organización del trabajo docente se basa en la asignación de horas cátedra en función a su especialidad disciplinar. Como señala Pérez Zorrilla (2016), ello contribuye a alimentar la concepción del profesor como portador individual del conocimiento; y en términos laborales, fomenta la alta rotación y el ausentismo, y no promueve un mayor compromiso con los centros educativos o con el aprendizaje de los alumnos. Su estudio comparado en la región (Pérez Zorrilla, 2016) constata que mientras Argentina y Uruguay contratan a los profesores por hora-aula, en Brasil y Chile han incorporado en las reformas recientes de sus estatutos definiciones y remuneraciones al cargo docente de una manera más amplia, lo cual incluye un porcentaje de horas “de clase” en sentido tradicional y otro porcentaje para realizar actividades fuera del aula.

Asimismo, De Shano da Silva (2012) sostiene que se evidencian dos tendencias en las remuneraciones docentes en América Latina que tienen la potencialidad de influir en la decisión de las personas de ingresar y permanecer en la profesión docente. Por un lado, los docentes principiantes ganan más, en promedio,

que los profesionales no docentes al comienzo de sus carreras (Castro e loschpe, 2008 en De Shano da Silva, 2012). Por lo tanto, es factible pensar que estos sueldos iniciales resultan tentadores para atraer a nuevos candidatos a docentes. No obstante, por otro lado, si se observan sus remuneraciones a lo largo de un período más amplio de tiempo, los docentes latinoamericanos reciben menores aumentos salariales que el resto de los profesionales no docentes. A su vez, perciben menores retornos salariales a través del tiempo en función de cada año adicional de estudio. En definitiva, según el documento de PREAL (N° 62), estos dos elementos apuntalan la hipótesis que plantea que existen pocos incentivos financieros para que los docentes permanezcan en su profesión.

## 4.5 Los sindicatos docentes como actores relevantes en las políticas de profesionalización docente

Luego de considerar las tres aristas de la profesionalización docente, en esta sección se realiza una breve descripción del sindicalismo docente en la región, dado que se trata de un actor clave con capacidad de promoción o bloqueo de las iniciativas de políticas educativas.

En América Latina, la expansión de los sistemas educativos se produjo en el marco de procesos sociales y políticos que influenciaron la conformación del sindicalismo docente. Las luchas sociales en esta región - la revolución cubana, los conflictos armados, la sucesión de dictaduras y democracias- alimentaron un marco gremial general que viró hacia posiciones combativas en los sesenta y setenta. A su vez, en esas décadas, en varios países de la región se intensificaron dos procesos concomitantes: se masificó la educación por un lado, y por ende los planteles docentes y, por otra, se aceleraron las tendencias a la secularización de la enseñanza. En un contexto social de crecientes luchas por los salarios y las condiciones de trabajo, los docentes se identificaron con menor intensidad con las profesiones liberales, para percibirse, en gran medida, como trabajadores de la educación.

En los años ochenta, los efectos del ajuste estructural aunaron los intereses de los docentes en cuanto a su afiliación a organizaciones de tipo sindical (Núñez, 1990). Sin embargo, el gremialismo docente aún es diverso en la región. Hay sindicatos que agrupan a profesores con identidades distintas vinculadas con sus especializaciones (maestros y profesores técnicos, rurales, bilingües, etc.), o con el nivel de enseñanza (primaria, secundaria, terciaria). La heterogeneidad organizativa abarca formas distintas de asociación, que implica agrupaciones nacionales o subnacionales (estatal o provincial), centralizadas (sindicatos únicos) o descentralizadas (federaciones), agrupaciones unificadas de todos los "trabajadores de la educación" y otras limitadas sólo a los docentes (Murillo, 2001).

Con independencia de su diversidad, Murillo (2001) señala que los objetivos de las organizaciones sindicales docentes se pueden sintetizar en dos: *i) la atención a las condiciones del empleo* (salarios, condiciones contractuales, jornada laboral, sistema de promoción, beneficios sociales); y *ii) a las condiciones de la enseñanza* (el ciclo lectivo, el número de alumnos, las condiciones materiales de la enseñanza, los programas de estudio, la organización general del sistema educativo).

A su vez, la lucha de los sindicatos por resguardar la carrera docente de los intereses de los gobiernos de turno, generó, en parte, la emergencia de estatutos que cristalizaron estructuras poco flexibles. En esa línea, en América Latina se planteó un modelo de estatutos laborales docentes que, además de reflejar reivindicaciones históricas del colectivo docente, privilegiaron la seguridad laboral y el progreso vinculado a la antigüedad (CEPP, 2008).

El rol del estado ha sido central pues es el principal empleador, pero también porque regula las condiciones de empleo y de enseñanza. Este doble vínculo "facilita su politización", además, la dispersión geográfica y su influencia social hacen que la docencia sea un sector atractivo para los partidos políticos (Murillo, 2001). Debido a ello, los conflictos en el sector educativo, por lo general, involucran a la comunidad, lo que aumenta la visibilidad de sus demandas y genera la solidaridad de otros sectores.

En el estudio de la conflictividad docente en América Latina, Palamidessi (2003) elaboró una tipología de engloba la diversidad de rasgos de las situaciones de conflictividad. En ese sentido las clasifica en tres:

- i. las que el *conflicto es económico-corporativo* y, por tanto, incluye aspectos laborales (salariales, estatutos convenios colectivos, régimen jubilatorio).
- ii. Las situaciones de *conflicto político-corporativo*, que abarca las demandas sindicales de participación en el proceso los procesos de decisión de las políticas educativas.
- iii. En tercer lugar, aquellas en donde el *conflicto es político-ideológico*, y se caracteriza por el cuestionamiento político-ideológico a los lineamientos de la política (de descentralización o de privatización, o a la injerencia de los organismos internacionales).

La principal disputa que se observa en los casos latinoamericanos durante la etapa de reformas educativas de los años noventa es en el *plano económico-corporativo (i)*, por lo que los salarios y la regulación de la actividad docente ocupan un lugar central en las agendas reivindicativas de los gremios docentes. Los autores coinciden en que el deterioro de las condiciones de empleo y los cambios de los patrones de promoción intensifican esta tendencia. Ello ha ido en detrimento de las demandas o propuestas en el plano más propiamente educativo (Palamidessi, 2003; Murillo 2001). Esta afirmación admite matices, como algunas posturas más volcadas hacia la esfera *político-ideológica (ii)* de los sindicatos de Uruguay, Brasil y Argentina.

Como tendencia general Palamidessi (2003) afirma que, en buena parte de los países latinoamericanos, además de los conflictos salariales y por condiciones de trabajo, los puntos más fuertes del disenso remite a los procesos de descentralización y privatización, pues estos fragmentaron el escenario en que se ha desarrollado históricamente el sindicalismo y porque cuestionan el modelo de organización tradicional de las organizaciones. Además, el carácter público de buena parte de la educación, genera que los docentes incluiren entre los funcionarios estatales protegidos. A tal motivo se le suma, el rechazo a la ausencia de consulta de las reformas. En tercer término, otro de los focos del desacuerdo es la resistencia a avalar cambios en las normas regulatorias, que pueden revertir condiciones obtenidas anteriormente por la mediación sindical. Un cuarto elemento, es la oposición a la introducción de sistemas de evaluación, considerados como mecanismos de control que, además de establecer premios y castigos, rompen con la homogeneidad de la base social del sindicalismo y dificultan la demanda agregada de intereses.

#### **4.5.1 El sindicalismo docente uruguayo**

La estructura de los sindicatos docentes en Uruguay tiene la particularidad de su organización por nivel y tipo de educación. Los docentes de educación media se han nucleado en torno a dos sindicatos según tipo de educación: secundaria (general) y técnica. Así surge la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) en 1963, nucleando al cuerpo docente de Ciclo Básico y de Bachillerato. Su forma organizativa es federal, pues nuclea asociaciones de profesores a nivel departamental. A su vez, cada asociación cuenta con su comisión directiva. La estructura de FENAPES es la siguiente: el Congreso, integrado por delegados de las asociaciones en proporción al número de afiliados; la Asamblea General de Delegados, compuesta por representantes de las asociaciones docentes departamentales; y el Comité Ejecutivo Nacional, electo en el Congreso a través de elecciones de segundo grado. Los docentes de la educación técnico-profesional se nuclean en la Asociación de funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU), nacida en 1983 (Vaillant, 2009c).

Concomitantemente, los sindicatos docentes se agrupan en la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU), institucionalidad que opera en base a acuerdos, y no condiciona las posiciones y

acciones individuales de los distintos sindicatos que la integran. De esta también forma parte el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP), que nuclea a todos los docentes de la enseñanza privada sin distinción del nivel educativo en el cual se desempeñe.

Todos los sindicatos de la enseñanza forman parte del PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores – Confederación Nacional de Trabajadores) central única de trabajadores de Uruguay. En síntesis:

“La existencia de un sindicato de educación por nivel de enseñanza, los altos porcentajes de afiliación, el funcionamiento de un marco de coordinación de los sindicatos de la enseñanza (CSEU) y la participación de todos ellos en el PIT-CNT dan cuenta de un nivel importante de sindicalización y de presencia activa en el plano social y político” (Vaillant, 2009c: 16).

Respecto su funcionamiento interno, se observa que las elecciones y en las asambleas sindicales son las instancias que dirimen las decisiones, al tiempo que la confrontación ideológica emerge en función del tenor de los manifiestos o pronunciamientos, y los reclamos o las propuestas de cambio, así como relación a las eventuales medidas de lucha. Las reivindicaciones han operado históricamente en la dimensión económico-corporativa (mejores salarios y condiciones laborales) y, crecientemente por la mejora del presupuesto de la enseñanza, así como la reivindicación de participación y consulta. Estos temas de reivindicación han emergido *“con independencia del color político de la reforma”* (Vaillant, 2009c).

Los sindicatos docentes operan en, al menos, tres ámbitos: *i)* directamente expresando su perspectiva y reclamos mediante las instancias de participación sindical; *ii)* también al incidir en los pronunciamientos de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) al impulsar listas en sus proceso de elección. A partir de la Ley de General de Educación (LGE, N° 18.437) participan además, *iii)* con un representante electo por los docentes, en los Consejos de educación de cada nivel (Primaria, Secundaria, Técnico-Profesional y Formación Docente) y en el CODICEN. Así, la nueva arquitectura institucional ha generado un ámbito de cogobierno en los Consejos que rigen la enseñanza:

“por lo que a sus recursos de influencia de naturaleza societal (la capacidad de persuasión, la amenaza de obstrucción de políticas, el intercambio), se le agregan en la actualidad estas importantes dotaciones de autoridad formal” (Bentancur, 2012: 17).

En cuanto a la conflictividad, esta ha tenido diversas características según el tema de negociación y el período en el tiempo (Vaillant, 2009c). Los noventa estuvieron signados por la fuerte confrontación con el gobierno y la oposición a la reforma educativa de 1995 –más conocida como la “Reforma Rama”-. Los sindicatos se expresan en movilizaciones callejeras y algunas ocupaciones de centros de enseñanza, en donde FENAPES y AFUTU *“se constituyeron en los detractores permanentes de la reforma educativa”* (Vaillant, 2009c: 35). Sin embargo, a pesar del clima de fuerte confrontación y movilización, los sindicatos de la enseñanza recurrieron en escasas ocasiones a la huelga como medida de lucha, más allá de medidas de paro.

Es característico en el sindicalismo uruguayo que su capacidad de convocatoria en instancias de movilización suela exceder a su masa de afiliados. Tradicionalmente, los sindicatos de la enseñanza han logrado una fuerte identidad y presencia en la agenda de las políticas educativas. En algunas coyunturas, como durante los gobiernos del FA y a partir de la nueva arquitectura institucional provista por la LGE (Ley N° 18.437), han asumido un rol integrado al circuito decisorio; mientras en otras –gobiernos post dictadura blancos y colorados- han mostrado una actitud claramente opositora y mediante la asunción de medidas de lucha.

## 4.5.2 El sindicalismo docente argentino

El sindicalismo docente en la Argentina se caracteriza por su complejidad organizacional. Se observa una gran variedad de organizaciones sindicales con actuación en los niveles provincial y nacional. Existen organizaciones sindicales de distinto grado (del primero al tercero) que coexisten en distintos agrupamientos. Es decir, organizaciones que agrupan a docentes de un mismo nivel o modalidad (educación primaria, educación secundaria, educación técnica, etc.). Esto debe entenderse en el contexto del carácter federal del país, cuyo sistema educativo ha sido transferido control de las escuelas a las veinticuatro provincias (Perazza y Legarralde, 2007).

Su historia se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, las primeras experiencias de sindicalización docente a escala significativa se desarrollaron entre 1940 y 1950 durante el gobierno de Perón, período de auge de las organizaciones sindicales -bajo el amparo y la promoción del Estado- (Perazza y Legarralde, 2007). En 1954 se crea la Unión de Docentes Argentinos (UDA), sindicato docente de nivel nacional, con una gran identificación con el peronismo de esa etapa. Este no logró aglutinar a la totalidad del cuerpo docente, en tanto los docentes se identificaban mayormente con los sectores medios y estos se habían enfrentado al peronismo, lo cual posiblemente haya operado como obstáculo para lograr mayores adhesiones aunque se tratara de un sindicato nacional y promovido estatalmente (Vázquez, 2005 en Perazza y Legarralde, 2007).

Desde mitad de los años cincuenta hasta los primeros años de la década del setenta se crearon distintos sindicatos docentes provinciales, y hubo intentos de organización de federaciones u organizaciones de segundo grado -es decir que agrupan en federaciones a organizaciones de primer grado-. Esta eclosión estuvo vinculada con los reclamos por la necesidad una normativa que amparara los derechos laborales docentes, lo que cristalizará en el estatuto de 1958.

Según Palamidessi (2003: 11) el estatuto docente de los años cincuenta y los estatutos posteriores marcaron *“el programa neocorporativo del gremialismo docente de la época”*, y ya hacia fines de los sesenta los sindicatos desplazaron su foco de atención hacia a la disputa por los recursos y las condiciones de trabajo.

En 1973 se crea la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), con la característica de presentar una modalidad sindical de tipo combativo, más alineada con un discurso de corte clasista que marcará su huella fundacional, nucleará a sindicatos de base heterogéneos entre sí<sup>16</sup>. Al conformar una confederación, organización de 3er grado, estaba imposibilitada de participar en la Confederación General del Trabajo (CGT), lo cual implicaba tomar una posición de autonomía respecto del peronismo, y del sindicalismo peronista en particular (Perazza y Legarralde, 2007). Así, el gremialismo docente argentino, orientó sus reivindicaciones hacia la regulación de la carrera docente con significativa independencia política y sostuvo una reivindicación continua del carácter nacional y laico de la educación (Tiramonti, 2001 en Palamidessi, 2003).

Hacia el período kirchnerista, cinco organizaciones sindicales docentes contaban con personería gremial a nivel nacional, y por tanto fueron reconocidas oficialmente como representantes de los docentes en las

---

<sup>16</sup> “Los modelos sindicales que se expusieron y confrontaron en el proceso de creación de CTERA fueron dos: por una parte, una federación de sindicatos únicos provinciales, y por la otra, una confederación de federaciones de sindicatos provinciales. Esta última era una organización de 3º grado, lo que le impedía su incorporación a una central sindical como la Confederación General del Trabajo (CGT), que también era de 3º grado, y que agrupaba a su vez a gran parte del sindicalismo argentino bajo el sello del peronismo (...)” (Perazza y Legarralde, 2007: 15).

negociaciones bipartitas: las mencionadas UDA y CETERA, la Confederación de Educadores Argentinos (CEA, inscrita en el Ministerio de Trabajo en 1999), la Asociación de Magisterio de la Educación Técnica (AMET, fundada en 1954), y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP, que data de 1947).

De estas, la que nuclea la mayor cantidad de docentes es CETERA que hacia 2007 contaba con más de 260.000 afiliados. Afiliada a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y con una estructura organizacional de 3er grado que nuclea a sindicatos provinciales -2do grado-, que a su vez, incluyen secciones locales -1er grado-. Por su parte UDA, si bien es una organización de nivel nacional es de 1er grado, ya que cuenta con seccionales y filiales provinciales y aglutina fundamentalmente a docentes de educación media (Perazza y Legarralde, 2007), y se encuentra afiliada a la CGT<sup>17</sup>.

Respecto a las organizaciones sindicales a escala provincial, se observa que presentan disparidades en cuanto a modelos organizacionales y de representación sindical, así como la coexistencia de dos o más organizaciones sindicales provinciales con dos o más líneas internas dentro de un sindicato. En este caso se ejemplificará con la Provincia de Buenos Aires, donde operan el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUETBA), la organización de base de CETERA en la provincia; y la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) que forma parte de CEA. La FEB ha actuado de manera más dialoguista con las distintas administraciones, mientras SUTEBA se ha caracterizado históricamente por tender con mayor frecuencia a acciones de huelga. Ambas organizaciones han competido a nivel jurisdiccional, no obstante luego del 2001 se unieron en el Frente Gremial Docente. Sin embargo, durante el kirchnerismo:

“cada organización representa predominantemente distintos sectores del magisterio provincial (mientras SUTEBA representa más claramente a los docentes noveles o con una baja posición en el escalafón docente, FEB posee mayor representación de cargos supervisores, directivos y docentes de mayor antigüedad). Por otra parte, el alineamiento nacional de SUTEBA con CETERA, lo ubica más próximo del oficialismo en la actualidad [segundo gobierno kirchnerista], en tanto la FEB puede mantener un discurso público más consistentemente gremial – opositor” (Perazza y Legarralde, 2007: 24-25).

En cuanto a las posiciones del sindicato más aglutinante (CETERA) respecto a distintos temas de agenda política en cada coyuntura histórica, se puede observar que durante los noventa actuó como opositor al gobierno con un discurso reivindicativo. La transferencia educativa de los noventa y la Ley Federal de Educación (N° 24.195, 1993) los encuentra con un discurso crítico y opositor que reflejó la grave situación dada su condición de organización nacional y los procesos de transferencia implicaban una descentralización de la base gremial, especialmente con el modelo organizacional de 3er grado de CETERA (Perazza y Legarralde, 2007). No obstante, pasada ya la crisis de 2001 y frente a la sucesión de gobiernos kirchneristas, CETERA inaugura una etapa de acercamiento al gobierno, con lo cual cambia su posicionamiento hacia la generación de alianzas para la definición política:

“A partir del 2003, una clara definición política ubicó a los sindicatos docentes como los principales interlocutores a la hora de decidir la política pública en el área, a expensas de otros actores, como los gobiernos provinciales. Comparativamente con etapas anteriores, en algunas áreas de política educativa se produjo una disminución el peso de los gobiernos provinciales” (Perazza y Legarralde, 2007: 31).

---

<sup>17</sup> Cabe agregar que el 4 de octubre de 2019, la agrupación sindical Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA) aprobó volver a formar parte de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), en el cierre del Congreso Nacional de la CTA en Lanús. Si bien este hecho está fuera del período considerado, cabe agregarlo de esta forma pues implica un cambio en la configuración de alianzas del actor sindical.



#### 4.6 La profesionalización docente, la heterogeneidad latinoamericana y la potencialidad de la carrera en las políticas docentes

En suma, en esta tesis se entiende por profesionalización docente a un conjunto de elementos que refiere a tres dimensiones: (i) **la formación docente**, inicial, continua o en servicio, de posgrado; (ii) **la carrera docente**, que abarca los estatutos docentes, las características de las carreras y sus estrategias de promoción, así como los sistemas de evaluación del desempeño profesional; y (iii) **las condiciones de trabajo docente** que remiten al espacio de los derechos laborales y al derecho a la educación de los estudiantes, pues repercute tanto en el desempeño y desarrollo profesional docente, como en los aprendizajes de los estudiantes.

**La dimensión formativa** de la profesionalización docente presenta varios elementos a considerar que abarcan desde el tipo de formación que requieren los candidatos a la docencia, hasta la discusión sobre el *locus* de dicha formación en Latinoamérica. Por tanto implica indagar en qué tipo de institucionalidad es la más adecuada para esta instancia formativa y cómo incentivar las vocaciones docentes en un contexto casi generalizado de declive por esta opción profesional.

**La carrera docente** en América Latina muestra un panorama heterogéneo que se expresa en la diversidad de niveles legislativos de las normativas educativas. Esta heterogeneidad también se observa en las generaciones de normas que regulan las carreras docentes: las de primera generación –verticalistas y de carrera a largo plazo-; y las de segunda generación –meritocráticas, horizontales y con pérdida de la estabilidad laboral-. También se verifica un conglomerado de países latinoamericanos que ostentan “modelos en transición” y presentan características de ambas generaciones de normativas. A su vez, las estrategias de promoción en las carreras docentes latinoamericanas permite distinguirlas entre aquellas en las cuales el ascenso es vertical de aquellas que es horizontal (1ra y 2da generación). Sin embargo, las de primer tipo son las que tienen mayor presencia entre las carreras docentes latinoamericanas, y Uruguay y Argentina se agrupan en esta mayoría.

El debate sobre las políticas de selección y reclutamiento docente es un elemento significativo, especialmente en América Latina donde principalmente los incentivos salariales y las condiciones laborales, además de las cuestiones culturales, imponen un límite para adoptar experiencias exitosas de países de alto desempeño educativo. Sin embargo, hay líneas de política que este grupo de países han desarrollado que podrían oficiar de pistas y recomendaciones para el diseño de este tipo de políticas en los países latinoamericanos.

Por su parte, la **evaluación de desempeño docente**, en tanto componente de la carrera, constituye un elemento muy controvertido en América Latina, ya que refiere a una temática que no ha sido completamente laudada y sobre la cual tampoco se vislumbra un horizonte cercano de acuerdos. Los sistemas de evaluación docente son también otra muestra de la diversidad latinoamericana en la medida que algunos países mantuvieron la orientación evaluativa durante prolongados períodos; no obstante, otros han recorrido cambios frecuentes, así como también hay países, como el caso uruguayo y argentino, en los que la evaluación docente prevalece en los pautado por las normativas de primera generación. El *modelo escalar* de carrera docente (Morduchowicz, 2002) ofrece una estructura de funciones e incentivos que articula dos objetivos centrales de la evaluación docente, a saber: *promover el aprendizaje profesional y la mejora de la enseñanza*, y *calificar o categorizar al cuerpo docente* (Ravela, 2009). Ambos son

necesarios, pues mientras unos contribuyen a crear nuevas capacidades, otros establecen mecanismos para identificar y reconocer a los buenos docentes. El modelo escalar establece categorías con niveles crecientes de competencia profesional, y el recorrido se realiza sobre la base de mecanismos formales de evaluación del desempeño. Cada categoría implica una mejora salarial y una asunción de nuevos roles y responsabilidades. Entre estos últimos se destacan las funciones de tutoría y mentorías de docentes experimentados a noveles, con una disminución progresiva de las horas de exposición al aula –pero sin abandonarla hasta el final de la carrera-.

Finalmente, la tercera dimensión de la profesionalización la conforman las **condiciones de trabajo docente** que tienen consecuencias tanto en el desempeño profesional, como en el aprendizaje de los estudiantes, en los incentivos para optar por la profesión docente y en los derechos laborales. Las condiciones de trabajo refieren a dimensiones que abarcan desde las condiciones de infraestructura; factores asociados a la matrícula de los centros, alumnos por docente, personal con función educativa; así como a elementos que refieren al clima educativo; y decisiones de política educativa que afectan las condiciones laborales. Como elemento de la profesionalización docente, las condiciones de trabajo, remite a una gama diversa de actores y de orientaciones de política, así como de los recursos destinados a los sistemas educativos en función de las áreas y metas a priorizar.

La defensa de los derechos adquiridos y de las condiciones laborales en particular, ha sido una de los objetivos centrales de **los sindicatos docentes en la región**. Estos también se caracterizan por su heterogeneidad organizativa, no obstante sus acciones tendieron a concentrarse en *conflictos de tipo económico-corporativos* (Palamidessi, 2003), principalmente durante la época de la ola de reformas educativas en Latinoamérica. En los casos de Uruguay y Argentina, a partir de la asunción de los gobiernos del FA (2005) y el kirchnerismo (2003), los sindicatos docentes ocupan un rol de interlocutores en el diseño de políticas. En el caso uruguayo previsto a través de la LGE de 2008 (Ley N° 18.437), y en el caso argentino consolidado a través de las instancias de paritarias docentes. En ambos, se inauguró una etapa de acercamiento a los gobiernos, lo cual cambia su posicionamiento respecto al rol más opositor y combativo de los períodos previos.

En definitiva, las diferentes dimensiones de la profesionalización docente han adquirido un lugar central en la reflexión educativa de América Latina, en los países de la OCDE y en otras naciones desarrolladas. Históricamente el énfasis ha estado en la calidad y reestructura del desarrollo profesional concebido como el impulso a la formación docente -en sus diferentes etapas y niveles-, en el entendido que una formación de calidad desencadenaría cambios sustantivos a nivel sistémico. Aquí se ha mostrado que la profesionalización no se agota en su dimensión formativa. Las condiciones del trabajo docente constituyen también un elemento determinante, no solo de los desempeños e incentivos en el trabajo, sino también de los aprendizajes estudiantiles. Por su parte, la carrera docente se muestra como un elemento central que ha explicado algunas transformaciones en la profesión, por ejemplo la transición de carreras de primera a segunda generación, pues remite a un cambio estructural de los mecanismos de promoción laboral -traslado del enfoque burocrático-credencialista al enfoque meritocrático-. Además, las carreras han cambiado en base al desarrollo de sistemas de evaluación de desempeño docente que, a su vez, pueden operar como factor profesionalizante. Asimismo, se ha presentado, cómo una de sus potencialidades estriba en la capacidad de vincularse con el diseño de una *carrera escalar* y con las finalidades *formativas* en la evaluación.

En síntesis, de las tres dimensiones de la profesionalización docente, esta investigación ha optado por centrarse en la carrera docente. La elección de esta dimensión se debe a *cuatro motivos*, a saber: en primer lugar, y vinculado con la clasificación de *primera generación* a los casos de Argentina y Uruguay, porque

se parte del reconocimiento de que se trata de carreras que se estructuran en base a modelos de incentivos que podrían reverse a la luz de las nuevas leyes educativas de ambos países y de las nuevas formas de trabajo profesional.

El segundo motivo radica en que el foco en la carrera en esta investigación busca aportar una perspectiva novedosa, al involucrar un abordaje comparativo e incorporar la mirada de un conjunto de actores centrales en el diseño de políticas educativas en general, y docentes en particular. Pues, se ha observado que los trabajos que sistematizan los principales rasgos de las carreras docentes de ambos países (p.e. Cuenca, 2015 y 2019; Perazza, 2015; PASEM, 2013; Achard, 2014; Pérez Zorrilla, 2016) no se han focalizado en la perspectiva de los actores involucrados en el diseño e implementación de las *políticas*, ni en la perspectiva comparada, salvo excepciones (p.e. Cuenca, 2015 y 2019; Pérez Zorrilla, 2016). Además, otros trabajos (Murillo, 2001) señalan la necesidad de contar con más estudios comparados entre casos similares para aportar al conocimiento del cambio educativo en la región y del rol de las organizaciones sindicales en particular.

En tercer término porque ha de considerarse a la carrera como un factor interviniente en las elecciones formativas de los potenciales candidatos a docentes, en la medida que su diseño puede ser un atractivo o incentivo -o lo opuesto- para la elección de la docencia como profesión. En ese sentido, su estudio y análisis puede brindar pistas para considerar el diagnosticado problema del déficit de docentes en la educación media (Petit, 2019).

En cuarto lugar, porque este trabajo también se enfoca en los mecanismos de evaluación docente, como elemento central que las políticas docentes deberían jerarquizar a fin de rendir cuentas de su funcionamiento.

Se parte de la premisa de que las tres dimensiones –formación, carrera y condiciones laborales- son indisolubles en aquellas políticas docentes que apunten a ser integrales. En este trabajo de investigación, su división y el énfasis puesto en la carrera docente responde solo a fines analíticos. Bajo esa lógica, este trabajo considera los aspectos formativos y sobre las condiciones laborales cada vez que guarden relación directa con la carrera, pero no conforman su objeto de estudio en sí. Su abordaje ameritaría investigaciones específicas para abarcar su complejidad con la profundidad que conlleva el objeto de estudio. Esta decisión teórico-metodológica obedece a las potencialidades de la carrera como elemento de la profesionalización, en tanto esta ha sido la dimensión menos explorada, en relación a la formación docente; y con menor presencia en la arena pública, en relación a las condiciones laborales. Su abordaje permite entender e integrar posibles engranajes sinérgicos del cambio educativo.

## V. La profesionalización docente con foco en la carrera en los países del Río de la Plata

En la sección precedente se ofreció un panorama de la profesionalización docente latinoamericana que buscó abarcar su complejidad a través de todas sus aristas. El análisis fruto de este trabajo que se desarrolla a continuación, se estructura a partir de dos elementos: los discursos de tres actores clave de política educativa –decisores políticos, docentes sindicalizados y académicos- que informan sobre expectativas, percepciones y valoraciones respecto a la carrera docente; y en la normativa y los documentos de política educativa sobre carrera docente en Uruguay y Argentina durante los gobiernos frenteamplistas (2005-2019) y kirchneristas (2003-2015).

El objetivo de los apartados subsiguientes consiste en dar cuenta de la profesionalización docente a través de la dimensión de la carrera para cada país. Para ello se desarrolla cada caso a partir de dos instancias. Por un lado, desde un enfoque descriptivo se realiza un breve repaso histórico, presentación de las características generales de la normativa correspondiente, así como la evolución y tendencias recientes en términos de iniciativas de política pública en el sector docente vinculadas a la carrera. La segunda parte, adopta un enfoque analítico basado en las entrevistas y en los documentos de política (estatutos, decretos, reglamentaciones, etc.) y se centra en las siguientes subdimensiones: i) los mecanismos de ingreso y promoción laboral en la carrera, ii) la evaluación de desempeño docente y, iii) la cuestión del cambio o continuidad en materia de políticas de carrera durante el período considerado.

El análisis pretende considerar la carrera de modo integrado a sus otras dimensiones, y reconoce los *“elementos contradictorios”* en el *oficio* del docente, en tanto este se caracteriza por su doble condición de funcionario asalariado y profesional de la educación. En ese sentido: *“(…) por un lado en la mayoría de los casos es un funcionario asalariado, que trabaja en relación de dependencia y recibe un salario (y no honorarios). Como tal es un trabajador que con frecuencia está sindicalizado y lucha colectivamente por la defensa y mejora de sus condiciones de trabajo”* (Tenti Fanfani, 2003: 87). Al *docente-funcionario*, lo complementa el *docente-profesional*, ya que su actividad requiere del dominio de competencias técnico-racionales exclusivas de su oficio, de las cuales parte de ellas fueron incorporadas en el período formativo y otra parte a través de la experiencia profesional.

Las secciones que se desarrollan a continuación pretenden mostrar las diversas y, con frecuencia, contradictorias, aristas de la profesión docente expresadas en la carrera. Esta mirada por país permite profundizar el análisis, a fin de arribar a la última sección del documento que desarrolla la mirada comparada (capítulo VIII).

## VI. La carrera docente uruguaya: entre el gradualismo y la nueva normativa

En Uruguay, en 1993 el gobierno fija las bases para la regulación específica del trabajo de maestros y profesores de la ANEP, a través del “Estatuto del funcionario docente” (Ordenanza N° 45) que explicita criterios homogéneos para los docentes del sector público de todo el territorio nacional. Se reconoce como antecedentes al primer Estatuto del Profesor aprobado en 1947, y a la normativa docente de marzo de 1986.

El Estatuto Docente refiere a aquellos docentes que se desempeñan en los niveles de enseñanza inicial, primaria, media, técnico-profesional y formación docente. A posteriori sufrió algunas modificaciones y complementaciones a partir de la Ley General de Educación de 2008 y de resoluciones del CODICEN hasta agosto de 2015.

En el caso uruguayo la carrera docente tiene pocos escalones (escalafón de siete grados) y la progresión se concreta básicamente por la antigüedad como criterio de ascenso; es por ello que se compara a una meseta en la medida que se extiende en el tiempo y cuenta con escasas posibilidades de ascenso vertical, lo que aporta su forma de pirámide “achatada”. El ordenamiento de los docentes dentro del escalafón se realiza a partir de tres elementos, a saber: *i)* la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado; *ii)* la aprobación de los cursos que se dispongan y reglamenten para cada cargo; y *iii)* la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado (Achard, 2014: 319). Como sostiene Mancebo (2016), esta modalidad de ascenso en la carrera se complementa con el régimen de concurso, regla estructuradora de segundo orden, con mayor importancia a nivel de los maestros primarios que entre el profesorado de educación media.

A partir del Estatuto Docente de ANEP de 1993 se obtiene una idea del docente y su rol de acuerdo a la enumeración de derechos y deberes, más que por una descripción explícita; y es además es factible arribar a una aproximación al rol esperado a través del resto de la normativa educativa que describe de modo paulatino todas sus responsabilidades (Achard, 2014). En sentido en la ANEP se prevén dos formas de ejercicio de la docencia: *i)* directa, cuando se desempeña en relación continua e inmediata con el alumno; *ii)* e indirecta, cuando las actividades implican funciones de gestión, dirección, orientación y supervisión u otras ejercidas fuera de la relación directa de enseñanza-aprendizaje (Ordenanza 45, Art. 2). Estas difieren en que: mientras la primera se vuelca al vínculo inmediato con el alumnado; la segunda incluye la gestión y administración del centro educativo, así como actividades de supervisión y gestión educativa a nivel macro.

Asimismo, la docencia puede ejercerse con carácter efectivo, interino o suplente. La efectividad significa una alta estabilidad en el puesto de trabajo, mientras que el docente interino ocupa un cargo vacante y cesa cuando el cargo es provisto en forma efectiva. Por su parte, el carácter suplente implica reemplazar a un titular ausente de modo temporal y cesa en la medida que éste se reintegra.

Para el nivel educativo de media y terciaria de la ANEP, la titularidad en la docencia se obtiene con la efectividad al generar derecho a una “unidad docente”. Esta abarca 20 horas de trabajo semanal en aula o en presencia de alumnos en un centro educativo, y se distribuye en turnos y grupos. La diferencia con

el cargo de magisterio<sup>18</sup> es que el docente del resto de los subsistemas no tiene certeza de qué institución podrá elegir de modo anual, y por tanto la rotación docente es un rasgo habitual del sistema.

Al inicio de cada año lectivo cada profesor concreta su efectividad cuando elige entre la oferta de horas disponibles para su asignatura -o área-, para lo cual se sigue un orden de prelación. En definitiva, un docente efectivo tiene derecho a cubrir su “unidad docente” sin garantía de poder elegir nuevamente el mismo centro educativo o los mismos cursos de un año a otro. En la medida que mejora su ubicación en el escalafón podrá elegir en mejores condiciones, lo cual le permite adquirir estabilidad laboral de modo paulatino<sup>19</sup>. El ordenamiento antedicho surge a través de un índice compuesto por varios factores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como docente (Art. 13). El mecanismo estipula que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y los suplentes, los de mayor grado antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje (Mancebo, 2016).

Por otro lado, un diferenciador del ingreso a la docencia entre maestros de primaria y profesores de media es el requisito de titulación: no puede ingresar a trabajar en magisterio alguien que no tiene título habilitante; sin embargo sí puede trabajar como profesor de educación media quien no cuenta con dicha credencial -en la medida que no estén dispuestos a concursar los titulados o no haya suficientes-. Sucede que en la educación media, no todas las especialidades o asignaturas cuentan con la cantidad suficiente de egresados titulados o interesados en tomar las horas de clase vacantes en todo el país, por tanto el nombramiento de personas con “probada idoneidad en la especialidad” es una práctica extendida y prevista en el estatuto. El déficit de docentes en la enseñanza media es un problema de larga data (Petit, 2019).

Según el último censo docente disponible -del año 2018 -, el porcentaje de docentes efectivos en toda la ANEP corresponde al 44,6% del colectivo docente, una proporción casi idéntica son interinos (44,2 %) y el 11,3% suplentes (ANEP, 2019). Se evidencia un leve descenso -un punto porcentual- de la proporción de docentes efectivos respecto al dato del censo anterior (45,4%; ANEP, 2008). Ello indica un rasgo marcado de la carrera docente uruguaya: la inestabilidad. Las causas de dicha inestabilidad son variadas, a saber: la falta de llamados a concursos de efectividad en varios cargos; el reintegro de personal jubilado que ocupa los cargos en calidad de interinos; docentes efectivos que pasan a desempeñar otros cargos de mayor jerarquía en calidad de interinos (inspectores) dejando sus cargos efectivos, para que, a su vez, los cubran otros docentes de forma interina. Todo ello genera un “efecto dominó” de interinatos y suplencias a nivel del sistema.

Por otro lado, un diferenciador del ingreso a la docencia entre maestros de primaria y profesores de media es el requisito de titulación: no puede ingresar a trabajar como maestro primario alguien que no tiene título habilitante; sin embargo sí puede actuar como profesor de educación media quien no cuenta con dicha credencial -en la medida que no estén dispuestos a concursar los titulados o no haya suficientes-. Sucede que en la educación media, no todas las especialidades o asignaturas ostentan cantidad suficiente

---

<sup>18</sup> En el caso del nivel inicial y primario, el “cargo docente” abarca el trabajo de docencia directa en un turno escolar. Los maestros adquieren la efectividad, es decir la titularidad del cargo, por concurso de oposición a posteriori de la obtención del título de maestro. A partir de allí, en función del listado de escuelas y cargos vacantes, pueden elegir para efectivizarse. Es decir que una vez que se asume la titularidad en una escuela, ese cargo pasa a ser efectivo.

<sup>19</sup> Asimismo, se puede elevar el tope a 40 horas -y de modo excepción al llegar a una acumulación remunerada máxima de 60 horas- (Ordenanza 45, Art. 17) Para los cargos de dirección, los cuales equivalen a 40 horas, se les permite dictar clases hasta completar las 48 horas. La cantidad mínima de horas para mantener el cargo efectivo docente es de ocho. Es una práctica común de docentes que se desempeñan en centros privados, el mantener un mínimo de horas a nivel público a lo largo de su carrera a modo de conservar su efectividad y grado.

de egresados titulados o interesados en tomar las horas de clase vacantes en todo el país, por tanto el nombramiento de personas con “probada idoneidad en la especialidad” es una práctica extendida y prevista en el estatuto. El censo de ANEP de 2018 muestra que en educación secundaria pública, si bien la amplia mayoría (94,6%) de los docentes declara contar con algún tipo de formación en educación; aproximadamente siete de cada diez cuenta con un título docente (69,8%); y dentro del universo de titulados, ocho de cada diez (81,4%) cuenta con el título de profesorado de educación media y el resto con otras titulaciones docentes. Para el caso de la educación media técnica pública, el 73,6% de los docentes señaló poseer formación en educación, y menos de la mitad cuenta con título docente (46,1%). En la órbita del CETP, seis de cada diez docentes titulados (61,5%) posee título de profesorado de enseñanza media, y el resto cuenta otro títulos docentes<sup>20</sup> (ANEP, 2019).

En definitiva la carrera para un docente de media en la ANEP tiene dos caminos de ascenso: permanecer en la docencia o pasar a la gestión. En la medida que se permanece en la docencia se puede concursar para dar clases en el Consejo de Formación en Educación (CFE), es decir en formación docente; o en su defecto, para cargos perfil de gestión como los de dirección o inspección. En estos ámbitos, los cargos son escasos y los concursos también. En este sentido, según señala Achard (2014: 323):

“(…) la falta de oferta de alternativas, integradas en una carrera docente que implique especializaciones y ascensos, resulta poco estimulante para algunos docentes que querrían progresar profesionalmente, manteniéndose dentro de la docencia directa. Dos estrategias alternativas que emplean son: realizar los cursos y concursar por cargos de gestión (por ser una de las pocas alternativas ofrecidas) o volcarse a alguno de los programas especiales que incluyen formación en servicio y variación de perfil dentro de la tarea docente”.

Respecto a la estructura salarial, se puede decir que la misma está ligada a la carrera en la medida que las horas efectivas se remuneran de acuerdo al escalafón docente; las horas interinas se computan como equivalentes al grado 1 más el 50% de la diferencia al grado que correspondería según la antigüedad del docente; mientras que las horas suplentes se remuneran como grado 1. En definitiva, si la carrera está fuertemente marcada por la antigüedad, la estructura salarial docente también se encuentra sensiblemente afectada por ella, en tanto los aumentos salariales se efectúan con el pasaje de grado -cada cuatro años-. En conclusión, la antigüedad opera como la principal forma de mejorar el salario a lo largo de la carrera docente (Mancebo, 2016).

Las actividades de evaluación -integración de tribunales de exámenes y las reuniones docentes de evaluación- también conforman la tarea docente en los subsistemas de enseñanza secundaria y enseñanza media técnica, y se conciben como inherentes al rol docente, por lo que están integradas al salario básico de profesor. Por su parte, las salas docentes -coordinación de nivel o de centro- se agregan a la tarea docente, y se computan en función de las horas de clase asignadas en cada centro -según el plan de estudios-. Dichas horas de coordinación tienen una remuneración complementaria y son parte del desempeño docente, por tanto no se puede renunciar a ellas sin renunciar al grupo. Se adjudica un mínimo básico de una hora a todos los docentes y se incrementa en relación a la cantidad de horas de aula que se asumen por centro educativo, con un tope de cuatro horas.

En cuanto a la evaluación de desempeño como componente de la carrera docente, la ANEP establece los procedimientos y actores responsables, por un lado las direcciones de establecimiento y por otro las inspecciones. En el primer caso, los directores de los centros educativos realizan informes de actuación

---

<sup>20</sup> Del total de titulados, una minoría quienes cuentan título de maestro técnico (6,9%) y de profesor técnico (5,9%) expedidos por el INET.

de carácter anual de todo el plantel docente, el cual se integra al legajo docente. En tal sentido Mancebo (2016: 24-25) sostiene:

“(…) El sistema de evaluación de los docentes uruguayos es garantista, está minuciosamente reglamentado, es jerárquico y tiene una tónica fuertemente burocrática: son los directores de los centros educativos y los supervisores (llamados ‘Inspectores’) los que evalúan a los docentes de aula. No se han puesto en marcha mecanismos de autoevaluación ni de evaluación por parte de los colegas docentes y son escasas las instancias de evaluación formativa en las que maestros y profesores reciben asesoría pedagógica para su desarrollo profesional”.

Finalmente, una de las notorias particularidades de la carrera docente en la educación media uruguaya está en su sistema de asignación de cargos docentes y de dirección en el sistema público contrasta con su lógica centralizada (Bogliaccini y Rodríguez, 2015). La elección fija un mecanismo de autonomía docente para elegir el centro educativo de su preferencia, dentro del marco de ordenamiento que pauta el sistema a través de la calificación anual que ordena al cuerpo docente en función, preponderantemente, de la antigüedad. De ese modo, los cargos se disponen anualmente, una vez conocida su disponibilidad a nivel departamental. El estatuto (Ordenanza N° 45-ANEP) establece un ordenamiento dado a través de un mecanismo complejo de “orden de precedencia por grado en orden decreciente” (Art. 13)<sup>21</sup>. Este asegura que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y suplentes; los de mayor grado eligen antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen mayor puntaje eligen antes que quienes tienen menos. Así, los docentes eligen el centro educativo según su posición en el ordenamiento, aunque a posteriori se produce un mecanismo complementario de renuncia al cargo elegido y una elección, interina, de un cargo mejor, que a su vez fue dejado vacante por otro docente. Las vacantes se generan en forma de goteo, a partir de licencias o por profesores que cambian de función en la ANEP (*pase en funciones*) o a otro organismo público (*pase en comisión*).

Este mecanismo ha sido muy cuestionado desde la opinión pública y la academia pues genera una pauta regresiva de asignación de docentes en el sistema educativo, en tanto:

“(…) privilegia al docente por sobre el estudiante, dado que hace imposible incorporar al sistema algún criterio o incentivo estratégico en la distribución de docentes en los establecimientos educativos. Las consecuencias más notables de esta regulación son la segmentación de profesores según experiencia y la generación de inestabilidad crónica en los cargos de docencia de los planteles de enseñanza de contextos más desfavorables” (Bogliaccini y Rodríguez, 2015: 91).

Este tipo de asignación implica inequidades en: i) la distribución de docentes de mayor experiencia con sesgo hacia los centros educativos ubicados en contextos más favorable o de educación media superior; ii) debido a la alta rotación en las instituciones de contextos más desfavorables.

---

<sup>21</sup> Según el estatuto se considerará en primera instancia la “antigüedad calificada”, la “aptitud docente” en caso de igualdad de puntajes; en tercer lugar, en caso de persistir la igualdad en puntuación, se considerará la antigüedad o permanencia en el grado, luego quien tenga más antigüedad de ingreso en el escalafón, y en última instancia quien tenga mayor antigüedad de egreso de formación en educación (Ordenanza N°45-ANEP, Arts. 13, 14, 38, 49 y 52).



## 6.1 La carrera al pautar las condiciones laborales

La necesidad de establecer acuerdos en relación con las condiciones de trabajo de los docentes ha marcado la agenda política en la cuestión docente en Uruguay. Se puede afirmar, que la cuestión salarial ha sido uno de los ejes estructurantes de las demandas por mejores condiciones laborales.

Como sostiene Mancebo (2016) en la década 2005-2014 Uruguay impulsó algunas políticas orientadas a transformar la carrera de los docentes y sus condiciones laborales de modo incremental (Lindblom, 2003 [1959]); no obstante dichas medidas no modificaron sustantivamente las modalidades predominantes de ejercicio profesional en los establecimientos educativos, y en general no han logrado revertir los problemas de la calidad y equidad de la educación uruguaya. La pauta de asignación regresiva del personal docente a los centros educativos, genera que los establecimientos con población estudiantil más vulnerable se hallen en condiciones organizacionales más críticas desde el punto de vista de la inserción de sus planteles docentes (antigüedad, efectividad, rotación). Sin mencionar los efectos en los estudiantes, primeros afectados por este mecanismo, se evidencia también un correlativo efecto en las condiciones de trabajo docente (Mancebo, 2016).

En lo que refiere a la pauta salarial en tanto elemento de sus condiciones laborales y establecido en la carrera, durante el período 2004-2015 las remuneraciones docentes aumentaron significativamente, incluso por encima del crecimiento de los salarios del conjunto de los trabajadores uruguayos. Se buscó así revertir el deterioro histórico ya que, al comienzo de la década del 2000, si se consideraba el momento de inicio de la carrera docente, el salario docente anual en instituciones públicas era entre 13% y 20% inferiores a los de una persona con similar formación que se desempeñaba en otro ámbito laboral (INEEd, 2016; Mancebo, 2016).

La intervención del Estado en la definición del salario de los docentes se realiza a partir de 2005 a través de los Consejos de Salarios, tripartitos en el ámbito privado y bipartito en el ámbito de lo público. De modo concomitante a partir del año 2005 se desarrolló una política sostenida de incremento de los salarios docentes que osciló entre el 69% para los docentes grado 1 al 79% de aumento para los docentes grado 7. Se evidencia que los grados superiores recibieron un crecimiento más alto del salario real que los grados inferiores, ya que se buscó recuperar la pirámide salarial que en el caso uruguayo estaba característicamente aplanada (INEEd, 2016).

Sin embargo, como señala Mancebo (2016), en contraposición a esta tendencia a fortalecer el atractivo de la carrera docente por la vía salarial y con énfasis entre los docentes más experimentados, resulta llamativo que no se haya favorecido el desempeño en los puestos directivos, lo que genera una situación en la que la tarea de dirección resulta peor remunerada que la de docencia directa.

Adicionalmente, si bien ha sido sustantiva la política sostenida de incremento salarial docente, según el INEEEd (2019: 55):

“A pesar de un importante esfuerzo fiscal realizado por el país (principalmente desde 2005), aún persiste una amplia brecha entre las remuneraciones docentes y las de otras profesiones, lo que sugiere que el deterioro de las recompensas materiales y también simbólicas tiene raíces profundas”.

Los incentivos monetarios al desempeño están ausentes en Uruguay, no obstante se han instrumentado otros incentivos económicos. En ese sentido, se remuneran: primas por “*presentismo*”, por titulación y por el trabajo en contextos vulnerables.

En primer lugar, la prima por *presentismo* deriva del agudo problema de ausentismo, particularmente en la educación media. Un elemento muy singular de esta retribución, es que se otorga no solo a quienes ostentan “cero falta” –asistencia perfecta- sino también a quienes registran hasta tres inasistencias en el trimestre. Según el INEEd (2016: 16), “los resultados de la aplicación de este incentivo son ambiguos”: entre los maestros primarios y los profesores liceales se incrementó en diez puntos porcentuales la asistencia perfecta, pero en la educación técnica y en el CODICEN los resultados fueron opuestos.

La prima por título docente se paga en la educación media (7.5% de complemento salarial sobre el salario base) a quienes poseen título de formación en educación para el trabajo docente (ANEP, 2000). Este incentivo data de mediados de los noventa, producto de la denominada Reforma Rama, cuando el déficit de docentes titulados era de alrededor del 70%.

A su vez, la prima por el trabajo en contexto desfavorable se remunera solo a maestros de educación inicial y primaria (de escuelas pertenecientes a los quintiles 1 y 2) y tiene como contrapartida la participación en salas docentes; por tanto no constituye un incentivo en sí a la labor en situaciones de contexto desfavorecido, sino que constituye más bien un pago por horas adicionales de trabajo.

En definitiva, del salario total de los docentes aproximadamente un 75% corresponde al salario nominal vinculado a su antigüedad, y el restante 25% corresponde a incentivos. Entre éstos el más importante es el “*presentismo*”. Los incentivos para el trabajo en contextos vulnerables solo se aplican en el nivel primario (Mancebo, 2016).

A su vez, cabe destacar que una proporción importante del tiempo que el docente destina a su actividad laboral no está contemplado en forma explícita como tarea docente ni en su remuneración, a saber: la planificación, la preparación de materiales, la corrección de tareas, las evaluaciones, y las tareas administrativas. Todas estas actividades, si bien por lo general se encuentran físicamente fuera del espacio áulico, conforman la tarea docente, y son objeto de reivindicaciones gremiales históricas por el reclamo del reconocimiento salarial de las mismas.

En síntesis, el salario docente uruguayo ha crecido en la última década, en el sector público, y especialmente para los docentes de grado más alto. Esto último ha permitido una leve recuperación de la pirámide salarial (INEEd, 2016). No obstante, las remuneraciones siguen siendo escasamente atractivas, en tanto se basan —especialmente— en contratos a tiempo parcial o por horas de aula. Además, se omite el reconocimiento adecuado del tiempo de trabajo adicional a la actividad de docencia directa, el cual es menester para el desempeño profesional de su tarea docente. La brecha salarial entre los docentes y otros profesionales no se explica por características diferenciales de las profesiones, sino únicamente por las remuneraciones. Esta brecha no es uniforme a lo largo del tiempo, ya que los salarios iniciales de los docentes son más altos que los de profesiones similares pero las diferencias comienzan a evidenciarse a partir de la mitad de la carrera (INEEd, 2016b). Si bien a partir de 2005 el esfuerzo fiscal ha sido importante, la diferencia entre las remuneraciones docentes y las de otras profesiones aún es amplia, lo que sugeriría que el deterioro de las recompensas —simbólicas y materiales- de esta profesión tiene bases profundas (INEEd, 2019).

El resultado parecería ser el statu quo de las políticas docentes (Mancebo, 2016), mediante acciones de política puntuales y graduales (Lindblom, 2003 [1959]) que no renuevan sustantivamente el núcleo duro de la pauta laboral docente.

## 6.2 La perspectiva de los actores: rasgos principales y la promoción laboral

A partir de este apartado el análisis de la carrera docente se estructura en base a los discursos de los tres grupos de entrevistados. Luego de presentar, en la sección precedente, el estado de la cuestión normativa e investigaciones en la materia resulta pertinente introducir el análisis de la mirada de un grupo de actores clave en el diseño –y algunos en la implementación- de alternativas de políticas docentes enfocadas en la pauta laboral.

El análisis que prosigue se sitúa particularmente en dos de las características básicas de la carrera: el ingreso y la promoción laboral o ascenso. El desarrollo prioriza la mirada por actor en base a ambas subdimensiones estructurantes de la carrera y a ciertos rasgos típicos que emergen a nivel discursivo. A partir de la exposición que resalta la visión por actor, se presenta una sección de síntesis de todas las perspectivas.

### “Siempre fue un problema”: la visión de la academia

La idea de que la carrera docente en educación media *“siempre fue un problema”* y comienza tardíamente a pensarse como tal es una visión que surge del grupo de académicos entrevistados.

La carrera como problema también se vincula con lo que se reconoce como una estructuración identitaria tripartita del docente: funcionario público, trabajador e intelectual. Esta tríada genera contradicciones, de modo similar a lo explicitado por Tenti Fanfani (2003), en tanto por un lado se premia fuertemente la antigüedad (funcionario público) que es reivindicada como derecho adquirido (trabajador), y los concursos, si bien existen, no son un elemento jerarquizado (intelectual).

**“La carrera docente en enseñanza media siempre fue un problema (...)** En Uruguay, **¿cuándo empieza a pensarse la carrera docente? Y bueno, te diría que muy tardíamente**, en educación media muy tardíamente, y vinculado quizá no tanto a algunas reivindicaciones históricas de la FENAPES (...) Quizás a una agenda instalada a escala discusión de políticas docentes a nivel regional” (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

**“Porque tenés el intelectual, el trabajador y el funcionario público. Tenés como tres componentes que hacen a la estructuración de la carrera, desde dónde se piensa, y de los tres se toman aspectos.** Porque esto de la lógica del ascenso por antigüedad, viene por la lógica del funcionario público (...) Pero también calza con una cierta idea que el trabajador lo reivindica como tal (...) Pero, al mismo tiempo, también reivindica esa cultura del intelectual, que dice ‘bueno, yo no quiero someterme, no tengo que dar cuenta a través de un concurso para demostrar lo que yo soy, o lo que yo he aprendido, o lo que tengo’. Creo que hay también una cuestión de no someterse a mecanismos de control” (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

En cuanto a la estructura y funcionamiento, este grupo de entrevistados señala que la carrera está basada en la antigüedad calificada, conformando una estructura piramidal que no genera grandes diferenciales ni trayectos posibles. Además de su carácter piramidal, la carrera es totalmente predecible y el rol de la evaluación tiende a ser marginal. Se resalta que la experiencia, considerada solo a través de la antigüedad como criterio casi único de promoción laboral, es poco recomendable e insuficiente.

Además, la diferenciación salarial entre el grado 1 y 7 es acotada incluso accediendo a cargos directivos; de ello surge la calificación de *“carrera achatada”*. Como es sabido, el ascenso, se da hacia cargos fuera del aula de supervisión (inspección o dirección). En esta línea, algunos académicos sostienen que los puestos de gestión y supervisión (directores e inspectores) son requeridos básicamente por el valor

simbólico del cargo, es decir como un reconocimiento más simbólico que material. Además, se subraya que son puestos de trabajo diferentes e incluso requieren habilidades y competencias diferentes: *“un buen docente no necesariamente es un buen director”* (entrevista n° 17, académico/a de Uruguay).

En materia de retribuciones salariales, el punto es coherente con los estudios sobre los salarios docentes (INEEd, 2016 y 2016b) mencionados anteriormente. Estos muestran que los puestos directivos se encuentran peor remunerados, lo que implica un desestímulo para la labor de gestión pedagógica y organizacional que desarrollan los directores. Este dato abona la tesis del reconocimiento social y simbólico, pero no material de estos puestos docentes.

En cuanto al margen de roles que ofrece la carrera, hay coincidencia entre varios académicos consultados en que este se torna estrecho en la medida que otras funciones docentes (tutorías a otros docentes, mentorías, etc.) están escasamente contempladas o surgen como roles ad-hoc (asociados a un programa específico por ejemplo).

**“Es una carrera achatada. También la diferencia de salario entre un docente de grado uno y de grado siete, si bien existe, no es una locura. Es muchísimo más plana que cualquier otra profesión** en el Uruguay, de similares características, en cuanto a formación y demás” (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

**“En el caso de Uruguay, la escala de la carrera es como un docente va básicamente ascendiendo de escala en siete grados. En realidad, esa escalada no necesariamente implica distintos trayectos. O sea, el docente va escalando básicamente de acuerdo a su antigüedad. Si bien hay una, digamos, evaluación que se le hace al docente de su desempeño, en la práctica eso casi no incide para nada. (...) Entonces al final, el criterio básico de promoción es la antigüedad. Eso es un incentivo, pero poco recomendable. O sea, más bien no es [recomendable]. Que se premie la experiencia, pero si solo es eso, como criterio de ascenso es muy discutible”** (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

**“Tampoco hay necesariamente una diferenciación. O sea, al fin y al cabo la manera que tiene un docente de realmente hacer una diferencia en cuanto a su salario, es cambiar de rol, en el sentido de por ejemplo, irse a ser inspector, que tienen otra escala. Ni siquiera ser director, porque director (...) Había directores que ganaban menos que los docentes de más alto grado (...) tampoco hay un incentivo para dedicarse a, yo qué sé, a ser un docente que pueda dedicarse a hacer mentorías de otros, a ser tutores, tener otras funciones”** (Entrevista 16\_Uy\_Academia).

**“Sobre todo lo salarial. Antes sí las diferencias eran [sustantivas/importantes] ahora no tanto. No obstante, los cargos de dirección y de inspección siguen siendo cargos requeridos** digamos. Yo creo que siguen siendo cargo requerido **porque implican para el docente un reconocimiento. Es decir, reconocimiento, quizás no material, pero simbólico”** (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

**“La escala del director es sumamente chata y entonces en realidad tampoco es un mecanismo de promoción ser director. Que también es discutible que sea un mecanismo de promoción porque no necesariamente un buen docente es un buen director. Tienen diferentes habilidades requeridas. Tanto el docente tiene las suyas, el director tiene otras que no necesariamente se corresponden con el que fue o es buen docente. Pero digamos que ni siquiera, por el lado salarial, ser director pareciera ser una medida de incentivo de carrera”** (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

Ahora bien, a la antigüedad como mecanismo de promoción salarial no se la considera arbitrariamente burocrática, pues la antigüedad es un indicador de la experiencia en el desempeño docente. Desde la visión de algunos académicos, el responder al modelo la experiencia, es congruente con el modelo de carreras del funcionariado público y tiene una lógica racional subyacente. Desde esta mirada, se considera valioso, en tanto equilibra la posibilidad de caer en la lógica meritocrática exclusivista. El quid de la cuestión de la antigüedad en la carrera no radica en tomarla como un problema en sí mismo, sino que se convierte en problemático cuando es lo único o central.

“Sí. Ojo, que también es cierto que **responde al modelo de la experiencia**, que de algún modo tiene un sentido (...) Digo también, porque hay una descalificación a ese modelo que es el funcionario público, que habría que poner en balance también. Porque a veces rápidamente se instala la lógica meritocrática. Es una cultura muy tecnocrática que instala esta cuestión del mérito (...) En realidad como que descalifica, solamente por ser viejo uno avanza. Yo estoy de acuerdo que no debe ser el único criterio. **Pero me parece importante también que se reconozca la experiencia como elemento positivo. Claro, que sea solamente ese, me parece que es un problema (...)** Porque hoy está toda la carga está en la antigüedad y en los inspectores” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

### **“Basta vivir para ascender”: la visión de los decisores políticos**

Desde la perspectiva de los policy makers entrevistados hay acuerdo en que la fuerte preeminencia de la antigüedad es un elemento escasamente motivador para el desarrollo profesional. La expresión *“basta vivir para ascender”* (entrevistado/a n° 24, policy maker de Uruguay) refleja su connotación negativa –y hasta “frustración” al respecto-. Para este conjunto de actores entrevistados la antigüedad como elemento estructurador de la carrera es un criterio obsoleto. La referencia al estancamiento va de la mano con lo anterior, pues el desarrollo profesional docente se vería atascado, a la par que la motivación –para concursar por ejemplo-.

El excesivo peso de la antigüedad también opera en desmedro de la formación permanente desde la perspectiva de este grupo de entrevistados, en tanto el pasaje de grado a grado es un hecho indefectible, salvo faltas graves. No existe diferenciación salarial ni otro incentivo materia o simbólico para fomentar la formación en servicio o permanente.

“Yo lo primero que te quiero plantear, que es **una de las frustraciones (...)** es que la carrera docente desde siempre sigue estando asociada a la antigüedad, al pasaje del tiempo. Eso es casi como hacer la carrera del burro, decirle a alguien bueno: ‘cuidá tu salud porque a séptimo grado vas a llegar seguro’. **La verdad que está determinado legalmente así, lo cual no significa que no se pueda cambiar (...)**” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

“Primero como carrera docente en sí, **se puede decir que está estancada, porque tiene la misma estructura, que por lo menos que yo le conozco, de los últimos treinta años (...)** Más allá de decir si el salario está bien o no, pero egresás: sos grado uno, y lo único que tenés por delante, es que llegás al grado siete y se terminó (...) **Y eso es poco motivador**” (Entrevista 23\_Uy\_Policy maker).

“Cuando yo **digo un fuerte componente de antigüedad, en realidad es la antigüedad exclusivamente (...)** Entonces en la ANEP **basta vivir para ascender**. Entonces, **eso como carrera, como profesión, como herramienta para el desarrollo profesional es un jaque mate.**” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

“**No se premia la formación, vale lo mismo, es lo mismo la formación. Lo único que te deja es una gratificación que darás mejor la clase supongo**” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

La carrera presenta una suerte de *“componente perverso”* en tanto el ascenso disocia al docente de la *“esencia”* de la tarea: dar clase. Pero no acaba allí, pues uno de los atractivos del ascenso descansa, justamente, en que los cargos directivos o inspectivos alejan del aula, más que por su recompensa material.

Parte de ello se explica por la importante carga de trabajo de la docencia directa, que algunos autores han denominado como trabajo intensificado (Hargreaves, 2001 y 1994; Fullan y Hargreaves, 1996; Esteve, 1987); y la necesidad de pasar a ejercer cargos de docencia indirecta por ser menos desgastantes. No

obstante, también es señalada la carga laboral de la tarea directiva, la cual implica estar al servicio del centro educativo, sumado a los componentes de liderazgo pedagógico y gestión administrativa.

A su vez, se recalca que la remuneración de los puestos directivos tampoco es atractiva y es muy similar a la de los docentes de mayor antigüedad o al dictado de clases en la órbita del CFE. Punto coincidente con lo explicitado respecto a la inferior remuneración de los puestos directivos (INEEd, 2016 y 2016b).

Se expresa una doble cualidad de los cargos directivos: por un lado, se visualizan como la vía de salida del aula, pero, por otro, no ofrecen una remuneración acorde a las responsabilidades que implican:

**“Sabés que yo creo que los directores tienen una potente posibilidad de liderazgo pedagógico que los que lo desarrollan bien, de verdad, tienen logros espectaculares. El problema es cómo se llega a ser director, eso también tiene que ver con la carrera. El problema es que a veces se llega a ser director escapando del aula. El cansancio de estar en la primera línea de la trinchera, lleva a hacer una búsqueda hacia los cargos de docencia indirecta. También la carrera docente tiene esa perversidad, que te separa de la esencia de tu tarea a medida que vas avanzando”** (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

**“Además que hay una realidad, que es de condiciones de trabajo y salarial, hoy la gente no quiere ser directora, porque estás con un nivel de exigencia de 24 horas, y con un salario que lo podés obtener perfectamente dando clases en séptimo grado y en formación en educación. Que trabajás de marzo a octubre”** (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

Otra característica de la carrera docente señalada por algunos decisores políticos es la *“endogamia”*. Esta refiere a un *sistema que se retroalimenta a sí mismo*, sobre todo para los puestos de conducción y dirección. Lo endogámico también se expresa en la alta frecuencia de concursos cerrados y la escasa posibilidad de personas ajenas al sistema de ingresar a puestos jerárquicos altos e intermedios si no atravesaron previamente los escalafones iniciales y si no cuentan con una trayectoria importante en la ANEP.

Estas valoraciones respecto a la endogamia, se encuentran explicitadas en la LGE de 2008 (Ley 18.437) al referirse a la elección de los consejeros del CODICEN<sup>22</sup> y a la designación o elección de los integrantes de los Consejos<sup>23</sup> –o subsistemas- se realiza bajo la misma lógica, reforzada porque son elegidos todos por miembros del propio sistema y subsistemas.

**“Tiene un factor que es bastante complejo dentro de la educación, que es la endogamia. Es decir, es un sistema que se retroalimenta a sí mismo. Y creo que eso tiene como consecuencia la no consideración de la formación, la especialización, la no consideración del cumplimiento y el logro de determinados objetivos por parte de los profesionales de la educación.”** (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

**“Acá tenemos un fenómeno de endogamia, es que el sistema se retroalimenta a sí mismo de los propios actores del sistema (...) y que no abre las puertas a que otros especialistas o personas que estén por fuera de la ANEP. Y eso va, desde la exigencia para ocupar los cargos de dirección y de conducción. Por ejemplo, la Ley de Educación establece que vos tenés que tener diez años en el ejercicio de cualquier función en la educación pública para poder ser consejero de CODICEN, sino no podés. Si acá viniera José Pedro Varela no puede, no puede integrar el CODICEN. Si viene, yo qué sé, Piaget, no puede integrar el Consejo, no puede conducir la educación del país. Entonces es una función endogámica, que se mira a sí mismo, se**

---

<sup>22</sup> “El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública es un órgano que estará integrado por cinco miembros, los que deberán poseer condiciones personales relevantes, solvencia y méritos acreditados en temas de educación, **y que hayan actuado en la educación pública por un lapso no menor de diez años**” (Ley N° 18.437, Art. 38).

<sup>23</sup> “(...) se integrarán con tres miembros que hayan ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor a diez años. Dos de ellos serán designados por el Consejo Directivo Central por cuatro votos conformes y fundados (...) El tercer miembro de cada Consejo será electo por el cuerpo docente del mismo (...)” (Ley 18.437 - Art. 65).

retroalimenta a sí mismo, tiene una manía de realizar (...) concursos cerrados” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

“Cubrir agujeros” es la práctica que los decisores políticos han señalado debido al rasgo persistente de la falta personal para la docencia de aula. Sin embargo, también se alude a los pases en comisión o en funciones, que opera como factor interviniente en las causas del señalado déficit de docentes, y como producto de la “huida” del aula. Esta falta de docentes distorsiona el funcionamiento del sistema, desde el dictado de clases, la provisión de docentes a cada grupo, el tiempo pedagógico, así como también la presencia en instancias de concursos. “Visto un santo, desvisto otro” es la idea que, coloquialmente, muestra cómo la ingeniería del sistema se va desgastando en la medida que los recursos humanos no son suficientes para su engranaje.

Esta insuficiencia cuantitativa de personal de docencia directa en educación media ocasiona que se habilite el ingreso a la docencia de aula, y por ende a la carrera, a personas sin formación docente o con formación incompleta, que pueden tener otras trayectorias de nivel terciario, incluso saberes acreditados o sin acreditar. Lo señalado por los entrevistados es consonante con investigaciones recientes, como ha señalado Petit (2019) hay una necesidad constante de cubrir los cargos existentes y una inherente tensión de tal situación, hecho que ha generado una línea de acciones por parte de los subsistemas de la educación media que se resumen en: llamados a cargos interinos sin título docente y conformación de “listas complementarias” o habilitaciones “por el año”.

El ingreso a la docencia directa, en estos casos, se produce a través de dichas situaciones ad hoc; sin embargo, no deja de ser paradójico cómo la carrera se cierra en la cúspide de la pirámide -en referencia a la endogamia para los puestos de alta jerarquía-, pero a la vez necesita flexibilizarse y abrirse en la base para poder dar cumplimiento y garantizar el derecho a la educación. De este modo: *para los puestos de decisión y supervisión se distingue cierta endogamia, pero para la docencia de aula la flexibilidad es marcada.*

“Pero todo es muy complejo. Falta gente. Porque vos armás un tribunal y tenés que dejar desprovista el aula (...) ¿Entendés? Visto un santo, desvisto otro” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

“Falta una decisión en el Uruguay que sea genuina con respecto a la importancia de la educación, porque yo ahora acabo de venir del Palacio Legislativo, está llenito de docentes haciendo de secretarios a los parlamentarios. (...) Si no quieren prohibir que pase un profesor en comisión, [entonces] que pase [pero] con 20 horas, y que el resto de las horas las trabaje en el aula (...) y después se separan tanto del aula que no quieren volver. Son capaces de venderle el alma al diablo” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

“En el caso de media, nosotros tenemos un problema (...) que es de carácter cuantitativo y es de carácter cualitativo. (...) Porque mirá lo que pasa cuando llega el punto en el que no hay docentes en las listas que hayan tomado las horas, aun cuando además hay asignaturas en las que las listas son armadas con mucha flexibilidad, se hace un llamado público. Y eso habilita el ingreso al ejercicio de la docencia a personas que nunca pensaron capaz ser docentes, y lo que están haciendo es asistir a una oportunidad. Cubriendo un agujero que hay en el sistema. Pero que después que les abriste la puerta, es muy difícil dar marcha atrás. Y esas personas que no tienen una formación específica, no tienen una titulación por los institutos de formación docente, ni aún universitaria, muchas veces son bachilleres. Y bueno, se van agarrando sus derechos laborales, esa va a ser su pancarta de defensa. Entonces hay muchas presiones internas” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

Hay un rasgo que es frecuentemente mencionado respecto al ingreso a la carrera docente: su *inestabilidad*. La presencia de la inestabilidad al inicio se encuentra condicionada por dos elementos. En

primer término, por el carácter de las horas (efectivas, interinas o suplentes). Como ha reportado el último censo nacional docente (ANEP, 2019), aproximadamente cuatro de cada diez docentes del sistema público cuentan con cargos efectivos (44,6%) y casi la misma proporción con cargo interinos (44,2%). Sin embargo, la proporción de efectivos es inferior entre los docentes con menor antigüedad en el sistema (menos de diez años), particularmente en la órbita de la educación media técnica (CETP). Alrededor de un docente de cada diez de la ANEP cuenta con cargo suplente (11,3%).

En segundo término, también se ve afectado por el sistema de elección de horas en la educación media, que impacta de mayor manera a los docentes de grados más bajos, en la medida que toman los lugares no elegidos por los grados altos, y puede implicar un margen mayor de rotación docente a nivel de los centros.

“UTU en este momento tiene doce mil docentes, y **egresados de formación docente, creo que andamos en un 20%, bajísimo**. Ahora, toda esas personas que ingresan, después que UTU las acepta como docentes, y que los inspectores correspondientes, o coordinadores, o asesor del área dicen sí éste es bueno; continúa su carrera y va ir creciendo por grado, y va a llegar a grado siete. **Lo único que le ocurre, que es una persona siempre inestable en el trabajo, porque es interino hasta que se jubila, es interino**” (Entrevista 23\_Uy\_Policy maker).

“Suprimieron horas, entonces otros tomaron mis horas, (...) A su vez, a todo eso que te digo, vos le agregás un factor que para mí es determinante, **la incertidumbre y la falta de estabilidad (...)** **Porque esto aplica en un 100% a [educación] media. Tenemos un altísimo grado de incertidumbre anual.** ¿Por qué? Porque todos los años tenemos que elegir, como si fuera la primera vez, las horas y dónde nos vamos a desempeñar. A los que son de grados superiores, no les afecta tanto, porque muchos ratifican los lugares que ya estaban” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

El caso de la educación media técnica y tecnológica, la inestabilidad por predominancia de cargos interinos es particularmente emblemático, pues en la órbita del CETP se halla una importante proporción de docentes con horas interinas (63,7%) según el censo docente de 2018 (ANEP, 2019). Esta peculiaridad también emerge en las entrevistas, en tanto se mencionan acciones de política impulsadas desde las autoridades del CETP, en acuerdo con los sindicatos, para mitigar la inestabilidad a través de concursos de efectivización.

En el acervo de actas de resoluciones de la enseñanza técnico-profesional se encuentran, al menos, dos instancias de concursos para la efectividad de puestos de dirección y subdirección en la educación media técnica (CETP, 2016; Resolución 1184/16, y CETP, 2019; Resolución 334/19).

“Ahora estamos [en UTU] en una política de a poco, y bastante masiva, de hacer concursos de efectividad, para que por lo menos tengas efectivo, le da otro derecho al trabajador, y bueno, y por lo menos es otro aliciente, otro estímulo, que lo estamos acordando con el sindicato eso” (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

“UTU hizo un concurso para directores, hacía 16 años que no había concurso. Hizo un concurso en el año 2016, el último concurso había sido en el año 2000. UTU tiene hoy 301 locales. Había 19 directores efectivos, el resto rotando permanentemente, interinatos o suplencias. **Porque el interinato es bien clarito, el interinato solo se da cuando hay un efectivo que está en otro lugar, no desempeñándose. O sea, que la enorme mayoría es suplente, y la suplencia cae el 28 de febrero. El interinato también, pero si la administración no dice nada, se prolonga en el tiempo, sigue año a año.**” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

“En el CETP el problema es que hay una cuestión a atender, que es la falta de concursos, y de políticas de promoción de los cargos de docencia indirecta.” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).



## **La efectividad antes que la antigüedad: la perspectiva sindical**

En la perspectiva sindical, la antigüedad es visualizada como un elemento que forma parte de las reglas del sistema, no se cuestiona como mecanismo de promoción laboral en sí y no se observa que sea problemática su preeminencia.

Sin embargo, respecto al rol de la antigüedad, los sindicalistas entrevistados sostienen que los tramos de asignación de puntaje por antigüedad pura no discriminan de forma suficiente el grado de experiencia adquirido con el tiempo. Es decir, desde esta perspectiva, la cantidad de tramos que pautan los escalafones no alcanza para dar cuenta de la progresividad de la experiencia (carrera achatada). Una mayor diferenciación, sobre todo en los últimos tramos, se plantea como un elemento a considerar en opciones de políticas de modificación de la carrera. Este planteo no apunta a una crítica del rol de la antigüedad como mecanismo de ascenso en sí, sino a su eficacia en retribuir la experiencia.

**“En la carrera a nivel docente, el ascenso es por antigüedad cada cuatro años y es lo que rige en el sistema hoy. Aun cuando existen propuestas para modificar eso, hasta el momento el estatuto establece un pasaje por antigüedad. Y eso siempre y cuando seas efectivo, vale decir que si bien se han hecho muchos concursos, hoy el porcentaje docentes efectivos en UTU no llega al 50%”** <sup>24</sup> (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

**“Mirá, la carrera docente está estructurada básicamente siete grados (...) Y allí tenés que permanecer cinco años y después vas cambiando automáticamente cada cuatro años.”** (Entrevista 20\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Ahí tenés también un limbo, porque no es lo mismo un docente de 20 que de 32 años. Pero sin embargo tienen el mismo puntaje por antigüedad. Entonces ahí es como una inequidad que habría que corregir, porque no es lo mismo la experiencia docente en 20 años, que en 30 años. Uno que ha pasado los 25 años de trabajo sabe que cambia, la realidad cambia porque la perspectiva tuya, y ya lo que traés incorporado del ejercicio de la docencia te [cambia] (...)”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

En cuanto a la política de ascenso por concurso, parecería ser vista con reparos desde el colectivo sindical. En primer lugar, se considera que la política de concursos no ha sido regular y sistemática en los últimos años. En tal sentido, antes de abordar la discusión sobre el mecanismo de ascenso por concurso, se considera prioritario instalar la práctica regular y planificada de estas instancias centrales para la estabilidad del cargo.

También en la línea de los concursos, se les ha consultado sobre la pertinencia de instancias intermedias para promover el pasaje de grado –con independencia de que se continúe realizando el tradicional pasaje por antigüedad-, es decir la instalación de una suerte de “sistema mixto”. Al contemplar esa posibilidad, la respuesta de los dirigentes sindicales consultados apela a experiencias escasamente exitosas de aplicación de concursos para el pasaje de grado -en el Consejo de Educación Primaria, por ejemplo-, como explicación y evidencia de la dudosa efectividad del mecanismo para el ascenso. Esta visión aparece con fuerza desde FENAPES, y se arguye que para generar incentivos para instalar un “sistema mixto” debería haber más diferenciación salarial entre grados.

**“Que el ascenso sea por concurso o que el ascenso sea entre antigüedad, eso habría que discutirlo. Yo creo que después que esté establecida la política de concurso sistemática, dar el otro paso. Pero dar el paso de decir, como dicen muchos documentos que juegan para la tribuna, que tendría que ser por concurso y no por antigüedad; primero dame una política de concurso bien, regular. Hay gente que pasa cinco años sin**

---

<sup>24</sup> Dato corroborado con el Censo Nacional Docente (ANEP, 2019).

concurrir. Bueno, primero discutamos la política de concurso en profundidad, y después discutimos lo otro” (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

“Pasaje de grado por concurso, eso fue una cuestión que nosotros acordamos con la administración, que para nosotros era el gran cambio. Es decir, un sistema mixto, (...) En la institución que tiene más cultura institucional de concurso, [que es en la educación] primaria, se habrán concursado 150, 200 personas, como mucho. La gente no se presentó.

**Entrevistadora: ¿Por qué no?**

**Porque yo tengo que cien pesos de diferencia entre un grado y el otro, ¿qué sentido tiene?”** (Entrevista 20\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

“Primero regularicemos la política de concurso como corresponde, con las garantías que corresponde, con la regularidad en el tiempo que tiene que tener (...)” (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

El escaso atractivo de la carrera docente (Petit, 2019; INEEd, 2019; Vaillant, 2009<sup>a</sup> y 2005; Bellei y Valenzuela, 2010; Barber & Mourshed, 2008), es, en parte, atribuida por los docentes-sindicalistas que no brinda suficientes réditos económicos. Se observa, que frente a otras carreras de educación terciaria de similar duración, el promedio salarial de los docentes es menor. Esto es consistente con los datos vertidos por los últimos análisis en materia de retribuciones salariales docentes (INEEd 2016, 2016b y 2019).

Otro factor mencionado, referido a las relativamente bajas preferencias en la opción por la docencia, es el desgaste que acarrea el desempeño laboral (Vaillant, 2007; Hargreaves, 2001 y 1994; Esteve, 1987). “*La profesión es desgastante*” señalan los dirigentes sindicales, en tanto se ha convertido en un ámbito donde se expresan los “los problemas sociales”. En ese sentido, menos de un quinto de los docentes censados en 2018 (18,1%) considera que la formación le aportó herramientas para “educar en contextos de heterogeneidad cultural” (ANEP, 2019). Este conjunto de elementos se conjugan en la explicación de los docentes sindicalizados sobre el escaso atractivo de esta oferta educativa para los jóvenes.

“Creo que hay un problema ahí también de la carrera, un tema de que no es una carrera atractiva para hacer, esa es otra de las dificultades que tiene. No es atractiva desde el punto de vista económico (...) No es atractivo ¿por qué? (...) El promedio salarial que tiene con respecto a las demás carreras que tienen una formación similar en años, en carga horaria, en todo eso, es la que gana menos. Eso es un dato de la realidad muy objetivo. Eso implica que mucha gente no hace la opción de hacer el profesorado. Más allá de todas las discusiones de lo vocacional” (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

“Ya la profesión es desgastante, porque además los problemas sociales, que se han agudizado, impactan directamente en el aula. Entonces vos tenés situaciones cada vez más complejas para resolver, o para enfocar o para tratar de direccionar. Pero yo creo que esa cantidad de factores implicaron que bueno, que la carrera haya sido menos atractiva a los jóvenes” (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

### 6.2.1 Síntesis: la carrera como problema, la antigüedad como obstáculo

La visión de los académicos da cuenta de la complejidad de la carrera pues engloba una estructura de identidad tripartita del docente: burócrata, trabajador e intelectual. La carrera históricamente ha sido vista como “*problema*” en tanto estos tres elementos tienen puntos de desencuentro. Las contradicciones se evidencian en una pauta laboral que premia sustantivamente a la antigüedad (lógica del burócrata), lo cual es reivindicado como un derecho adquirido (lógica del trabajador) y los concursos, si bien existen, no son un elemento ponderado (lógica del intelectual).

En este sentido se asemeja al planteo de Tenti Fanfani (2003) respecto al carácter contradictorio de ciertos elementos que componen el oficio docente. Por un lado, su condición de funcionario dependiente, que recibe un salario –y no honorarios- (*faceta del burócrata*) con lo cual tiende a estar sindicalizado (*faceta del trabajador*) y a reclamar por la defensa y mejora de sus condiciones laborales; al tiempo que también cristaliza su especificidad profesional (*faceta del profesional*) ya que cuenta con competencias técnico-racionales exclusivas de su oficio - incorporadas vía formación y experiencia profesional-. A su vez, los académicos uruguayos consultados agregan la *faceta del intelectual*, con dominio del área específica en que se desempeña pero que además no estima la instancia de los concursos para legitimar su posición, desempeñar tarea y ascender en la carrera.

La visión de una carrera con pocos incentivos y de forma “achatada” refiere a motivos distintos según los entrevistados. Los sindicalistas sostienen que debería haber más escalones al final, es decir mayor diferenciación hacia la cúspide de la pirámide, lo cual refuerza la idea de la escasa visualización de los mecanismos de mejora de la estructura salarial mencionados. Por su parte, los académicos y policy makers sostienen que el ascenso hacia la inspección o dirección es insuficiente, parcialmente atractivo en términos simbólicos, y poco retribuido en términos materiales. Esto es consistente con los análisis salariales vertidos por el INEE (2016 y 2016b), en tanto se sostiene que los puestos de gestión pedagógica y organizacional de los centros educativos se encuentran, comparativamente, peor remunerados que los de docencia de aula. Adicionalmente, para los académicos, el margen de roles que ofrece la carrera es visto como estrecho en tanto otras funciones docentes no están bien contempladas.

La *insuficiencia e ineficiencia* de la antigüedad como mecanismo dominante de promoción laboral ha sido remarcada por los académicos y los decisores políticos uruguayos. Desde la academia se reconoce la racionalidad del valor de la antigüedad, pues premia la experiencia. No obstante, se cuestiona y se considera “*poco recomendable*” e insuficiente su predominio. Algunos decisores políticos han presentado un discurso más enfático sobre el valor negativo de la antigüedad -“*la carrera del burro*”- pues no genera incentivos para la formación permanente. La antigüedad prevalece aunque la evaluación existe, esta asume un rol más bien formal que sustantivo, aspecto sobre el que se profundiza en la sección siguiente.

En la perspectiva sindical, la antigüedad no es un elemento problemático en sí mismo, si bien se reconocen cuestiones del escalafón que podrían modificarse. Se señalan otros temas prioritarios de agenda (p.e. la regularidad y sistematicidad de los concursos de efectividad), antes que repensar los criterios de promoción de la carrera. Los sindicatos han cuestionado fuertemente el funcionamiento actual de la política de concursos: “*ausencia de una política sistemática de concursos*” por horas efectivas. Proponen propiciar su regularidad, sistematicidad y transparencia. La efectividad en las horas ha sido un punto sobre el que no parece haber habido una política clara. Prueba de ello es el indicador de docentes efectivos en el último relevamiento censal de docentes (ANEP, 2019), que evidencia que en 2018 el 44,6% de los docentes del sector público contaban con la efectividad, pauta notoriamente marcada entre los docentes de educación técnica, en donde la mayoría son docentes interinos (63,7%).

Lo anterior conjuga a una carrera caracterizada por la *incertidumbre* y la *inestabilidad*, elementos señalados principalmente por los policy makers y los sindicalistas. Los operadores políticos resaltan que el ingreso a la docencia se marca por su inestabilidad, luego cierto estancamiento –escasa frecuencia de concursos de efectividad - y una total predictibilidad. La inestabilidad que atribuyen los entrevistados – particularmente en la mirada sindical- se debe al carácter interino o suplente de los cargos o las horas; y, en la perspectiva de los decisores políticos, por la elección anual de horas en la educación media en Uruguay. De todos modos, este punto podría matizarse en la medida que su renovación es anual, se trata de cargos públicos y, por lo tanto, gozan de una estabilidad significativa. Aunque surge del censo nacional docente de 2018 (ANEP, 2019) que casi siete de cada diez (68,2%) docentes del ámbito privado contaba con cargo efectivo, mientras en el ámbito público esto ocurre entre cuatro de cada diez (44,6%) docentes.

El ascenso a lo largo del escalafón se consideró como lineal y predecible. Las vías de ascenso fueron también cuestionadas por parte de académicos y operadores políticos. El “*componente perverso*” de la carrera cristaliza en la medida que ascender implica disociarse de la tarea esencial de la profesión: el trabajo de aula. Paradójicamente, se explicó que es común que el ascenso sea, incluso, buscado para propiciar dicho alejamiento más que por la recompensa salarial. La búsqueda de cargos de supervisión y gestión (inspecciones o dirección) se la ha vinculado con una necesidad de salida del trabajo intensificado y sobrecargado del aula<sup>25</sup> (Vaillant, 2007; Hargreaves, 2001 y 1994; Fullan y Hargreaves, 1996; Esteve, 1987) y de obtención de un reconocimiento simbólico, pues por lo general no redundan en una recompensa material significativa y las orientaciones de política salarial docente no han operado a favor de un mejoramiento salarial en ese sentido (INEEd, 2016b).

Los operadores políticos han mencionado la *rigidez del sistema* para incorporar nuevos actores hacia el vértice de la carrera (puestos jerárquicos, es decir consejeros), lo cual alimenta una *pauta endogámica* para la conducción y decisión en política educativa, lo cual es ostensible en la LGE (N°18.437, Art. 38 y 65). Contrariamente, es visible una *pauta flexible* para la incorporación de docentes de aula: docentes no titulados, idóneos o con otras formaciones que ingresan en carácter de interinato o de suplencia. Esto guarda estrecho vínculo con el déficit de docentes (Petit, 2019), en particular en algunas asignaturas en educación media.

Allí se manifiesta una *paradoja del sistema*: la carrera se cierra en el pináculo de la pirámide -endogamia de los puestos de alta jerarquía-, pero a la vez necesita flexibilizarse y abrirse en la base –compuesta por los puestos que sostienen el fundamento del sistema- para poder garantizar y dar cumplimiento al derecho a la educación.

En definitiva, su predictibilidad, falta de incentivos más definidos (para el ascenso a cargos de dirección y por su forma “achatada”), su componente “perverso”, su menor remuneración en comparación a otras profesiones, son elementos que puede explicar el *desencanto con la docencia*. Pues se conjugan en una carrera poco atractiva y de menor prestigio social, punto señalado especialmente por los actores sindicales, que expresan que no es una opción formativa preferida por los jóvenes.

---

<sup>25</sup> El trabajo docente ha sido calificado como un trabajo de riesgo al participar de una buena proporción de los indicadores de fatiga nerviosa que se consideran habitualmente: sobrecarga de tareas, bajo reconocimiento social, atención a otras personas, rol ambiguo, incertidumbre respecto a la función, falta de participación en las decisiones que le conciernen, individualismo e impotencia (Vaillant, 2007).

### 6.3 “Nadie toma en serio” la evaluación docente en Uruguay

La evaluación del desempeño docente se vincula con la preocupación por dar cuenta a la sociedad sobre lo que sucede en el sistema educativo. La “*rendición de cuentas*” (*accountability*) o la “*responsabilidad por los resultados*” son las formas que los sistemas informan públicamente sobre sus resultados (Ravela, 2006).

Uruguay posee un modelo de *accountability social* (Benveniste 2000), donde no se evalúa a los docentes y las instituciones educativas para informar a la opinión pública, sino que se publican resultados estudiantiles o estadísticas agregadas del sistema educativo. En este sentido, el sistema tiene consecuencias “*débiles*” (Ravela, 2006) ya que los resultados de la evaluación docente no son datos públicos, y tampoco informan al sistema sobre el desempeño efectivo de sus docentes<sup>26</sup>.

En, Uruguay, al igual que Argentina permanecen el antiguo modelo de primera generación de carreras, en donde el juicio de la dirección, en Argentina, y de la inspección y dirección, en Uruguay, junto con la centralidad de la antigüedad, determinan las posiciones de los docentes en los respectivos escalafones y la dinámica de promoción laboral.

En esta sección se exponen dos puntos, en primer lugar, y de forma sucinta, se presenta el alcance de la normativa uruguaya respecto a la cuestión de la evaluación docente; en segundo lugar, se desarrolla el análisis a partir de los discursos vertidos por los tres grupos de entrevistados sobre la cuestión en Uruguay. Finalmente se presenta una síntesis y reflexión de lo expuesto.

#### 6.3.1 La evaluación docente en la normativa

La Ley General de Educación (Ley N°18.437) estableció en 2008 que el CODICEN aprobaría un nuevo estatuto docente (Art. 69), esta iniciativa no se concretó en el período que abarca esta investigación (2005-2019). La ley no señala grandes directrices sobre innovaciones en la carrera, dispone de la obligatoriedad de concursar para la ocupación de cargos docentes efectivos, y la jerarquización de la evaluación de desempeño:

“A los efectos de la carrera docente se jerarquizará la evaluación del desempeño en el aula, los cursos de perfeccionamiento o postgrado, así como las publicaciones e investigaciones realizadas por los docentes” (Art. 68, literal C).

La evaluación del desempeño, denominada “*aptitud docente*”, regulada por el estatuto de 1993 (Ordenanza N° 45- ANEP), es realizada de modo anual a través de dos superiores jerárquicos: direcciones e inspecciones. La escala de calificación va de del 1 al 100. Las actuaciones aceptables deben ser superiores a 50 puntos, mientras la excelencia remite a puntajes superiores a los 90 (Ordenanza N° 45- ANEP, Art. 37). Ante la ausencia de la calificación de la inspección, se prevé que se tomen los puntajes de los dos años anteriores, y de no existir, el de la dirección del centro (Art. 41 a 41.2).

De este modo, la “*aptitud docente*” se basa en cinco elementos (Ordenanza N° 45- ANEP, Art. 42):

- i) puntajes de las inspecciones,
- ii) puntajes de las direcciones,
- iii) cursos de capacitación y trabajos de investigación anuales,

---

<sup>26</sup> En contraste, en Chile por ejemplo, el sistema de evaluación de estudiantes y docentes tiene consecuencias “*fuertes*”, pues acarrea medidas concretas para los docentes y los centros educativos (Ravela, 2006; González Vaillant, 2016).

- iv) observaciones disciplinarias, y
- v) cumplimiento con tareas administrativas.

La configuración de la calificación final anual (ver cuadro 9), que se toma para considerar los ascensos escalafonarios anuales, se ajusta tres dimensiones: *i)* la *permanencia* de cuatro años en el grado, y *ii)* la *“antigüedad calificada”*, compuesta por 140 puntos, de los cuales 100 -como máximo- corresponden a la -mencionada- *“aptitud docente”*, 20 puntos la *“actividad computada”* (número de clases que efectivamente se dictó en el año), y 20 más a la *antigüedad* en la docencia. Por último, *iii)* se exige la aprobación de cursos reglamentarios específicos para cada cargo (Arts. 38, 49 y 52).

**Cuadro 9: Subdimensiones para la promoción laboral y la evaluación de los docentes de ANEP**

<b>Permanencia</b>	Años en el escalafón. Mínimo 4 años para el pasaje de grado.	
<b>“Antigüedad calificada en el grado” (140 puntos)</b>	<b>“Aptitud docente”</b>	Evaluación de inspección y dirección (hasta 100 puntos).
	<b>“Antigüedad”</b>	Años de antigüedad (hasta 20 puntos).
	<b>“Actividad computada”</b>	Porcentaje entre las clases que dictó y las que debió dictar en todos los establecimientos en que haya actuado (hasta 20 puntos).
<b>Aprobación de cursos</b>	Cursos reglamentarios según el cargo.	

Fuente: elaboración propia en base al Estatuto Docente de la ANEP (Ordenanza N°45, Arts. 38, 49 y 52).

De este modo, todo docente será promovido en la medida que haya obtenido los años en su grado y un promedio de puntaje *“no inferior a la mitad más uno en los factores aptitud docente y actividad computada y haya aprobado los cursos (...)”* reglamentarios (Art. 39).

Para evaluar la *aptitud* del docente, las *visitas inspectivas* y las de la dirección deberán considerar una serie de *“aspectos cualitativos”* (ver cuadro 10). Sin embargo, no se encuentra información respecto al peso relativo de cada dimensión, ni sobre sus escalas de puntuación, ni sobre los indicadores concretos a los que remiten las subdimensiones conceptuales.

**Cuadro 10: Elementos que componen la evaluación del desempeño docente (“*aptitud docente*”) según la figura supervisora que la realiza**

Inspección	Dirección
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. la capacidad técnico-pedagógica,</li> <li>ii. la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje,</li> <li>iii. la orientación y planificación del curso,</li> <li>iv. los aprendizajes de los alumnos,</li> <li>v. la “<i>capacitación para seguir aprendiendo</i>”,</li> <li>vi. el clima de trabajo, cooperación e iniciativa,</li> <li>vii. el respeto por los estudiantes, y</li> <li>viii. la creatividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. la aptitud y preparación,</li> <li>ii. la iniciativa,</li> <li>iii. la disposición para el trabajo y la colaboración,</li> <li>iv. el aporte al desarrollo de la comunidad educativa,</li> <li>v. su asiduidad y puntualidad,</li> <li>vi. las relaciones humanas,</li> <li>vii. el interés, la preocupación y el trato con los estudiantes;</li> <li>viii. los trabajos técnicos o investigación,</li> <li>ix. la contribución en la formación de futuros docentes,</li> <li>x. la integración de tribunales,</li> <li>xi. “colaboración en el aporte realizado por el Centro Docente para la inserción en el medio social”.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base al Estatuto Docente de la ANEP (Ordenanza N°45, Arts. 43 y 44).

En suma, si bien existe un margen para la evaluación del desempeño, la “*aptitud docente*”, sobresale el peso de la *antigüedad*, y la ambigüedad en el procedimiento de la calificación por parte de las figuras supervisoras (dirección e inspección), pues no hay disposiciones concretas sobre cómo y cuánto evaluar. Si bien la calificación final deriva de un sistema relativamente complejo, la *antigüedad* es constituye el *mecanismo de promoción laboral* por excelencia en esta carrera.

Este margen para considerar el desempeño, como se verá en el análisis a continuación, se encuentra aún más acotado, pues no se trata de una evaluación efectiva del desempeño laboral por dos razones: por un lado porque la escala no se recorre con la amplitud que esta proporciona (ver análisis subsiguiente); y por otro porque las visitas de la inspección son infrecuentes, y las direcciones si bien están en contacto con la realidad del centro, tienen menos contacto con la de las aulas.

### 6.3.2 La evaluación docente en Uruguay: la mirada de los actores

#### La mirada de los académicos: “la incompetencia ignorada y la competencia no reconocida”<sup>27</sup>

Desde la perspectiva aportada por algunos académicos, el sistema de evaluación docente en Uruguay, y en Argentina, genera que la “*competencia no sea reconocida y la incompetencia ignorada*”. Observan en la forma de evaluar que el puntaje es consuetudinariamente alto, salvo casos de gravedad. En este sentido *su función es limitada*, pues: no retroalimenta al docente, no permite situarlo correctamente en relación al colectivo, y tampoco informa al sistema sobre su desempeño.

“En nuestros sistemas hay evaluación, no es que no haya, pero es un sistema que es la competencia no reconocida y la incompetencia ignorada. Porque no vas a encontrar un inspector que ponga menos de 90. No sé, le tiene que haber pisado el pie el docente, o haberle dicho algún impropio, sino, no le pone menos de 90. Y en Argentina es igual. Es exactamente igual” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“No es un sistema que esté pensado a partir de una evaluación del desempeño del docente que retroalimente su tarea de enseñar, y que al mismo tiempo permita de situarlo en relación al colectivo docente. Entonces eso sí me parece que es una característica que marca, pensando en los dos países” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

En referencia al papel de los actores involucrados en la evaluación, se subraya el anacrónico rol de las inspecciones. Si bien las inspecciones de asignaturas remiten a los aspectos de la enseñanza de la disciplina, también se encuentran las inspecciones de institutos o las inspecciones regionales que tienen un rol y una perspectiva más abarcativa. No obstante, los académicos consultados señalan que el sistema de evaluación se sustenta en una supervisión estilo “*industrial*”, supervisar la tarea de la masa de docentes. Desde esta perspectiva, la discusión sobre el rol de los inspectores “*nunca se da*”, no se instala en la agenda. Además, no se ha discutido sobre el rol de la inspección.

El rol de la inspección pone en foco la cuestión de un sistema de educación media concebido con las asignaturas como ejes estructurantes por un lado, y en el trabajo de aula, por otro. Desde la perspectiva de los académicos entrevistados, la cuestión está en el *locus* de la educación: podría pensarse que el énfasis transite hacia el centro educativo, además de correr el foco de la asignatura como objeto de supervisión.

Se observa que los inspectores no son numéricamente suficientes para cumplir su función, porque no pueden cubrir a todo el colectivo docente, por ello seleccionan subgrupos para focalizar y factibilizar su tarea. Esta selección, es realizada bajo criterios subjetivos pues, tal como señalan los entrevistados, no hay ningún documento directriz en la materia. En este sentido, se sostiene que no pueden cumplir con cabalidad su rol. De este modo, se considera necesario reconfigurar esta figura, y en esa transformación se sugiere la posibilidad de repensar su vínculo actual con la evaluación. La idea de desligarlo de la evaluación y vincularlos a las mentorías o acompañamiento es una propuesta sugerida por algunos académicos.

En parte, por su insuficiencia cuantitativa, la evaluación al docente por parte de la inspección se percibe *pobre, superficial y sin consecuencias*. Pobre y superficial, puesto que la devolución es exigua, o nula si

---

<sup>27</sup> Punto señalado por una entrevistada que remite a una frase de Fullan y Hargreaves (1996).



transcurren años para que un docente sea evaluado por la inspección. Además, se la considera poco profunda, lo que se refuerza con la existencia de un acuerdo tácito, que implica que la puntuación global no puede ser menor a un umbral elevado o que *“todos tienen la misma nota”*, salvo casos críticos por su gravedad.

La superficialidad de la evaluación se combina con su práctica ritual: prima la forma y no el contenido, y redundante en la idea de que *“nadie toma en serio la evaluación”*. La *“ritualización”* en la asignación del puntaje radica en que se tiende a concentrar en las notas altas, y genera una visión distorsionada del desempeño efectivo. Entonces, *“no tiene consecuencias”*, salvo casos excepcionalmente graves, en la medida que la homogeneidad de las notas genera escasa influencia en su determinación del orden de elección de horas., sin mencionar su nula influencia en la remuneración.

*“Es una fórmula de control estilo supervisión de la industria. Tiene supervisión de una fábrica, va a ver qué está haciendo el obrero. Eso no está solucionado porque la discusión nunca se da. Hay distintas percepciones sobre eso”* (Entrevista 22\_Uy\_Policy maker\_Academia).

*“Creo que los inspectores son un anacronismo. De última, si se preservaran no creo que tendrían que tener en ese lugar, sino que la carrera docente tendría que correr por otro carril. El inspector en todo caso podría acompañar, en términos de implementación de propuestas, pero no la evaluación de los docentes. Para mí esos deberán ser mecanismos de otro tipo”* (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

*“El caso de secundaria es selectivo en realidad. Hay tres, cuatro inspectores por cada asignatura (...) Entonces tienen que hacerse una composición de qué es lo que creen que es necesario. Generalmente van a los grados más bajos o a los que hay dificultad”* (Entrevista 22\_Uy\_Policy maker\_Academia).

*“La evaluación no tiene consecuencias. O sea, hay poquísima devolución de los inspectores a los profesores. A veces, hay profesores que pasan años sin ser evaluados. La evaluación del director existe, pero bueno, no sé hasta qué punto. Si te guías por lo que te decía antes, que las evaluaciones todas más o menos tienen la misma nota, te das cuenta que no hay una evaluación muy profunda. A uno le cuesta creer que todos los docentes sean iguales. Entonces, obviamente eso no está funcionando, creo que podría cambiar en ese sentido”* (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

*“Como casi nunca hay evaluación de inspección, se toma por defecto la evaluación de la dirección como el 100%”* (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

*“¿Qué pasa con la ritualización? Que esa marea negra que avanza, que todo el mundo hace más o menos las mismas cosas, repite. Nadie toma en serio la evaluación, para bajarle el puntaje a algún docente o para subírsele si efectivamente es bueno”* (Entrevista 22\_Uy\_Policy maker\_Academia).

## **Justicia, incentivos e indicadores en la evaluación**

La evaluación está asociada a la justicia del acto evaluativo. Es decir, para que un sistema de evaluación sea tal debe estar basado en principios de justicia explicitados. Para poder evaluar el desempeño docente de modo más justo es preciso contar con estándares definidos. Es decir, con un *“marco de competencias y capacidades docentes”* esperado para cada nivel. Ese marco actúa como una referencia de *“buen desempeño”* o de tipo ideal del desempeño docente. Esa herramienta permitiría evaluar con criterios objetivados y acercarse al ideal de justicia asociado al acto de evaluar.

El diagnóstico de los académicos consultados es asertivo: el sistema se desarrolla bajo una lógica de la apariencia, *“hagamos como que enseñan y nosotros hacemos como que los evaluamos”*. En contraste, apuntan que el sin-sentido actual se instala porque la evaluación, tal como está, no tiene gran utilidad; esta debería ser serle útil al sistema y al docente. Los académicos señalan que la evaluación tiene que tener *consecuencias*, y estas están vinculadas a un sistema de *incentivos*. Ello no remite a que, exclusiva

o necesariamente, tengan que ser monetarios o sancionatorios; sino que pueden implicar apoyos formativos, o incentivos –simbólicos o materiales- para los desempeños más que satisfactorios.

El punto radica en que la evaluación de la labor docente debería estar orientada a la mejora de las prácticas y los aprendizajes (*finalidad formativa*), y a retroalimentar la práctica docente mediante, por ejemplo, apoyo en formación. Allí surge la *finalidad formativa* como objetivo deseable del sistema: una evaluación funcional al sistema que se sustente en el proceso de continuar formando al docente y no, únicamente, en la capacidad sancionatoria. Para que ello sea posible, es necesaria la explicitación de los principios (*transparencia*) que puedan informar al docente “*en qué se lo evalúa, cómo se lo evalúa, por qué se lo evalúa*”. Para este desarrollo, es necesaria una “*batería de instrumentos*” que actúen como herramientas de retroalimentación tanto para la tarea docente, como para orientar al sistema con información para la toma de decisiones.

Es decir, el discurso de los académicos va en línea con la idea de generar *dispositivos de evaluación para promover el aprendizaje profesional y la mejora de la enseñanza*, y también *dispositivos dirigidos a calificar o categorizar al cuerpo docente* (Ravela, 2009). Además, también mencionan la necesidad de un *diseño escalar* de carrera (Morduchowicz, 2002), que en general tienen a cubrir los dos objetivos anteriores, así como también sugieren pensar mecanismos de promoción horizontal.

“Mirá, yo creo que acá siempre hay que pensar en sistema. Para mí, el **punto central en una evaluación es la justicia**. Es decir, **que sea una evaluación justa, para el sistema y para el individuo**. ¿Qué implica? Implica que, por un lado sea una evaluación de un desempeño. Ahora, para tener una evaluación de desempeño vos tenés que tener algo que en muchos de nuestros países no existe, que es un marco de competencias y de capacidades, un marco de buena enseñanza, o un marco de buen desempeño o referenciales el docente, o como le quieras llamar. Pero vos tenés que tener un marco que diga que para el docente del Ciclo Básico, hay una serie de capacidades y de competencias genéricas para esos docentes (...) **No es solamente un perfil, es un marco que establezca claramente cuáles son las capacidades y competencias**. Entonces si vos tenés eso, **sí podés evaluar sino es difícil**” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“Esa evaluación no sirve. **Esa evaluación es: hagamos como que enseñan y nosotros hacemos como que los evaluamos**. No sirve para nada. **Para tener una evaluación que sirva tenés que tener una batería de instrumentos que te permitan por un lado, retroalimentar al docente en su tarea de enseñar**. Es decir, que haya un **proceso formativo, que no sea solamente de sanción**” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“**Creo que hay que pensar en un sistema de evaluación donde lo que prime es el principio de justicia. Que sea un sistema justo, claro, transparente. Que el docente sepa en qué se lo evalúa, cómo se lo evalúa, por qué se lo evalúa**. Que eso redunde en beneficios en su tarea. Y que, si por algunas razones se llega a la conclusión de que un docente no es bueno en el aula (...) hoy los sistemas se han complejizado de tal forma, que hay miles de roles que puede desempeñar (...) **Por eso es importante pensar en las carreras escalares, en la movilidad horizontal. Es fundamental**” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“Lo que pasa es que tiene que estar como todo atado, la evaluación a un plan. **La evaluación tiene que estar atada a algo para que realmente funcione como incentivo**, o que funcione como tal. Es decir, porque si la evaluación no tiene consecuencias, tampoco sirve para mucho. Entonces, **la evaluación puede tener consecuencias monetarias, pero incluso aunque no tenga consecuencias monetarias, podría tener consecuencias en términos de planes de formación, de apoyos** (...) se debería diseñar algún plan, o sea, ¿qué tipo de recursos para su profesionalización son necesarios?” (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

## La visión de los policy makers: superar “la mirada del déficit”

En las reglas de juego de la carrera, como se vio al inicio del capítulo, la evaluación docente está prevista en el ítem de *“aptitud docente”* a través del juicio de la dirección y la inspección (Ordenanza N°45- ANEP, Arts. 38 y 42). Sin embargo, desde la perspectiva de los decisores políticos, tal como lo han mencionado los académicos, en los hechos es una práctica más ritual que sustantiva. Reconocen el margen que brinda la normativa, pero sostienen que predomina una pauta repetitiva en donde la puntuación efectiva no recorre toda la escala y solo se utiliza su tramo final.

Esto remarca al componente que domina en la promoción laboral, es decir a la antigüedad. Al no contar la evaluación de desempeño con un peso efectivo, la antigüedad, que ya tiene una fuerte jerarquía en la normativa, adquiere aún mayor protagonismo.

Respecto a la forma de evaluar, algunos decisores políticos sostienen que *“en la práctica la forma de calificar no está totalmente organizada”*. Los campos están consignados por el estatuto (Ordenanza N°45- ANEP, Arts. 43 y 44), pero no hay acuerdo sobre *“qué implican esos campos, cuál es la graduación dentro de esos campos como para calificar”*. Esto genera un vacío en la valoración del desempeño. En definitiva, el punto es crítico en tanto la evaluación se torna poco práctica, poco clara y deja dudas respecto a su validez interna, es decir cuánto refleja al desempeño docente.

*“La mirada del déficit”* surge como forma de denominar la perspectiva con la que el sistema evalúa. Ello se asocia a un paradigma en el que prevalece el control, la sanción y la fiscalización de los actores que tienen a su cargo la evaluación por sobre una finalidad formativa. La idea surge del diagnóstico por parte de los policy makers de la necesidad de superar esa mirada, y transitar del eje del control al de la confianza profesional.

*“La discusión acerca de la antigüedad, la carrera del burro y esas cosas que se dicen, que por antigüedad pasás nomás, es relativo ¿Cómo es eso? Existe un puntaje, conformado por 140 puntos, de los cuales 100 son aptitud docente, 20 antigüedad y 20 formación (...) Es un mecanismo bastante complejo. Yo lo que quería señalarte es que existe cierta influencia del tema del desempeño. Así como te digo eso, te digo lo contrario, exactamente al estilo Mujica: el tema de los puntajes que ponen los directores e inspectores es medio un ritual. Anda siempre dentro de los estándares 70, 80, 90, 100, y guardan relación con la antigüedad del docente. Cuanto más antiguo, más puntaje”* (Entrevista 22\_Uy\_Policy maker\_Academia).

*“La forma de calificar no está, digamos, totalmente organizada. Más allá que en el estatuto también están establecidos los campos que podían utilizarse, no existe un acuerdo de parte de directores, o de inspectores respecto a qué implican esos campos, cuál es la graduación dentro de esos campos como para calificar”* (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker)

*“Y por otro lado, esto de la mirada del déficit muchas veces no permite tener puntos de apalancamiento. Es decir, ¿en qué es bueno el docente? Y, a partir de lo que es bueno, avanzar para provocar mejores oportunidades de futuro. (...) Todos deberían ir en este mismo sentido, no de control, sino de mejora continua. En el Uruguay, todo el sistema público y privado, pero sobre todo el público (...) se basa en el control y no en la confianza. Entonces si uno tiene docentes formados, titulados, que tuvieron un proceso de formación, confía en que esa formación lo habilita como para la enseñanza, entonces en lugar de controlar a ver si lo hace bien, o mal cambiar el punto de vista. Esto me consta que hay algunos inspectores, algunos directores que lo hacen, pero no está instalado como sistema. Porque no está instalado un sentido de confianza en el profesional”* (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

En cuanto a la percepción sobre los actores involucrados en la evaluación, surge que el rol de la dirección se presenta algo disminuido en tanto la práctica de visita al aula resulta cada vez más infrecuente, al punto de que se hace referencia a *“una falta de cultura de asistir al aula”* o, de modo más enfático, *“no visitan*

*los directores*". De este modo, se esfuma el rol de liderazgo pedagógico y formativo –mediante la retroalimentación-, y su labor se concentra en cuestiones administrativo- burocráticas. En el discurso de los decisores políticos, es factible observar su preocupación por el rol directivo, en la medida que *"cuesta que los directores se den cuenta que su mirada es importante"*. La reconfiguración implicaría retomar el liderazgo pedagógico y su presencia en las aulas para convertirse en un actor central de la institución educativa en la que se desempeña.

**"Los directores de los centros educativos también han dejado la práctica de la visita al aula. Están fagocitados por una serie de tensiones, eso es cierto. Pero también es cierto, que hay una falta de cultura de asistir al aula. Es mucho bajo el pretexto de, 'bueno, pero yo no soy docto en todas las asignaturas'. Pero sos docente, y no importa si no vas a hablar del contenido de la clase. Sí podés ver si esa clase estaba preparada, podés ver si está poniendo en juego estrategias innovadoras, sabés si está dando una clase magistral o está intentando trabajar por proyectos (...) Cuesta que los directores se den cuenta que su mirada es importante. Entonces muchos terminan haciendo un informe de evaluación, que es un requisito burocrático, y no da cuenta de la verdadera práctica del profesor"** (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

**"Tiene que haber más inspectores, tiene que haber un cambio en el rol. Y en las direcciones lo mismo. Los directores tienen que retomar su rol de liderazgo pedagógico. Que hoy por hoy no lo tienen ¿Por qué no lo tienen? Porque están gran parte de su tiempo, acometidos a tareas administrativas, de gestión y logística de las instituciones"** (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

En cuanto a las inspecciones, como institución con rol evaluativo, se evidencian problemas de índole *cuantitativo* y *cualitativo*. Los decisores políticos señalan la imposibilidad de abarcar (inspeccionar) al gran número de docentes, allí se expresa el *problema cuantitativo*. La expresión *"la inspección no existe"* parte de la premisa de que la característica principal de la visita es, paradójicamente, su escasa o nula presencia. Los lapsos significativos de tiempo sin la retroalimentación de la inspección se perciben como un fenómeno frecuente. Los *problemas cualitativos* se expresan organizacionalmente, es decir: ¿cómo enfocar la labor de las inspecciones bajo la premisa que no abarcarán a la mayoría de los docentes? ¿Qué valor tiene la retroalimentación dada la escasa profundidad de la visita puntual? De mantenerse la estructura actual, los policy makers sostienen que faltaría una decisión organizativa y técnica sobre los criterios para segmentar al colectivo. Finalmente, a falta de evaluación de la inspección, se toma la calificación de la dirección (Ordenanza N° 45- ANEP, Art. 41), la cual, tal como se señaló más arriba, adolece de problemas similares: infrecuencia en la visita a las aulas.

**"Esto pone de alguna manera en discusión qué modelo de inspector, ¿no? Aunque, en el país de los discursos como es Uruguay, se hable de que un inspector es un acompañante privilegiado (...) hay que reconocer, primero, que son muy pocos los inspectores como para hacer ese trabajo. Esa es una realidad de carácter cuantitativo. Segundo, que hay problemas organizacionales, porque, te lo digo desde el rol que desempeñé, decía: 'si no llegan a todos, por favor parcialicen, elijan qué departamentos, o elijan qué tramos del desarrollo de la vida del docente van a asistir'. ¿A los más jóvenes y a los de desarrollo medio? Elijan un criterio para poder ser realmente efectivos' (...) ¿Se entiende? Si yo tengo que supervisar mil profesores, abrumba; y cuando te abrumbas, pierdes cualquier capacidad de acción (...) Permitirte una segunda visita, o permitirte alguna reunión de trabajo, bueno, todo eso no ocurre"** (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

**"¿Cómo es actualmente la evaluación? en realidad pasa básicamente por esos dos actores: directores e inspectores. O sea, la de inspección prácticamente no existe. Esa es la verdad. La inspección no existe (...) Yo soy docente, la última vez que me inspeccionó un inspector fue en el año 2002. Nunca más. Conozco profesores que la evaluación se las hicieron en el noventa y pico (...) Se repite un procedimiento burocrático (...) Los años que no va a visitar tenés el informe de dirección. A mí, en toda mi carrera docente, nunca me visitó un director. No visitan los directores. Ellos replican el puntaje de todos los años, con juicio preestablecido. Muchos, otros no"** (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

De este modo, el foco de la tarea de la inspección podría pasar de una visión del control a una visión de acompañamiento. La importancia de *“cambiar el rol del inspector”* es un punto central para los decisores políticos. Trasladar el peso de la actividad fiscalizadora y poco integrada a los centros educativos, a un papel vinculado al acompañamiento y la supervisión. Esto va en línea con lo señalado en la literatura (Perrenoud, 2016) respecto a cierta obsolescencia de las prácticas clásicas y algunas figuras en la evaluación docente. Se plantea que la *visión asignaturista* de la labor de inspección debería ser superada por una tarea que se vincule con los centros educativos y que valore otras dimensiones además del dominio y enseñanza de una disciplina. Se señala que aquellos elementos que hoy día son considerados como prácticas educativas favorables, no parecen ser ponderados desde la inspección. Asimismo, destacan que la inspección además generar involucramiento con el centro, debería promover y relevar otras dimensiones: el trabajo en coordinaciones, por proyectos o de modo multidisciplinar.

**“Creo que lo primero que habría que habría que cambiarse es a través del fortalecimiento de las inspecciones y cambiar el rol del inspector. El rol del inspector, que deje de ser un rol fiscalizador, a que sea un rol de supervisión y acompañamiento. Es decir, integrarse al centro educativo y salir de la visión exclusivamente de la asignatura. Es decir, va y mira su asignatura y no mira, por ejemplo, las actividades del docente en el centro, si se involucra, si participa, cuál es su actuación en las coordinaciones, si trabaja en proyectos, si trabaja de manera multidisciplinar. Muchos no valoran eso”** (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

**“Si la carrera docente está bien armada, y se cuenta con profesionales, ¿es necesario una supervisión controladora, o se requieren otro tipo de acompañamientos?”** (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

**“En la propuesta de reforma estatutaria, proponemos cambios en la evaluación, en el sentido de que se valore el trabajo colaborativo, el trabajo desde el centro, el trabajo con pares, el desarrollo de los alumnos. Todas esas dimensiones que en el estatuto del 94 no estaban presentes. Porque era una evaluación más bien administrativa”** (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

### **Una evaluación que no contempla la formación de posgrado**

La escasa valoración de la formación de posgrado es otro elemento mencionado por los decisores políticos. No existe un ítem específico para contemplar la formación de posgrado, y queda a consideración de la dirección o inspección en sus informes. Del estatuto surge que serán considerados en la evaluación de la *“aptitud docente”* los *“cursos de capacitación y perfeccionamiento docente que hayan aprobado en el año, así como trabajos de investigación y otras actividades relacionadas con la docencia, que se acrediten debidamente”* (Ordenanza N° 45- ANEP, Art. 42). De ello se desprende que no está especificada la formación de posgrado, y resulta claro que no hay una pauta explícita de cómo puntuarlos y cómo jerarquizarlos en relación a otros tipos de formación.

Esto, explican los operadores políticos, remite al contexto en el cual el estatuto fue creado y al escaso desarrollo de los posgrados en los años noventa. Sin embargo en la actualidad, esta normativa luce anacrónica, poco equitativa e ignora uno de los pilares de la profesionalización docente.

Adicionalmente, la formación de posgrado incentivada a través de becas o bajo la necesidad de ausentarse por algún período del aula, es un punto donde también existe dificultad. Si bien el estatuto las considera en tres instancias: *i)* como ítem en la evaluación de cargos directivos, subdirectivos, inspectivos u otros de docencia indirecta (Ordenanza N° 45, Art. 48); *ii)* para aclarar que la ausencia por usufructo de una beca no afectará el puntaje por *“actividad computada”* (Art. 50); y *iii)* además es considerada dentro de los motivos de solicitud de licencia extraordinaria (Arts. 70 y 70.9). Por otro lado no aparecen reglamentaciones específicas sobre su contribución a la labor docente, ni sobre su valoración en la

*“aptitud docente”*, ni cómo debe ser ponderada. Además de tal vacío normativo, se señalan obstáculos burocráticos (p.e. tiempos de aprobación en los consejos).

“Digamos, por la vía de los hechos se **da un pasaje casi por antigüedad**. (...) **Lo que no está estipulado en la norma**, es que yo creo que es una cuestión que se da con el avance de las posibilidades académicas que viene teniendo el Uruguay, **es que una vez que el docente es efectivo**, importa su forma de accionar funcional, importa la calificación que obtiene de sus superiores inspectores, directores, etcétera; pero **si ese docente se continúa formando, hace además del profesorado una maestría, un doctorado, un posgrado, investigaciones, quedan consignadas nada más dentro del informe. Pero no se establece un diferencial para aquel que continúa formándose**. Uno podría decir, el director o el inspector debería consignarlo en su registro. Sin embargo no se traduce en un puntaje específico que realmente diferencie a los docentes. ¿Por qué es esto? Hay que pensar cuándo fue redactado este estatuto. Fue redactado a principios de los noventa, las posibilidades en el Uruguay de que se hicieran posgrados eran prácticamente nulas. ¿Qué hacían? Los docentes que querían seguirse formando, hacían dos carreras” (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

“No hay un ítem previsto, por ejemplo, para posgrados. No pesan. Si no te lo consideró el inspector o el director, hay un área de formación, un ítem, o podés ponerlo en observaciones. Pero si no te lo consideró cuando te dio ese puntaje total, marchaste, no tenés cómo. Es monstruoso de verdad. Es monstruoso, es más, hay hasta ciertas perversidades que se relacionan con las becas. Si vos conseguís una beca en el exterior, tenés que pasar las mil y unas para que el Consejo te permita irte, sin que eso te genere un perjuicio.” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

## La *“verificación burocrática”* de la evaluación: la perspectiva sindical

El control sobre su tarea y el cumplimiento de aspectos burocráticos son los elementos que destacan los dirigentes sindicales consultados sobre la evaluación. Coherente con esa percepción es la visión que tienen de la función de la inspección: reducida al aspecto *“burocrático-administrativo”*, con un rol más *“fiscalizador”* que orientador. El *“control de la libreta”*, la *“verificación burocrática”*, hasta la idea de *“comisarios políticos”* aflora en el discurso de los sindicalistas entrevistados, con mayor énfasis por parte de los entrevistados de FENAPES.

La referencia académica y el rol orientador se asocian con las antiguas funciones de la inspección. Se valora la posibilidad de rescatar la referencia académica que supo ser la inspección. Incluso el peso de la evaluación de la inspección resulta ser menos incidente, pues también mencionan que en la práctica son escasos los docentes que cuentan con su visita y, de contar con ella, su frecuencia es escasa.

Los sindicalistas observan que además la evaluación en general se ha deteriorado debido a la preeminencia de los resultados, el foco en las notas de los estudiantes y cierto énfasis cuantitativo.

Más allá que la evaluación está pautada por normativa, los sindicalistas observan un componente subjetivo y por lo tanto, de alta discrecionalidad. Este punto muestra una visión coincidente con los decisores políticos, al identificar grados de ambigüedad significativos ante la falta de pautas claras para considerarlos y ponderarlos.

Respecto a la calificación y el recorrido de la escala, los sindicalistas consultados sostienen que esta se recorre, no obstante predominan las calificaciones muy buena o excelente.

“Mirá, yo parto de la base que evaluar es medir. Ahora, yo creo que el cuerpo inspectivo en general, en función de cómo está definida la política pública, tiene un papel más fiscalizador que de medida. Fiscaliza, porque ni siquiera orienta” (Entrevista 20\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Yo creo que el perfil académico que se tenía tanto de inspectores, directores, a lo largo del tiempo, se perdió por un rol burocrático-administrativo”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Los inspectores cuando visitan se dedican a hacer visitas administrativas en vez de ser orientadores pedagógicos. Yo veo que un inspector tiene que tener un rol de orientador pedagógico. Ser un referente académico (...) Se dedican a otra cosa, a controlar la libreta. Tienen un rol de comisario político. A ver, te controlo la libreta, si tenés muchos bajos o altos”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Un inspector, a no ser raras excepciones, lo que es, es un verificador burocrático de los resultados que está escupiendo ese docente”** (Entrevista 20\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“El problema de la evaluación es que hace mucho tiempo los inspectores eran referentes académicos. Te ayudaban a profundizar, a seguir formándote en tú asignatura. Ahora son verificadores de libreta”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Los directores son distintos, los inspectores son los mismos. Pero los que priman son los informes de dirección en un 90%, porque hay muy poca gente que tiene informe de inspección, y el que lo tiene, no lo tiene anualmente. Y el informe te sirve por el año”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

**“Yo creo que se ha deteriorado la evaluación. Se ha extrapolado esa locura de los resultados (...)”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Cómo se evalúa es muy subjetivo. Es complejo y podés encontrar miradas muy distintas (...) Cada uno va construyendo su propia mirada y los ítems que tenés que observar. Si bien algunos están en el formulario, por lo menos esbozados, la letra en sí no dice demasiado”** (Entrevista 20\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“Que sistematice y que permita salir un poco de la subjetividad absoluta, que en definitiva termina siendo una suerte de aquél me cae bien en términos profesionales, y no solamente en términos afectivos y lo califico bien y al otro no (...) tenemos un problema de sistematización, y yo diría hasta de estandarización”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

**“Sí, la escala se recorre, si bien es cierto que hay un porcentaje que está en el orden del muy bueno al excelente, quizás el mayoritario (...)”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

### 6.3.3 Síntesis: el desafío de cambiar hacia una evaluación *con consecuencias*

Este capítulo se centró en la evaluación de desempeño como componente de la carrera docente y abordó dos perspectivas: el análisis normativo y la mirada de los tres actores entrevistados.

La “*aptitud docente*” consignada en el estatuto (Ordenanza N° 45 -ANEP, Art. 38 y 42) es la dimensión que recoge la evaluación del desempeño docente. Se espera que su ejecución sea anual y realizada por las inspecciones y direcciones, y en los concursos de ingreso a la carrera. El puntaje surge al considerar de una serie de “*aspectos cualitativos*”, de los cuales no se halla información respecto al peso relativo de cada uno, ni a sus escalas, ni sobre los indicadores de las subdimensiones conceptuales. Esta ausencia de estandarización y, en contrapartida el predominio de la subjetividad y discrecionalidad, fue subrayada por los entrevistados.

Se constata en la normativa un margen para la evaluación del desempeño, pero en la evaluación global tiene una jerarquía significativa la antigüedad, elemento que se refuerza dada la ambigüedad aludida en la calificación. No hay disposiciones concretas sobre cómo y cuánto evaluar. La calificación final es el resultado de un sistema relativamente complejo y, de hecho, el mecanismo de promoción laboral por excelencia en esta carrera redundante en la *antigüedad*.

Respecto a la visión de los actores, la expresión “*nadie toma en serio la evaluación*” puso de manifiesto su valoración. Se observó una fuerte concordancia entre los tres grupos de entrevistados sobre su *función limitada* y su *forma obsoleta*. Esto se produce por la mencionada ausencia de estandarización, que se refuerza con la forma de asignación del puntaje. Se hallaron concordancias en los discursos en que la puntuación tiende a estar, conceptualmente, entre los desempeños muy bueno a excelente. Es decir, se concentrarían sobre el final de la escala, y los puntajes insuficientes remiten a casos graves y excepcionales<sup>28</sup>. Los discursos de académicos y policy makers convergen en este punto. Los dirigentes sindicales han matizado la cuestión al señalar que “*la escala se recorre*”, aunque también reconocen que, mayoritariamente, se sitúan en altas calificaciones. En este sentido, los tres grupos de entrevistados la como una práctica que asume un *valor ritual* más que sustantivo, pues se ha burocratizado y es parte de un requisito formal más que sustantivo.

La “*mirada del déficit*” es el paradigma que ha predominado en la evaluación docente. Con ello, los operadores políticos refirieron al predominio de la idea de control por sobre la de confianza profesional. La evaluación se ha tendido a realizar con una finalidad fiscalizadora que, a su juicio, no permitiría su uso para la mejora del sistema y de las prácticas docentes. En términos del *accountability* (Ravela, 2006; Benveniste, 2000), puede decirse que el sistema no rinde cuentas a la sociedad del desempeño de sus docentes, pero tampoco se rinde cuentas a sí mismo. Es decir no se auto-proporciona información sobre cómo actúan o qué aptitudes tienen sus docentes. Por ello, se ha enfatizado la necesidad de superar esa “*mirada del déficit*”: transitar del control a la confianza.

En cuanto a su *forma obsoleta*, el modelo de evaluación se consideró anacrónico y de supervisión de tipo “*industrial*”. Este punto es coincidente con lo señalado por Perrenoud (2016) respecto a la necesidad de trascender las prácticas clásicas de evaluación. Sin embargo, resulta interesante aportar el origen etimológico de la palabra *inspector*, que viene del latín *inspector*, significa “el que examina lo realizado”. Componentes léxicos: prefijo *in* (hacia adentro), *specere* (mirar, observar), más sufijo *tor* (agente, el que hace la acción). En este sentido, su origen etimológico, de algún modo, da cuenta de su función delimitada

---

<sup>28</sup> Este elemento no ha podido ser confirmado a través de documentación, puesto que las evaluaciones docentes no son un dato de público acceso.



a observar (supervisar). El origen del rol se ve circunscripto a tareas que excluyen el acompañamiento, la retroalimentación y una función formativa.

Respecto a las valoraciones sobre los encargados de la evaluación, es decir las inspecciones y las direcciones, los tres grupos de entrevistados coincidieron en que, por un lado, la labor de las inspecciones responde a otro momento histórico y su función se ha reducido a lo administrativo. Pero también, los sindicatos agregan que además su rol es fiscalizador, controlador y de “*comisarios políticos*”– especialmente desde la visión aportada por FENAPES-.

El *problema de la inspección es cualitativo y cuantitativo*. Lo primero se expresa en términos organizacionales: la falta de profundidad de visitas las puntuales, la pérdida del acompañamiento en el proceso y su impacto en la escasa retroalimentación al docente. Los problemas cuantitativos se vinculan con la cantidad insuficiente de inspectores en relación al colectivo docente. Por ello, se debe decidir en qué segmentos o grupos focalizar y los criterios para estas decisiones deberían explicitarse.

Respecto a la dirección, se la ha percibido como una función disminuida para evaluar el desempeño. En particular, los decisores políticos enfatizaron en la “*falta cultura de asistir al aula*”. El alejamiento del aula los sitúa en una posición menos informada para calificar la práctica docente, aunque en los hechos es la calificación que prevalece ante la ausencia -por dos años o más- de la calificación de la inspección (Ordenanza N°45-ANEP, Art. 41.1 y 41.2).

Finalmente, otro indicador de su *obsolescencia* es la escasa valoración que hace la evaluación docente de la formación de posgrado. El estatuto no la menciona, aunque puede contemplarse como instancias de mayor jerarquía que los cursos de perfeccionamiento. Sin embargo, no hay una pauta concreta sobre cómo puntuarlos y contemplar la diversidad actual de esta oferta educativa. En definitiva, la carrera no premia la formación de posgrado, porque no la contempla.

## 6.4 ¿El cambio “a la uruguaya”? la carrera docente en Uruguay

Esta tercera dimensión busca responder a la pregunta: ¿hubo cambios en la carrera docente uruguaya durante los gobiernos progresistas entre 2005-2019? ¿En qué aspectos de esta se produjeron? ¿Qué percepciones y explicaciones aportan los tres actores consultados?

La sección se estructura en tres partes, *i)* la primera abarca un análisis de los cambios en la normativa y de opciones de políticas implementadas o tratadas en la agenda gubernamental. La segunda, *ii)* desarrolla el análisis a partir de las entrevistas a los tres grupos de actores respecto a la cuestión del cambio-continuidad de la carrera docente, particularmente en educación media. Por último, *iii)* se expone una síntesis que unifica y presenta los elementos centrales, así como reflexiona sobre la interrogante que estructura la sección.

### 6.4.1 El cambio y la permanencia (I): la normativa y las iniciativas de política

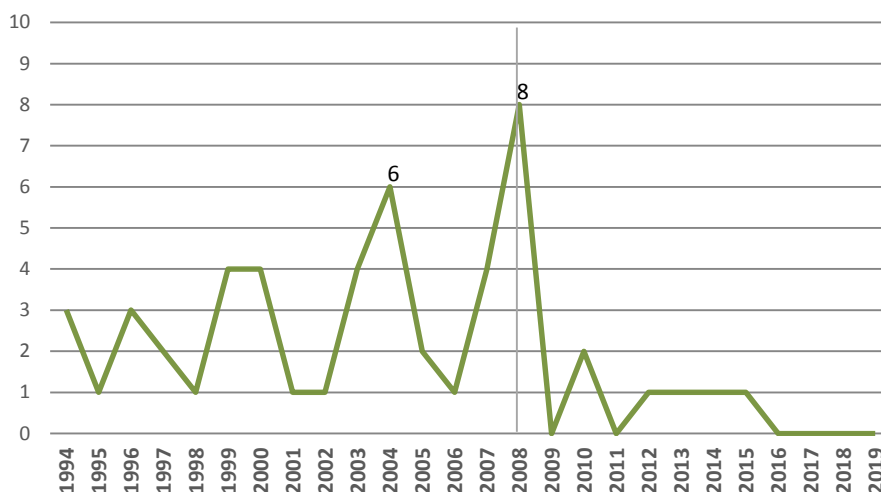
Como se señaló previamente, la carrera docente uruguaya aún está pautada por el Estatuto Docente de la ANEP (Ordenanza N°45) de 1993, si bien la LGE de 2008 (N°18.437) dispuso que el CODICEN aprobaría a futuro un nuevo estatuto docente (Art. 69), esta iniciativa de política de transformación sobre la carrera que no se concretó en el período estudiado (2005-2019).

Sin embargo, desde su promulgación hasta el fin del período de este estudio, la norma sufrió algunos cambios puntuales en forma de: ampliaciones, rectificaciones, complementos, aclaraciones. Las modificaciones de la norma se extienden desde el año siguiente de su promulgación hasta el 2015.

Del análisis sobre las modificaciones al estatuto docente (ANEP, Ordenanza N° 45) desde 2005, se observa que: todas las modificaciones se produjeron en los primeros diez años de gobierno (2005-2015); hasta 2015, se realizaron rectificaciones, complementos o alteraciones de forma anual –exceptuando dos momentos, 2009 y 2011-; el año que acumula más modificaciones es el 2008 (ver gráfico 1).

En síntesis se observan 21 modificaciones puntuales durante los gobiernos del FA, y 30 modificaciones en el período previo –desde que se aprueba el estatuto a 2004-, lo cual no indica la presencia de un “impulso modificador”, sino más bien lo contrario. Durante el ciclo frenteamplista (2005-2019) se realizó, aproximadamente, una modificación y media (1,4) con frecuencia anual durante los 15 años. Si se consideran solo los años “activos” (2005-2015) se produjeron, en promedio, casi dos modificaciones anualmente (1,9). En el período previo, en promedio, se realizaron dos modificaciones y media (2,7) anualmente, el año previo al inicio del ciclo progresista (2004) es el que más modificaciones acumula (6).

**Gráfico 1: Cantidad de modificaciones al estatuto docente de la ANEP (1994-2019).**



Fuente: elaboración propia en base al Estatuto Docente de la ANEP (Ordenanza N°45).

En términos sustantivos, los cambios en general son puntuales y menores, salvo la disposición de creación transitoria del CFE, que dispone su funcionamiento bajo la órbita de la ANEP, mientras no se aprobase la Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (Resolución N°1, Acta N°5 / 2010). Posteriormente el debate público ha llevado que la denominación de dicha institucionalidad sea “Universidad de la Educación”. Sin embargo, en los hechos las iniciativas para su instauración se han visto frustradas hasta el último período del tercer gobierno del FA (2019) y el CFE lleva nueve años de instalado.

Respecto a los contenidos del resto de las modificaciones, estos remiten en su mayoría (siete) a las causales de las licencias (por paternidad, duelo, enfermedad, integración de tribunales, etc.). Le siguen, en asiduidad, los cambios respecto a las prórrogas especiales a los cargos docentes y luego aquellos que refieren a las inasistencias por motivos excepcionales. El resto de las modificaciones versan sobre aspectos específicos:

- Licencias (paternidad, duelo, enfermedad, tribunales, sindical, para no efectivos, etc.).
- Prórrogas especiales en el cargo.
- Justificación inasistencias por motivos excepcionales.
- Artículo 71 ( derecho a cinco días de asueto justificados)
- Artículo 75 - Año sabático (6 meses con prórroga de 3 para realizar una investigación sobre educación).
- Creación del CFE.
- Incompatibilidad de cargos.
- Renovación cargos interinos.
- Reingresos a la docencia en ANEP.
- Sanciones.
- Acumulación de horas en CFE.
- Registro escalafonario CEIP.

De este análisis surge que los cambios se realizaron bajo una lógica gradualista (Lindblom, 2003 [1959]): leves y sucesivas modificaciones que casi no se apartan del statu quo. De modo coherente con esa pauta, no se observan novedades en relación a las tres áreas principales de la carrera, es decir: en el ingreso, los mecanismos de ascenso y la evaluación docente –ligados a estos dos últimos, el rol de la antigüedad y los

concursos -. En suma, las modificaciones a la norma no abarcan elementos que se vinculen con los elementos estructuradores de la carrera.

En cuanto la presencia de la cuestión del cambio en la carrera docente en la agenda gubernamental, durante el período considerado, funcionó en dos instancias (2011 y 2016) una Comisión bipartita de Estatutos en la órbita del CODICEN, integrada por representantes de la ANEP<sup>29</sup>, de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU)<sup>30</sup>. A partir del análisis de sus actas, se puede reconstruir que en el año 2011 ya se había creado una comisión de reforma del estatuto que cesa en funciones<sup>31</sup>, y según se consigna (CODICEN, Res. 38, 1ra reunión/ 2016) abarcó la realización de una agenda temática pero, según consta en actas, los dirigentes de FENAPES señalan que no hubo una segunda convocatoria para iniciar el estudio de las propuestas.

La segunda instancia está dada por su reinstalación a mediados de 2016, y su funcionamiento adopta la modalidad de trabajo por capítulos del estatuto (CODICEN, Res. 38, 2da reunión/ 2016). La lógica de trabajo también es indicador de la pauta incremental, en la medida que no hay una discusión sobre las grandes orientaciones de los cambios, sino que se procede directamente a un trabajo minucioso en un orden formal (ordenamiento de los capítulos) y no por una jerarquización cualitativa.

La comisión funciona durante poco más de un año, hasta que se produce el retiro de los sindicatos. A partir de esta coyuntura, se sugiere dar por concluidas las actividades de la comisión (CODICEN, Res. 38, 26va reunión/ 2017) y elevar al CODICEN las propuestas tratadas. A partir de fines de 2017 no se encuentra evidencia sobre el restablecimiento del tema en la agenda.

En definitiva, se pueden identificar dos iniciativas de política pública que afectan la carrera:

- I. La política de recomposición salarial.
- II. La creación del CFE.

Respecto a la recomposición salarial, elemento que fue desarrollado en la sección anterior, cabe destacar el aumento significativo de las remuneraciones docentes, incluso por encima del crecimiento de los salarios del conjunto de los trabajadores durante el período 2004-2015. En busca de remarcar su aspecto piramidal y matizar su “achatación”, los grados más altos recibieron un incremento relativo superior (INEEd, 2016). Sin embargo, esto no sucedió para los puestos directivos, que permanecieron con remuneraciones en relativa desventaja respecto a los aumentos para el resto de los puestos significativa la política de incremento salarial docente, mediante un considerable esfuerzo fiscal, la brecha entre las remuneraciones docentes y las de otras profesiones es aún marcada (INEEd, 2019), lo cual invita a considerar causas más profundas del origen de esta desigualdad.

En cuanto a la creación del CFE, mencionada como modificación del estatuto en 2010, si bien es una política estricta de formación docente, no puede decirse que no tenga impacto y vínculo con la carrera, en la medida que institucionaliza un ámbito formativo que además, pretendía ser de tránsito hacia una institución universitaria, elemento que no se llegó a plasmar durante el ciclo del FA (2005-2019). La

---

<sup>29</sup> CODICEN, Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), y Consejo de Formación en Educación (CFE).

<sup>30</sup> Como integrantes de CSEU en tanto sindicatos de la educación pública de la órbita de ANEP: la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU).

<sup>31</sup> No ha sido factible reconstruir la fecha de cese, se sobreentiende a partir de las actas de la comisión bipartita de estatutos de 2016-2017 (CODICEN, Res. 38, 2016 y 2017) que la comisión anterior había funcionado durante pocos meses, pero no se encontró documentación que informe sobre su período exacto de funcionamiento.

institucionalización del CFE permitió la creación de nuevas carreras docentes (p.e. educador social o técnico en primera infancia), la creación del Plan Nacional Integrado de Formación Docente, que unifica la estructuración y duración de los trayectos formativos docentes. Así como la departamentalización (2010-2014) y la creación de los Institutos Académicos pautada entre 2015 y 2020 conforman una apuesta a diversas opciones de política pública con el fin de generar una institucionalidad que dotara al CFE de carácter universitario (Mancebo, 2019).

## 6.4.2 El cambio y la permanencia (II): la perspectiva de los actores

### La academia y *“la economía política del cambio”*

La ausencia de cambios es la nota dominante en cuanto a la carrera docente durante el periodo de los gobiernos del Frente Amplio bajo la perspectiva de los académicos consultados. Las negociaciones entre sindicatos y autoridades educativas son señaladas por este grupo como un punto central en la cuestión del no-cambio. Las instancias sistemáticas y determinadas a modificar la pauta laboral docente es una de las cuestiones que se estiman escasas e ineficientes.

*“Una resistencia grande al cambio”* es un elemento mencionado; además, no es posible identificar propuestas concretas *“más o menos cerradas”*, es decir bien desarrolladas, que incentivaran y abonaran el debate.

*“Pero me parece que en realidad más que nada lo que tranca las reformas es que no hay, **no hubo, creo, seriamente, un intento de negociación fuerte, serio y activo con los sindicatos**”* (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

*“Bueno, yo creo que hay siempre como una resistencia grande al cambio, a cambios sobre todo cambios drásticos. Y me da la sensación de que tampoco hubo, o sea, hubo propuestas de modificación de la carrera docente, propuestas más o menos cerradas (...) Entonces, cosas de ese estilo, que muchas creo que fueron en buena dirección pero **no fueron a modificar la estructura, fueron algunos aspectos puntuales que en general no eran demasiado discutidos**”* (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

*“Nadie propuso, quizás lo propusieron pero nunca estuvo en un proyecto de decir, bueno, cambiemos realmente la manera como ascienden los docentes, cambiemos eso. De hecho sí hubo una iniciativa de Primaria (...) por lo menos de generar algo diferente a la promoción por antigüedad en Primaria. Pero no en Secundaria”* (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

En términos propositivos, los académicos sostienen que Uruguay, y Argentina, han sido particularmente omisos en la consideración *“sistémica e integral”* de la carrera. La idea de una carrera pensada en articulación directa con otras aristas de las políticas docentes, como por ejemplo la formación. Hay acuerdo en señalar la ausencia de un plan integral que procure converger las miradas con distinto alcance (corto, mediano y largo plazo) y que dote de mayor racionalidad a la profesionalización del cuerpo docente de educación media y a los problemas de titulación que acarrea.

*“Y yo creo que ese es uno de los problemas que tuvieron no solo administraciones pasadas también, concretamente la kirchnerista y la del gobierno del Frente Amplio en el Uruguay; porque la diferencia con Chile, o la diferencia con el caso de Ecuador, o incluso caso de Perú, es que en esos países se pensaron las*

**políticas de manera sistémica e integral.** Entonces la ley, las sucesivas leyes y normativas, fueron agregando elementos pero a una película, a un guion que ya estaba preestablecido. **Entonces como que se buscó articular (...) con la formación, da pautas para la formación.** Tiene que ver con la carrera, tiene que ver la evaluación” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“La verdad hasta donde yo estuve más involucrada en el tema, **no creo que haya habido seriamente un plan.** Es decir, o sea, **planes realmente pensados en corto, mediano y largo plazo, de implementación gradual por ejemplo.** En donde se tienda hacia el profesor cargo, o se tienda hacia un **esquema de profesionalización docente más racional,** se tienda hacia un **esquema de profesionalización docente que atienda a todos los docentes no titulados que hay,** que en realidad son los que menos acceden a la profesionalización” (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

“En términos de carrera docente, me parece que hay todo **un desafío que tiene que ver con conectar más la carrera docente con la formación,** no solo la de grado sino la continuidad de la formación, y de cómo se conecta.” (Entrevista 16\_Uy\_Academia\_Policy maker).

En ese marco, algunos entrevistados identifican planteos de la sociedad civil - en referencia a EDUY21- que evalúan despegados de la realidad educativa y califican como *“reformismo de oficina”*. Para este grupo de académicos, iniciativas de esta índole alimentan la posición abroquelada de los sindicatos frente a la opción de modificación de la carrera. La racionalidad atribuida al escenario planteado es: opciones de política *“reformistas”* o *“refundacionales”* retroalimentan a la postura defensiva sindical y cierto *“conservadurismo”*.

“Claro pero el reformismo ese, a ultranza, que es un **reformismo muy de oficina, en realidad refuerza la inseguridad de los actores que se tienden a abroquelar en el sostenimiento de lo que consideran son sus conquistas gremiales** y la defensa [de sus derechos o conquistas] (...) Entonces hay una racionalidad de cómo está instalado el escenario” (Entrevista 17\_Uy\_Academia\_Policy maker).

“El **reformismo produce conservadurismo,** te lo diría de esta manera. **Ese reformismo refundacional, al estilo EDU-UY21, en realidad en general lo que hace es erosionar las bases.** Porque en general se ven las cosas de un solo lado. **Entonces ¿qué es lo que ves? Resistencia.** Y **¿qué resisten los sindicatos? Y bueno, a la falta de certeza (...)** Cuanto más el discurso reformista plantea modificar las condiciones de trabajo, sin tener en cuenta la perspectiva de los trabajadores, **más los trabajadores se afirman en lo que consideran que son sus derechos”** (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

Se identifica un discurso crítico por parte de algunos académicos respecto al rol sindical en materia de carrera, pues se sostiene que el estatuto se presenta como *“inmodificable”* para los sindicatos. Se resalta que el tema del cambio del estatuto genera una reacción instantánea, de forma independiente del contenido de las propuestas.

La visión de estos académicos remite a un grupo de docentes sindicalizados atrincherados -*“esta cuestión del atrincheramiento”*- por salvaguardar al estado normativo existente respecto a la carrera, acompañado de una dificultad significativa para pensar escenarios futuros y alternativas de política pública diferentes.

“Tenés el tema de los sindicatos, porque esto tiene que ver con el estatuto docente. Y cuando vos hablás de estatuto docente y les decís al sindicato ‘estatuto docente’, es **como tocarle a la madre, no lo quieren cambiar. Es inmodificable”** (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“En términos de la carrera docente diría que poco en secundaria, hasta donde yo sé poco. Me parece que es esta **cuestión del atrincheramiento,** que de alguna manera **defender lo que existe, y una enorme dificultad de imaginarse que pueden ser las cosas de otro modo.** **Creo que los sindicatos están más apegados al pie de la letra de lo que quieren defender, porque sienten que cualquier cambio que se pueda producir va a ser para peor.** Y eso me parece que ha dificultado” (Entrevistado/a\_16).

“El sindicato de la enseñanza Secundaria es fuerte, o sea, es un sindicato bastante fuerte, y bueno, y sí, es verdad que se ha parado muy radicalmente” (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

La perspectiva según la cual solo se aborda el *abroquelamiento del actor sindical* resulta insuficiente como elemento explicativo. En esa línea, algunos académicos entrevistados introducen el punto del *costo político* del tema del cambio en la cuestión docente, puntualmente en la carrera. Se sostiene que las líneas de políticas docentes del período apuntaron a dimensiones menos polémicas, que implicaban negociaciones más factibles o con confrontaciones menos agudas con los sindicatos.

Es esa línea, por ejemplo, se evidencian políticas de fortalecimiento de la formación docente con la generación de nuevos planes como el Plan Nacional Integrado de Formación Docente, más conocido como Plan 2008 (CFE, 2008); o también las mencionadas acciones en políticas salariales docentes (INEEd, 2016).

Algunos académicos observan que los gobiernos del FA en Uruguay carecieron de una *“economía política del cambio”* en materia docente. Se entiende por economía política a un conjunto de acuerdos, negociaciones, contratos y consensos entre diversos actores a través de relaciones cambiantes y diversas dentro de una trama –compleja- de intereses (Osorio, 2017). Así es que se refiere a la economía política (de poder y de recursos) del cambio en políticas docentes, puntualmente en la carrera docente.

Esta *economía política* abarcaría una línea de trabajo sostenida y determinada desde el inicio a generar de alternativas de política pública y considerar los costos políticos aparejados. Ello abarca negociaciones, diálogo, intentos de construcción de consensos y el diseño de propuestas con el entramado de actores educativos, pues –entre los cuales uno clave es el sindical-

**“Que creo no ha podido hacer ninguno de los gobiernos hasta ahora, es ese tema de la economía política del cambio.** O sea, porque es verdad que vos podés tener una propuesta, que técnicamente sea razonable y demás, **pero si no hay realmente un trabajo muy fuerte con el sindicato docente, de negociación y de acuerdos. Sí, de negociación y desde el principio creo yo.** O sea, realmente desde el principio. **Es súper difícil, pero no hay una reforma teniendo en sindicato en contra. Realmente no sé, no conozco ninguna. Con un sindicato en contra, la probabilidad de que caiga es altísima. Que fue lo que pasó con la reforma de Rama, ¿no? O sea, que igual cayó. La quiso hacer igual, pero no, no perduró”** (Entrevista 17\_Uy\_Academia).

“Porque viste, en general se tiende a responsabilizar a los docentes, a los sindicatos, que yo creo que tienen su cuota. No digo que no, tienen su cuota. Los sindicatos están para defender sus intereses, y son intereses corporativos. **Pero entre los actores yo creo que hay una responsabilidad muy grande es en la clase política. Con un discurso que dice ‘A’, pero que en fondo no hace ‘A’. Ese es el tema”** (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“Entonces **el gobernante, o el Ministro de Educación que toma en serio el tema docente se compra un problema.** Y a la corta o a la larga no se la quieren comprar. Entonces lo que prefieren es poner en marcha planes, nuevos planes, nuevos programas, libros, tecnologías, computadoras. Entregamos libros, entregamos computadoras, cortamos cintas” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

Respecto a las opciones de política para modificar la carrera, desde la mirada académica se hace hincapié en la relevancia del complejo *mapa de actores* involucrado. Con independencia de la propuesta técnica, de qué modelo de carrera es más plausible, se trata de un tema inherentemente político, de *“alto voltaje”* y conflictividad, con un entramado de actores con intereses e ideologías, con frecuencia, divergentes. Desde la línea este grupo de académicos, se resalta la *complejidad decisional* (Dente y Subirats, 2014), de la política (*policy*) sobre la carrera, y se subraya la necesidad de considerar el aspecto estrictamente político, más que técnico-académico, pues la situación decisional se dirime en la arena política.

“Yo creo que hay modelos de carrera docente, que sin duda alguna, garantizan un mejor desempeño del docente, garantizan una profesionalidad mayor. Hay un modelo que se llama el ‘modelo escalar’. Para mí es un modelo que está bien pensado, tendrá sus debilidades, pero es un modelo que se aplicaría bien a nuestros países. **Bueno, y ahí sí interviene mucho la política. El tema, primero, que esto tiene que ver con los estatutos. Entonces cuando vos hablás de estatutos, estamos hablando de temas que son de alto voltaje y de alta conflictividad. Entonces no solamente tenés que pensar en el tema modelos, actores, porque acá tenés los modelos. Yo te puedo decir desde el punto de vista técnico, está archi demostrado que tal modelo de carrera es mucho mejor que el piramidal**” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

## **Los decisores políticos: “parcelas de cambio” para “un hueso duro de roer”**

La ausencia de “una decisión fuerte” respecto a cambios en la carrera docente es una característica del período estudiado. La perspectiva de los entrevistados que oficiaron de decisores políticos en Uruguay abona dicha afirmación. La mirada de este grupo privilegia una *postura incrementalista* en el sentido aportado por Lindblom (2003 [1959]), la presencia del cambio se esboza en la generación de “*parcelas de cambio*”, a decir de los propios entrevistados.

Puede afirmarse que las decisiones no son producto de una deliberación cabal de los pros y contras de las opciones de política, lo cual podría implicar una postura más racionalista (Bentancur, 2012; Simon, 1957 en Howlett & Cashore, 2007), aunque menos realista. Las alternativas que se implementan derivan de las pugnas entre los distintos actores implicados de lo cual surge la pauta de implementación gradualista Lindblom (2003 [1959]).

“*Muchos cambios pequeños*” es la lógica de elaboración de la política pública, la cual es especialmente valorada por su eficacia, en contraste con los cambios totales o bruscos que se estiman poco prósperos. En esta línea, los entrevistados aluden al cúmulo importante de sucesivas modificaciones que se expresan en la forma de notas, aclaraciones o ampliaciones de los artículos del estatuto de los noventa, tal como fue mencionado al inicio del capítulo.

Un elemento que surge de los decisores políticos, de modo similar que en los académicos, y abona la adhesión a la lógica gradual, es la percepción de que las modificaciones estructurales se tornan más difíciles en tanto se deben conciliar todas las visiones de los actores involucrados. Si se entiende que los procesos de negociación colectiva implican la articulación conciliadora de opciones en disputa, también se parte de la base que lleva tiempo de maduración y participación sistemática.

Las dificultades en la negociación cristalizan en tanto los sindicatos docentes de la educación media suspendieron su participación en las instancias colectivas de discusión del tema, tal como fue aludido respecto al análisis de las actas de la Comisión Bipartita de Estatuto. Esto, para los decisores políticos, opera como un freno a la inclusión del tema en la agenda gubernamental, y más aún para la toma de decisiones respecto al aspecto sustantivo de qué cambiar, cómo y cuándo.

En definitiva, y en palabras de los decisores políticos: “(...) *No [hubo] un enorme cambio de estatuto, sino modificaciones puntuales*”.

“**Hubo varias comisiones [de reforma del estatuto docente] en varios años (...) Allí creo que hay varias cuestiones en juego, pero yo diría que hay una en la cual toda modificación de las condiciones de trabajo de los docentes, o de cualquier trabajador, genera miedos e inestabilidades.** Aun cuando se entiende que es necesario. Por otro lado, de acuerdo a la ley de negociación colectiva de públicos, todas aquellas cuestiones que modifiquen las relaciones laborales, deben pasar por bipartitas. Bueno, no necesariamente tiene que



haber un acuerdo total, pero sí tiene que haber un trabajo por las bipartitas. **En general, digamos, se ha trabajado siempre con los sindicatos, en algunos casos se llegó a acuerdos, en algunas comisiones los sindicatos dejaron de participar, en otras continuaron participando. Pero no ha habido, creo yo, todavía una decisión fuerte de esos cambios, más allá de los intentos, y de muchos cambios pequeños que sí se han hecho al estatuto. Porque no es que el estatuto permanezca inamovible**” (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

“Si uno mira el estatuto, el estatuto viene ahora con una llamada a pie de artículo, en la cual dice que fue modificado por resolución tal y cual. Y cuando se empieza a mirar, son muchas las modificaciones. **Quiere decir que en realidad existe un estatuto, pero ya con muchas modificaciones. Y tal vez esta sea una modalidad que finalmente se vaya adaptando. No un enorme cambio de estatuto, sino modificaciones puntuales. Pero sin duda que un estatuto que lleva, a ver, 20, más, 25 años, es un estatuto que obedece a otros tiempos de relaciones laborales, y de condiciones de trabajo**” (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

“Es un tema cultural. **Pero sobre todo, tiene que haber decisión política.** Es decir, esto lo cambiamos y lo cambiamos, punto. Lo cambiamos, ya está. No se puede todo, aunque sea una parte, elijo. (...) **Y que haya una posibilidad transformadora, aunque sea lenta, pero iniciada. Entonces vayas, de alguna manera, generando parcelas de cambio, empezás a instalar el cambio.** Así en esto de todos o ninguno, nos quedamos siempre con el ninguno” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

Una eventual reforma del estatuto se presenta como un tema relevante de agenda y, sin embargo, bloqueado: *“así estamos estáticos hace muchos años”*. La perspectiva de este grupo de entrevistados hace referencia a un punto álgido de abordar y que con frecuencia se estanca. Se percibe como un tema que, a pesar de haber contado con instancias de debate, luce estático. Se perciben intereses de por medio en la discusión y se describe una situación que requiere de dos capacidades para ser desbloqueada: por un lado, de voluntad política para rebasar la inercia cristalizada en una normativa de los noventa; y, de la mano con ello, la imprescindible asunción de riesgos (*“voluntad política”, “coraje”, “hueso duro de roer”*). Es decir, abordar el tema es condición necesaria pero no suficiente si no hay un componente de riesgo.

Si bien los ámbitos de diálogo no persistieron en el tiempo pues el bloqueo se instala en la fase inicial, adicionalmente, no se percibe consenso sobre *qué aspectos* se deberían modificar y *cómo*. Se sostiene que son poco conocidos los avances de las comisiones bipartitas de reforma del estatuto, y tampoco es posible hallar una planificación sobre *cómo* abordar el cambio y en *qué* puntos centrar una eventual reforma.

La prioridad para actores gubernamentales ha sido la generación de acuerdos: *“es preferible marchar juntos”*. A tono con la pauta incrementalista, estiman que si una de las partes está ausente, el tema no es del todo abordable. Este punto surge no solo de las entrevistas sino también de las actas de las comisiones (CODICEN, Res. 38, 26va reunión/ 2017). Si bien se reconoce que *“la administración puede proceder”* a pesar del desacuerdo, esta no parece haber sido la opción de política elegida.

La retirada de los gremios de los ámbitos coparticipativos de negociación y el balance de prioridades han delineado coyunturas de escenarios bloqueados de cara a considerar posibilidades de modificar la ingeniería de la carrera docente.

“**Han habido muchos intentos**, e incluso en este momento está funcionando una comisión de revisión del estatuto del funcionario docente en el CODICEN. **Y sin embargo una de las comisiones de trabajo tiende en generar informes, y hay algunas que inician y siempre quedan estancadas. La del estatuto es una de ellas.** Y creo que **eso no es una casualidad**, creo que da cuenta de que esto es **un hueso duro de roer**, y de que hay **algunos intereses en este sentido** (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

“**Porque así estamos estáticos hace muchos años.** En el período anterior lo llevo adelante [X consejero/a], y tampoco hubo cambios, hubo avances. Y a mí me parece que el estatuto es, de alguna manera, el documento que cristaliza este modo. **Y que da cuenta de una voluntad política, o de una rutina, que está tan instalada**”

que es un hueso duro de roer, como que hay que tener mucho coraje para poder [cambiarlo]" (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

"Eso [la reforma del estatuto] se trató en la comisión, la comisión lamentablemente (...) **los sindicatos no vinieron. Entonces al ser una comisión bipartita, si una de las partes no viene, no podés funcionar**" (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

"Varias comisiones, en varios años [del estatuto docente] (...) Se quiere, hay un diagnóstico claro, **hay un acuerdo de que sí que es necesario modificarlo, pero por otro lado, todavía no se llega a un acuerdo de bueno, cómo, en qué aspectos sería más relevante, cómo hacerlo**. Allí creo que hay varias cuestiones en juego, pero yo diría que hay una en la cual toda modificación de las condiciones de trabajo de los docentes, o de cualquier trabajador, genera miedos e inestabilidades" (Entrevista 21\_Uy\_Policy maker).

"**No se ve o no se percibe como una prioridad, especialmente por parte de los sindicatos, diría ahí, sí que no se percibe como prioridad** (...) Los sindicatos han solicitado más tiempo para considerar [cuestiones de carrera] (...) **Entonces, no es que se quede atrapado en que si el sindicato no da el visto bueno, no. Pero también es cierto que es preferible marchar todos juntos en las transformaciones desde el vamos** (...)" (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

"**Lo que me preocupa es que no haya informes, que no haya avances. Incluso una planificación de esa comisión**. Porque el estatuto es muy amplio, bueno, planifiquemos parcialmente su abordaje (...) **Obviamente si no hay un acuerdo respecto de estas situaciones que afectan las condiciones de trabajo, se hace difícil. La ley igual dice que no tiene por qué haber acuerdo**. Tiene que tratarse de llegarse a un acuerdo, pero si no se llega la administración puede proceder" (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

"*Un agujero en el sistema*" es la forma de describir el debate en torno al cambio en la carrera docente y al vínculo con algunos sindicatos -especialmente con FENAPES-. Esta cuestión desata fuertes presiones internas en lo relativo a la toma de decisiones y vincula a los derechos laborales adquiridos de los docentes. Se observan intereses en contradicción en la medida que el objetivo primigenio de la enseñanza secundaria por momentos se diluye en las discusiones relativas a los derechos laborales.

En concordancia con el escenario inercial y fuertemente tensionado, se agrega la percepción de varios decisores políticos de que los espacios de participación sindical se encuentran cooptados por parte de grupos de docentes -con menor formación y más ideologizados-. Este panorama se dibuja concomitante a una percepción de escasa de movilización de la mayoría de los docentes.

"**Un agujero que hay en el sistema. Pero que después que les abriste la puerta, es muy difícil dar marcha atrás**. Y esas personas que no tiene una formación específica, no tienen una titulación por los institutos de formación docente, ni aún universitaria. En verdad, muchas veces son bachilleres. Y bueno, se van agarrando sus derechos laborales, esa va a ser su pancarta de defensa. Entonces hay muchas presiones internas. **Y una de las luchas que por ejemplo Secundaria tiene por delante, es hacerle entender a la gente que no es una agencia laboral de colocaciones, no es una agencia de empleo. Secundaria es una institución que tiene que distribuir el capital social y cultural de la sociedad, y que tiene que asistir al desarrollo humano de los jóvenes. No existe para que tú y yo tengamos trabajo**. Y ese es un gran problema" (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

"**Cuando hacés un análisis, la mayoría de ellos [sindicalistas], los más combatidores, en general, no tienen formación** (...) Claro, hay una vocación deliberada por no permitir avanzar la exigencia y el derecho de los que sí eligieron esa carrera e hicieron la carrea y tienen posgrado. **Ahí hay un obstáculo insalvable, que se relaciona con que los docentes formados han abandonado el espacio del sindicato, se han dejado ganar por los otros**" (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

"Entonces creo los grupos organizados tienen un fuerte componente ideológico. El común de los docentes, los docentes en general, no. Lo que sí creo que nos falta muchas veces a nosotros los docentes, y hay que decirlo, es expresarnos más, defender lo que creemos, no dejarnos llevar adelante por actitudes

organizadas, o previamente acordadas por los que sí están organizados (...) Entonces creo que a veces falta eso también, **falta un poco de movilización de los docentes**” (Entrevista 24\_Uy\_Policy maker).

“Últimamente mi trabajo era decirle a los docentes habiten esos lugares, vayan a las asambleas, levanten la mano. ¿Cómo puede ser que estemos discutiendo que para las condiciones de los concursos, estemos defendiendo que se permita prácticamente con 50 faltas concursar? ¡Faltás 50 veces si no estuvo enfermo! Que el título, más o menos. No, el título sí. Perdoname, es una efectividad, el título sí (...) Bueno, pues eso está ocurriendo. Eso está ocurriendo, creeme. Entonces, ahí tenés un nudo, lo que pasa que es muy difícil decirlo públicamente. Pero vos analizás quién están con los sindicatos, gente con muy baja formación, muy baja formación” (Entrevista 15\_Uy\_Policy maker).

## **La visión de los dirigentes sindicales: confianza limitada en el ámbito de negociación y un “núcleo de ideas irreconciliable”**

La mirada de los sindicalistas entrevistados respecto a la posibilidad de reforma de la norma laboral de la carrera docente relata situaciones cíclicas, sin avances y con culminaciones de clausura de las negociaciones. Subrayan el trabajo en las mencionadas comisiones bipartitas, y se precisa el punto de culminación el ámbito de negociación con el retiro de FENAPES. Esta salida constituiría un hito, en tanto suscita la retirada de ambos sindicatos de la educación media, al plegarse AFUTU, y se produce la clausura del diálogo. El ciclo, en la lógica sindical, responde a la siguiente dinámica: se aborda el tema, no se llega a puntos de acuerdo o decisión sobre modificaciones estructurales plausibles, aunque sí sobre temas puntuales; luego se interrumpe el diálogo y se cierra la instancia. Esto es coincidente con la cronología documentada en las actas de la comisión (CODICEN, Res. 38/ 2016 y 2017). La perspectiva sindical aporta la explicación de que la modalidad de consulta con las bases también propició esa dinámica cíclica, de retomar temas ya tratados, con asesoría jurídica permanente y que culminan en bloqueo del diálogo.

“La comisión lo que empezó a hacer es, artículo por artículo del estatuto, desmenuzarlo y ver las perspectivas desde el CODICEN y desde los sindicatos de la educación (...) Al margen de eso, atravesada por un componente profesional importante, porque por ejemplo los desconcentrados del CODICEN mandaban sus abogados, eso mete la discusión en el terreno profesional. Nosotros también mandábamos abogados, unos cuantos (...) O sea que tenía como esa pata desde lo jurídico y otra de la perspectiva del trabajador” (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

“Se retomaba la discusión, se volvía para atrás. Muchas veces volvíamos para atrás, retomábamos, traíamos cosas de los sindicatos y retomábamos (...) Y sí, se interrumpe más que termina, se interrumpe. No se deja de citar pero en el momento que los sindicatos manifiestan que no van, van a dejar de asistir porque no hay acuerdo” (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

Desde la perspectiva de AFUTU, se enfatiza la primacía de la decisión mandatada, es decir las bases marcan la postura que los dirigentes llevan a las comisiones. Una de las visiones que sustenta la retirada de los ámbitos de negociación remite al temor de la utilización de su participación para fundamentar algunos cambios —“que nos metan para adentro”—. Se mencionan varias instancias en que las iniciativas de tratamiento del tema se ven frustradas con el retiro de los sindicatos de las negociaciones. La preocupación por quedar vinculados y ser responsabilizados por efectos no deseados del cambio en estatuto, pareciera remitir a una confianza limitada por parte de los actores sindicales en las autoridades políticas.

Adicionalmente, algunos decisores políticos vinculados a CETP han descrito a la coyuntura sindical de AFUTU en los años que abarca el período de estudio como fuerte debilitamiento y división interna lo cual

dificulta la construcción de una *“visión estratégica”*, elemento que refuerza la mencionada necesidad de someter con frecuencia los temas a discusión con las bases y el carácter *“mandatado”* de sus decisiones.

**“FENAPES se retiró en un momento. Y bueno sí, se retiró porque no lograba puntos de acuerdo en algunas cosas. Y en algún momento también tuvimos el temor de que, bueno, se nos utilizara después, porque ya nos ha pasado, decir ‘ah, pero acá estuvieron los sindicatos’. Estuvieron, pero en un primer nivel de discusión. Nosotros siempre como sindicato [AFUTU] dejamos claro que eso va a referéndum de las bases después. O sea, opinamos ahí en la comisión, se promueven textos alternativos, algunas redacciones concretas de los artículos del estatuto, otros se dejaron como estaban, y después va a referéndum de nuestras bases. [Allí] diríamos bueno, esto lo apoyamos, esto no, y valorem con esa postura a retomar para hacer la síntesis”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

**“Me preocupa que nos metieran para adentro, como decimos nosotros. Estar ahí y decir ‘no, pero estuvo fulano, estuvo tal, estuvo cual, que están legitimando esto, porque estuvieron’. Estuvimos, pero nunca dijimos nosotros podemos definir cosas por el sindicato, no podemos hacerlo. O sea, estamos opinando y traemos la voz del colectivo. Ya hubo un intento anterior de modificación del estatuto, donde participó AFUTU y con el mismo resultado, el retiro”** (Entrevista 18\_Uy\_Sindicalista AFUTU).

**“El sindicato de UTU está debilitado, no es un tema de qué cantidad de afiliados tenga o qué reivindicación. Está muy dividido internamente. Ocupándose de otros problemas, y de visión estratégica está lejísimo”** (Entrevista 23\_Uy\_Policy maker).

Desde la perspectiva de FENAPES, se reconoce su postura crítica y a ello se atribuye que otros actores educativos no quieran dialogar con ellos. Asimismo se explicita que hay un núcleo duro de ideas incompatible de *“visiones de lo que tiene que ser la sociedad y el mundo”*. Si bien las visiones irreconciliables, en algunos puntos, no facilitan la generación de acuerdos, se reconoce la existencia de un margen de negociación plausible. No obstante, en la comisión de reforma del estatuto que funcionó entre 2016 y 2017 comisión (CODICEN, Res. 38, 26va reunión/ 2017), primó la falta de acuerdo y desembocó en la interrupción del diálogo con el retiro de FENAPES.

**“Con nosotros no quieren hablar. Nosotros ya los invitamos para varios debates y no quieren. Con FENAPES no quieren nada. Está claro, FENAPES tiene una posición muy crítica”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

**“FENAPES fue el primero que se retiró (...) A ver, yo creo que es sentarse a hablar, yo no me niego (...) Ahora yo después sé la decisión que tengo que tomar. Y sé que hay cosas que no se van a dar, porque tenemos visiones de lo que tiene que ser la sociedad y el mundo, totalmente diferentes. Ellos quieren administrar lo que no se puede administrar, que es el capitalismo. Y yo lo quiero hacer mierda, es muy sencillo. A ver, que en un proceso, y si me invitan a hablar voy a tener que negociar, capaz que acuerdo algunos puntos y remamos un poco más, está bien, capaz que sí”** (Entrevista 19\_Uy\_Sindicalista FENAPES).

### 6.4.3 Reflexiones y síntesis del capítulo: “*un agujero en el sistema*”, el cambio en la carrera docente

Esta sección final sintetiza la dimensión sobre el cambio o la continuidad en la política de carrera en Uruguay (2005-2019), y se estructura en tres partes: una síntesis de lo que ofreció el análisis documental, otra sobre el análisis de los discursos de los actores entrevistados y, por último, las reflexiones finales del capítulo. En definitiva, aspira a responder: ¿hubo transformaciones en la política sobre la carrera docente uruguaya?, ¿cuáles fueron estos cambios?, ¿qué aspectos se mantuvieron?, ¿qué tipo de cambio o permanencia operó?

#### I. ¿Qué dicen los documentos?

La carrera docente uruguaya está regulada por el Estatuto Docente de la ANEP (Ordenanza N°45) que data de 1993. La Ley General de Educación de 2008 (N°18.437) dispuso que el CODICEN – en consulta con el Instituto Universitario de Educación (IUDE)- aprobara, a futuro, un nuevo estatuto docente (Art. 69), no obstante la opción de innovación sobre la carrera bajo este formato no se concretó en los gobiernos del FA (2005-2019).

La modalidad de tramitar los cambios fue otra: sucesivas y pequeñas modificaciones al estatuto a partir de 2005. Del análisis de estas surgieron tres elementos: i) todas se produjeron en los primeros diez años de gobierno, su introducción tuvo una frecuencia casi anual entre 2005 y 2015, y el 2008 es el momento en el que se producen la mayoría de los cambios. ii) En total se registraron 21 modificaciones puntuales durante los gobiernos del FA (2005-2019), y 30 modificaciones en el período previo (desde que se aprueba el estatuto en 1994 a 2004). iii) De ello se deriva que, no se encontraron elementos que indiquen mayor intensidad o volumen de cambios, es decir cierto “impulso modificador” en el ciclo del FA (2005-2019), sino lo contrario.

Respecto a su contenido, todas las modificaciones fueron “menores”<sup>32</sup> y remitieron a regulaciones, ampliaciones o rectificaciones de aspectos puntuales, salvo la creación transitoria del CFE (Resolución N°1, Acta N°5 / 2010) en espera de la creación del IUDE según lo dispuesto en la LGE (Ley N° 18.437). Lo que se ha denominado como “el primer impulso a la *universitarización*” (Mancebo, 2019). Sin embargo, el final del período de estudio (2019) encuentra al CFE con nueve años de existencia y una discusión dilatada y poco consensuada sobre su transformación en institucionalidad universitaria.

Se halló una *pauta incrementalista* (Lindblom, 2003 [1959]) en la toma de decisiones: leves y sucesivas modificaciones que casi no se han apartado del statu quo. En concordancia con esta ello, las novedades a la norma no afectaron sus áreas centrales: el mecanismo de ingreso, el ascenso y la evaluación docente – y vinculada a estos dos últimos, el rol de la antigüedad y los concursos -.

Respecto a las alternativas de políticas sobre carrera y su presencia en la agenda institucional, cabe señalar que se instaló, en dos instancias, una Comisión Bipartita de Estatutos en la órbita del CODICEN, integrada por representantes de la ANEP<sup>33</sup>, las ATD y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay

---

<sup>32</sup> Licencias, prórrogas especiales a cargos, justificación de inasistencias, derecho días de asueto (Art. 71), derecho a “año sabático” (Art. 75), incompatibilidad de cargos, renovación cargos interinos, reingresos a la docencia, sanciones, acumulación de horas en CFE, registro escalafonario en CEIP.

<sup>33</sup> CODICEN, Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), y Consejo de Formación en Educación (CFE).

(CSEU)<sup>34</sup>. Ambas instancias cesaron en funciones sin cumplir la finalidad de su creación. La primera (2011) dejó de convocarse; mientras la segunda (2016 y 2017) experimentó el retiro de los sindicatos por iniciativa de FENAPES. La lógica de trabajo esta comisión tampoco indicó una intención de cambio estructural, en la medida que asumió un funcionamiento burocrático que siguió el ordenamiento formal de la norma y no una discusión que priorizara cualitativamente los contenidos (CODICEN, Res. 38, 1ra, 2da y 26va reunión/ 2016-2017)<sup>35</sup>.

Al considerar las iniciativas de política que influyeron en la carrera se identificaron dos áreas desarrolladas durante los gobiernos del FA (2005-2019): i) la política de recomposición salarial, y ii) la referida creación del CFE.

Esta última, si bien se trata de una política de formación docente, tiene influencia en la carrera. La institucionalidad del CFE, como se dijo, conformó un primer impulso de *universitarización* (Mancebo, 2019) y abarcó iniciativas concretas para la jerarquización de la formación tendiente a fortalecer la profesionalización docente desde su aspecto formativo. Aquí se destacan la creación de carreras, la unificación del plan de estudios, el proceso de departamentalización y creación de institutos académicos. Sin embargo, este impulso contrasta con los magros niveles de egresos de los institutos formadores de docentes, en relación a su relativamente elevada matriculación anual.

En cuanto a la recomposición salarial, se destacó el crecimiento del salario docente por encima de los niveles del resto de los trabajadores, esta recomposición afectó de modo algo más marcado a los grados más altos, y bastante menos a los cargos directivos (INEEd, 2016). No obstante, se plantea que las remuneraciones docentes se encontraban hacia 2014 por debajo de las remuneraciones de otras profesiones (INEEd, 2019).

## II. ¿Qué dicen los actores?

La necesidad de un cambio en la carrera docente fue resaltada tanto por los académicos y decisores políticos. Sin embargo, ambos identificaron al período como una coyuntura de ausencia de transformaciones sustantivas en la materia. Por su parte, para los sindicalistas el cambio no estuvo dentro de sus áreas prioritarias. En este sentido, los discursos vertidos por los tres actores entrevistados se mostraron congruentes con el análisis de las modificaciones en la cuestión de la carrera docente.

Por su parte, los académicos explicitaron la ausencia de negociaciones sostenidas y determinadas al cambio; así como el alto costo político asociado al tema. La relevancia de la voluntad política y la asunción de riesgos fueron subrayada por los operadores políticos uruguayos. Su postura *incrementalista* (Lindblom, 2003 [1959]) es ostensible en tanto “(...) No [hubo] un enorme cambio de estatuto, sino modificaciones puntuales”. La expresión sobre la tramitación de las modificaciones en “parcelas de

---

<sup>34</sup> Participaron, en tanto gremios que representan a docentes de la órbita de la ANEP: la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU).

<sup>35</sup> En octubre de 2019 el CODICEN (Acta 11; Res. 24. Exp. 2009-25-5-006265) aprueba la modificación del *Capítulo XIV* del Estatuto Docente (Ordenanza N°45, ANEP, 1993) que abarca a los cargos docentes del CFE. Esta modificación al estatuto implica solo a este subsistema con miras de una factible transformación en universidad. Los cambios del capítulo implican: una reestructura escalafonaria (de siete a cinco grados), en donde cada grado tiene un requisitos de ingreso y delimitación funciones de acuerdo a su formación y trayectoria (Art. 82 a 84); se establece que el ingreso a la efectividad se realizará por concurso (Art. 84.1); se incluye una evaluación docente -compuesta por el informe del docente, informe de la dirección o responsable académico, evaluación estudiantil y la propuesta de trabajo del plan de renovación- (Art. 91.1); las comisiones de evaluación (Art. 92) para la renovación de los cargos actuarán en base a indicadores tales como las actividades de enseñanza, investigación, “producción científica y publicaciones”, extensión, participación en equipo de trabajo, gestión o participación en comisiones o grupos de trabajo institucionales (Art. 93).

*cambio*” hizo alusión a al cúmulo de sucesivas y pequeñas modificaciones al estatuto en el período (2005-2019), materializadas en forma de notas, aclaraciones o ampliaciones de los artículo. “*Muchos cambios pequeños*” y eficaces, en contraste con los cambios estructurales.

La visión “racionalista” (Bentancur, 2012; Simon, 1957 en Howlett & Cashore, 2007) de calibrar alternativas de política no operó como modelo de decisión, sino que las opciones que se implementaron fueron el resultado de disputas entre el entramado de actores. Esto también abona la opción de la pauta de implementación gradualista.

La “*cuestión del atrincheramiento*” de los sindicatos a la letra del estatuto y dificultad para imaginarse otros escenarios factibles se consideró como elemento obturador de los cambios; esto conforma un diagnóstico compartido tanto por académicos, como por decisores políticos.

Se identificaron dos discursos en el grupo de académicos respecto a las propuestas de cambio y la posición sindical: *i*) uno que identifica la racionalidad del escenario planteado, pues algunas propuestas desde la sociedad civil se consideraba desapegadas “la realidad educativa”-“*reformismo de oficina*”- lo cual retroalimentó la postura defensiva sindical –y cierto “*conservadurismo*”-. Al tiempo que, *ii*) otros académicos mostraron una perspectiva más crítica respecto al colectivo sindical –pues este ha concebido al estatuto como algo “*inmodificable*”-, y es el tema en sí del cambio, y ya no el contenido de las propuestas o la lógica de las negociaciones, lo que propicia el bloqueo sindical.

Si bien, tanto académicos como operadores políticos coincidieron en resaltar la *postura abroquelada* de los sindicatos; los primeros enfatizaron que no ha sido posible encontrar propuestas gubernamentales concretas para repensar la carrera docente. El período no ha contado con formulaciones explícitas sobre alternativas de política en la materia, es decir sobre *qué* cambiar y *cómo* hacerlo: faltó una “*economía política del cambio*” (de poder y recursos materiales). Si bien funcionó un ámbito de negociaciones (Comisión Bipartita de Estatuto), este no se estimó lo suficientemente determinado a reformar la carrera –ausencia de propuestas claras y consistentes- ni sostenido en el tiempo –instancias interrumpidas desde el ámbito sindical como gubernamental-.

Por su parte, algunos entrevistados que estuvieron en puestos de decisión política, resaltaron cierta ausencia de participación de la mayoría del colectivo docente no sindicalizado. Se ha relatado una visión de agrupaciones gremiales cooptadas por una dirigencia que convive con una mayoría desmovilizada. La cuestión de la carrera, entonces, se presentó como un “*agujero en el sistema*” que se encuentra en estado inercial -“*así estamos estáticos hace muchos años*”-.

Los dirigentes sindicales entrevistados han corroborado su pauta cíclica de participación en las instancias de discusión de las opciones de política sobre la carrera: creación de una comisión, convocatoria a los gremios y demás actores, participación conjunta por un período acotado, retiro de los sindicatos, y culminación del diálogo. Esta pauta es ostensible en el análisis de las actas de las comisiones bipartitas (CODICEN, Res. 38, 1ra, y 26va reunión/ 2016-2017) y a partir de los discursos de los tres grupos de actores consultados.

La visión de ambos sindicatos de la enseñanza media, a partir de los discursos de los dirigentes consultados, coincidió en que su permeabilidad a la participación en estas instancias fue limitada. En el caso de AFUTU, se relató una situación de desconfianza a la posibilidad de ser responsabilizados por los efectos no deseados de los cambios en la carrera. En esta postura se hizo fuerte énfasis en el carácter mandatado de la representación sindical, lo cual puede atribuirse a una coyuntura de mayor división interna en este gremio.

En el caso de FENAPES su autodefinición es de una *postura crítica*, pues se identificó un “*núcleo irreconciliable de ideas*” con el gobierno. Los márgenes de negociación existieron pero lucen acotados. En concordancia con ello, el gremio se retiró de las negociaciones puesto que probablemente las negociaciones hayan calado aquel núcleo incompatible. Su ausencia en estas instancias colectivas de negociación, parecería denotar una confianza limitada de parte de los dirigentes sindicales en los decisores políticos para abordar el tema de la transformación de la carrera.

### III. Reflexiones sobre el cambio a la uruguayaya en la carrera docente

Si se pensara en un *continuum cambio- continuidad* en materia de políticas de carrera docente, podría afirmarse que la política de carrera durante los gobiernos progresistas (2005-2019) en Uruguay se encuentra muy cerca del polo de la *continuidad*. Esto no quiere decir que no se hayan tramitado modificaciones, sino que estas versaron, mayoritariamente, en aspectos menores. Adicionalmente, y vinculado con la intención de cambio, no se han registrado propuestas concretas en la agenda gubernamental referida a qué y cómo cambiarla.

Puede afirmarse que el modelo decisional se ajustó al *incrementalismo* (Lindblom, 2003 [1959]) por dos motivos. En primer lugar, porque las iniciativas de política pública han sido colindantes al statu quo, en la medida que generan cambios marginales. La referencia a las “*parcelas de cambio*” lo ilustró cabalmente. En segundo lugar, porque se evidenció una interdependencia entre los actores, característica de este modelo, que en el caso uruguayo además se expresó en la búsqueda consensuada de tramitación de los cambios. Esta forma consideró a todos los actores pues, “*es preferible marchar juntos*”. Dada la ausencia de una parte del entramado de actores, dado el retiro sindical, el tema se estanca. La trama de actores se expresa también a partir de las trayectorias de algunos decisores políticos, que en períodos previos al ascenso del FA al gobierno, fueron dirigentes sindicales de los subsistemas en los que se desempeñaban.

En tercer término, y en consonancia con las características de los procesos de decisión actuales (Dente y Subirats, 2014), en Uruguay operó cierto grado de *complejidad decisional e incertidumbre* respecto a los resultados de las decisiones de transformación potencial. La primera, estuvo dada por la trama de actores en interdependencia y el alto costo político de una alternativa de política que reestructurara la norma laboral. De allí la necesidad de considerar y asumir la “*economía política del cambio*”. Mientras que, la *incertidumbre* se halló en la falta de claridad respecto a los resultados de una innovación en materia de carrera, parcialmente mitigada con la sucesión de pequeños cambios a la norma.

Parecería que, entre los actores involucrados, no se compartieron los objetivos, ni los valores ni tampoco las posibles soluciones. Los decisores políticos y académicos se pueden agrupar en visiones más coincidentes respecto a la necesidad del cambio, aunque no necesariamente en *cómo* y/o en *qué* cambiar. Es decir, hay mayor afinidad en los objetivos y valores, pero las propuestas lucieron debatibles. Los académicos, conforman *actores expertos* (Dente y Subirats, 2014) y sus conocimientos técnicos pueden ser decisivos en el diseño de la alternativa de carrera, pero su participación oficiaría más como un recurso para los actores gubernamentales, que como un actor con objetivos propios.

En conclusión, las *estrategias decisionales racionales* (Dente y Subirats, 2014) no cristalizaron en tal contexto, ni tampoco las *experimentales*, ya que las primeras surgen cuando hay concordancia entre objetivos y potenciales soluciones, y la segunda emerge de compartir los objetivos y/o valores pero desconocer la solución. La *estrategia* de tipo *negociable* tampoco parecería plausible, pues *qué* solución sería plausible y/o deseable no emergió como un elemento de potencial acuerdo. Eventualmente, una



*estrategia* de tipo *inspirativa* podría surgir, en tanto la discordancia parecería expresarse en todos los aspectos -objetivos, valores y soluciones- (Dente y Subirats, 2014). Sin embargo, ninguna de ellas puede encontrarse para el caso uruguayo en el período de referencia.

¿En qué espectro del *continuum cambio-continuidad* se halla el caso de la carrera docente uruguaya? Del recorrido analítico de esta investigación, surge con contundencia que la *permanencia* ha sido el signo distintivo de la política educativa en carrera docente. En la clasificación ofrecida por Hogwood y Peters (1982) del análisis del cambio en política pública, este caso se inscribe en el *mantenimiento (policy maintenance)*. Es decir, se continúa con la política anterior al conservar sus características distintivas y estructurantes, aunque pueda sufrir modificaciones. En cuanto a qué tipo de política de *mantenimiento* o *permanencia (policy maintenance)*, resulta plausible clasificarla de las del tipo que son “*resultado de la inercia*” (Hogwood y Peters, 1982). Es decir, en general se trata políticas no evaluadas, lo quiere decir que la política se encuentre inmutable o que haya satisfacción con su desarrollo, sino que las opciones de cambio no surgieron, ya sea porque no se tornan conscientes, porque se ha fallado en instalar la cuestión en la agenda política o por qué no se sabe cabalmente cómo *sucedarla* o *innovarla*. Parecería que todas esas condiciones se cumplen en el caso uruguayo durante el período en cuestión (2005-2019).

## VII. La carrera docente en la Argentina: 1958, 1993 y después

La Ley 14.473 de la presidencia de Frondizi (1958-1962) organizó los lineamientos que estructuran el trabajo docente hasta la actualidad. Esta definió los modos de acceso a la docencia, los deberes y derechos, y las tres situaciones específicas de trabajo en la docencia -suplencia, interinato y titularidad-. El estatuto de 1958 fue innovador en la coyuntura latinoamericana, pues atendía parte importante de las demandas no solo de la cuestión docente y su carrera laboral, sino de un sistema educativo que paulatinamente se expandía y debía democratizarse.

Si bien la normativa argentina tiene elementos comunes con sus coetáneas de otros países, la incorporación de representantes de los docentes a través del voto directo en asuntos relacionados con la carrera laboral es un aspecto distintivo. La conformación de instancias de cogobierno bajo el formato de Juntas de Clasificación y de Disciplina fue *“una conquista que parte de la demanda de organizaciones sindicales”* (Perazza, 2014: 75). Por tanto, los representantes de los gremios docentes pasaron a ser parte responsable del desarrollo de los procesos de admisión a la docencia, ascenso y la tramitación de sanciones disciplinarias cuando fuere necesario.

Un antecedente para comprender los procesos de construcción del estatuto es, sin duda, el peronismo durante período comprendido entre 1945 y 1955. La década está marcada por dos grandes hitos: el Estatuto del Docente Privado (Ley 13.047) de 1947; y el Estatuto Profesional del Docente del General Perón, sancionado en 1954 (Perazza y Chiappe, 2014; Puiggrós y Bernetti, 2006). De este último se destaca la estabilidad en el cargo como una de las conquistas significativas, así como la legalización del ejercicio de los derechos laborales, sindicales y formativos. Es este nuevo estatuto que introduce el concepto de “Estado Docente”.

El estatuto docente de fines de los cincuenta estuvo vigente por décadas, pero Argentina no fue ajena a la ola de reformas educativas de los años noventa. En 1992 puede decirse que se inicia la reforma educativa mediante la transferencia de los servicios educativos que aún estaban bajo la órbita nacional a la órbita provincial, particularmente escuelas secundarias, escuelas de nivel terciario y escuelas públicas de gestión privada. Este hecho culmina un proceso de largo aliento iniciado en 1968 con una primera experiencia de transferencia, aunque de escaso alcance; y seguido en 1978 mediante un decreto-ley del gobierno de facto se transfirieron todas las escuelas primarias nacionales a las jurisdicciones (Perazza y Legarralde, 2007). El hito siguiente de la reforma educativa es la sanción de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) en 1993 durante el primer gobierno menemista, aunque la necesidad de modificar el marco normativo ya se había expresado en la segunda mitad de los ochenta, durante el gobierno de Alfonsín a través del Congreso Pedagógico Nacional.

La sanción de la ley configura los principales ejes de la reforma educativa en Argentina, que abarca diferentes aristas: la reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad; la renovación de los contenidos curriculares; la pretensión de institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad educativa; implementación de algunas políticas compensatorias (Plan Social de Educación); la idea de la “modernización de la gestión” institucional y el controversial Pacto Federal Educativo (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Este último, es el instrumento utilizado para definir responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre el Estado nacional y las provincias. Ello se traduce en la denominada “transferencia educativa” y reaviva una cuestión central en relación al federalismo argentino: su política

fiscal (Morduchowicz, 2010; Bordón, 2010). Pues, todo el “servicio educativo” pasa a depender administrativa, funcional y financieramente de las jurisdicciones provinciales. A decir de Morduchowicz (2010), en una estructura federal, pero con fuerte tradición centralista como la argentina, la transferencia definitiva de las escuelas, sin considerar las disparidades regionales, no alcanzó la pretendida eficiencia que la teoría preveía para los sistemas descentralizados y puede que haya perdido parte de la pauta de equidad que supone o se espera de la centralización. Pues, si esta descentralización educativa se evaluara en función de sus objetivos de contención o disminución del gasto nacional, no cabe duda que, en el mediano y largo plazo, no fue eficaz. La transferencia se realizó sin los correspondientes recursos financieros (Morduchowicz, 2010; Falletti, 2007).

“Si bien cada país constituye un caso particular, la Argentina sobresale porque fue el único de la región donde, en el momento en que el gobierno central transfirió a las provincias sus escuelas primarias y secundarias, lo hizo sin los correspondientes recursos financieros. En otras palabras, aquéllas tuvieron que asumir con sus propios ingresos el sostenimiento del servicio educativo” (Morduchowicz, 2010: 255).

A pesar de este proceso de “descentralización por desesperación” (Arango, 1993 en Morduchowicz, 2010), en el cual ante el importante deterioro de las capacidades estatales se estimó mejor transferirlas –a las provincias o al mercado- que reconstruirlas; las estructuras normativas de las carreras docentes - que debieron transformarse en *estatutos provinciales* o asumir alguna forma de norma jurisdiccional- no adoptaron cambios profundos respecto a la pauta legal primigenia.

En ese sentido, se sostiene que la estructura normativa de 1958 se reproduce en casi todas las jurisdicciones con escasas innovaciones (Rivas, 2003; Veleda, 2009; Perazza, 2014), pues las leyes provinciales modificatorias del estatuto nacional no abarcaron reformas integrales sino que cambiaron cuestiones puntuales. Sin embargo, el proceso de implementación en las provincias fue desigual, en la medida que actuaba como un límite a los mecanismos clientelares de ingreso y ascenso a los cargos docentes, tanto como ordenaba mejoras salariales (Perazza, 2014). A su vez, en ciertos aspectos pueden encontrarse diferencias sutiles, cuyo significado para el sistema educativo en su conjunto puede ser de consideración, por ejemplo en lo que refiere a criterios del pago adicional por desempeño en escuelas de contexto desfavorable, con consecuencias en la distribución de los docentes entre las escuelas (Mezzadra, 2007 en Veleda, 2009).

No obstante, es posible mencionar algunos aspectos fundantes a nivel nacional de la normativa argentina de fines de los cincuenta que se mantienen, en grandes lineamientos, hasta hoy día. Por un lado, se establecen como deberes de la tarea docente el desempeño digno y eficaz, impartir principios democráticos, respeto por la jurisdicción técnico-administrativa, conducta acorde al rol docente, perfeccionamiento y cumplimiento de los horarios-. En cuanto a los derechos, se establece la estabilidad, el goce de una remuneración y jubilación justa; el derecho al ascenso, formalizado a través de concursos de títulos, antecedentes y/o oposición; al aumento de clases semanales y al traslado y cambio de funciones -luego de diez años en servicio-. Se reconoce la necesidad del ejercicio de la actividad en las mejores condiciones; el reconocimiento de las necesidades del grupo familiar; el derecho vacacional; la libre agremiación; se introduce un año de licencia con goce de sueldo en todos los cargos para realizar estudios de perfeccionamiento cada diez años; la asistencia social, la participación y el ejercicio de todos los derechos políticos (Perazza, 2014).

El estatuto prescribe la cantidad de horas de trabajo frente a alumnos (24 horas-cátedra) y formaliza la composición de la retribución mensual: asignación por cargo, se prevén bonificaciones por antigüedad,

por ubicación, por función diferenciada y prolongación habitual de la jornada. También la normativa define las sanciones e instala criterios para los interinatos y las suplencias de cargos directivos.

Asimismo se estructura el escalafón docente para las distintas ramas, y se estipulan las Juntas de Clasificación Docente conformadas por el voto directo de los docentes<sup>36</sup>. Las Juntas de Clasificación, cuyo origen data de la década del cincuenta, surgen como respuesta a los cuestionamientos de los docentes en lo referido a la forma de designación y promoción en sus puestos de trabajo. En todos los casos las juntas son cuerpos colegiados con representación del gobierno de la educación y de los docentes. La cantidad de integrantes es variable entre las jurisdicciones (Doberti y Rigal, 2014). Sus funciones implican la designación de jurados y el desarrollo de concursos, clasificación y confección de listados para interinos y suplentes, confección de listados de orden de mérito para los movimientos anuales, entre otras<sup>37</sup>. En cuanto a la clasificación del personal docente, se crea el “legajo personal de actuación profesional” que es el componente de evaluación de desempeño, en el cual: *“se asentarán las condiciones y aptitudes del docente, se las ajustará a una escala de conceptos y se establecerá su correlativa valoración numérica”* (Perazza, 2014: 79), al tiempo que se enuncia la necesidad del perfeccionamiento docente. En general se establecen bonificaciones por antigüedad, por ejemplo, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, esta es de 10% al año y llega al 120% a los 24 años (Ley N° 10.579, Art. 33).

## 7.1 La carrera al pautar las condiciones de trabajo

La necesidad de establecer acuerdos en relación a las condiciones de trabajo de la carrera docente ha signado la agenda política en la cuestión docente argentina en los últimos treinta y cinco años, en donde, la cuestión salarial ha sido el eje estructurante de las demandas.

La agenda legislativa correspondiente al período kirchnerista en el gobierno buscó reordenar el sistema educativo argentino y el trabajo docente desde 2003, lo cual se materializó en una gran producción normativa que refiere a esta materia<sup>38</sup>. En este sentido, se destaca, como señala Perazza (2014), la Ley de Educación Nacional (N° 26.202, Art. 69) que introduce en la agenda pública la preocupación por la mejora de la carrera laboral y complementariamente, el Art. 10 de la Ley de Financiamiento Educativo (N° 20.075) establece a la Paritaria Nacional como un ámbito privilegiado de consenso.

El establecimiento de la Paritaria Nacional como recurso de diálogo social se da en Argentina con mayor frecuencia en la década del 2000 y, con la mencionada Ley de Financiamiento Educativo, a partir de 2005 queda institucionaliza y regula una modalidad tripartita de negociación salarial en el sector. Este período se inscribe en el marco de un debate más amplio sobre el rol del Estado y la función pública en general, y

---

<sup>36</sup> En algunos estatutos se establece que los representantes docentes son elegidos por la totalidad del personal y en otros sólo por los docentes titulares, último podría considerarse como una limitación a la participación democrática. Asimismo, se expresa el rol central de los gremios en la elección de los miembros de las juntas. “Casi en la totalidad de las jurisdicciones deben estar integradas exclusivamente por docentes titulares del nivel correspondiente. En unos pocos casos se incorporan, además, funcionarios habilitados en virtud del cargo que ocupan (Directores de nivel –que no necesariamente son docentes–, inspectores o supervisores) como por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires y en Córdoba” (Doberti y Rigal, 2014:14).

<sup>37</sup> Sus funciones son similares en las distintas provincias: custodia de los legajos del personal docente; inscripción, clasificación y confección de listados para interinos y suplentes; confección de listados de orden de mérito para los movimientos anuales (traslados, permutas, acrecentamiento y titularización); evaluación de pertinencia de títulos, evaluación de títulos y antecedentes (control de la veracidad de la información); proposición y/o integración de jurados para los concursos de oposición; operativización de los llamados a concurso; resolución de recursos; comunicación de los listados de orden de mérito, de los llamados a concurso y de sus resultados; pronunciamiento sobre pedidos de becas y licencias para perfeccionamiento (Doberti y Rigal, 2014).

<sup>38</sup> Ley de Financiamiento Educativo 26.075 de 2005; Ley de Educación Técnico Profesional 26.058 de 2005; Ley de Salario Docente 26.075 de 2006; Ley de Educación Nacional 26.206 de 2006; Decreto presidencial 137/05 que derogó el decreto 78 de 1994; reconocimiento de la vigencia de la Ley de Jubilaciones Docentes.

por tanto la “paritaria docente” conforma un espacio de concertación a nivel nacional que refiere a: salarios, carrera, condiciones laborales, formación y alternativas de política educativa más general. Se constituye en un espacio donde por vez primera el estado argentino reconoce a las organizaciones sindicales docentes como sujetos colectivos activos en la negociación laboral.

La Paritaria Nacional Docente establece una base salarial mínima a nivel país –denominada “*cargo testigo*” o “*garantía salarial*”–, que indica el piso de remuneración del cargo de quien inicia su carrera y posee un solo cargo docente. A posteriori, se preveía que cada provincia discutiera con los sindicatos locales, para lo cual se toma el valor de referencia que surge de la paritaria y se establece el salario docente en cada jurisdicción (Perazza, 2014). Asimismo, la Ley de Financiamiento conformó un Fondo de Compensación Salarial Docente mediante el cual el estado colaboraba con la financiación del mínimo negociado nacionalmente en once provincias.

En general, se observa cierto isomorfismo entre la norma de 1958 a nivel nacional y las normativas subnacionales, con algunas variaciones y énfasis (Perazza, 2014; Rivas, 2003). En cuestiones centrales como los requisitos de ingreso, la modalidad de acceso al cargo, la participación de las entidades gremiales en los procesos de clasificación para acceder a concursos docentes y en las instancias disciplinarias, los espacios compartidos con las autoridades del poder ejecutivo, las innovaciones en materia laboral en la década de 1960 en general son aspectos compartidos.

A modo de ejemplo, la composición salarial docente de la Ciudad de Buenos Aires se estructura por: *i)* el “sueldo básico”, que refiere a un monto que se calcula en función del puntaje asignado al cargo y el valor del índice; *ii)* el “adicional salarial”, que es un porcentaje sobre el sueldo básico y está vinculado a la asistencia; *iii)* el “fondo educativo” que compone un monto que varía respecto al valor de un índice y al puntaje del cargo<sup>39</sup>; *iv)* las “sumas fijas”, montos fijos cuyos valores se ajustan por lo general al tiempo de prestación establecido para cada cargo; y *v)* la “garantía” que es el complemento para alcanzar un monto determinado -salario mínimo nacional docente- (Perazza, 2014: 103).

La cuestión salarial como componente de la carrera –y de las condiciones laborales- se puede remontar a larga data. En períodos acotados se lograron ciertos niveles de consenso y estabilidad pero las soluciones no se sostuvieron y no alcanzaron para conformar un compromiso económico político a fin de garantizar una remuneración justa y determinadas condiciones de trabajo para el mediano y largo plazo. En ese sentido, como señala Chiappe (2011), la conflictividad docente fue muy alta entre 2006 y 2010, los conflictos fueron de larga duración, participaron gran cantidad de trabajadores, y la acción predominante fue el paro. El reclamo principal continuó siendo salarial, incluso cuando se registró una creciente demanda por paritarias, la institucionalización de la negociación salarial, y el conflicto se desarrolla a nivel provincial. Sin embargo, y a diferencia de otros períodos, el conflicto docente entre 2006 y 2010 adquiere un perfil diferente: se configura estrictamente como un conflicto laboral, y excluye las acciones como cortes, piquetes y bloqueos. Las protestas no fueron parte de una creciente politización social (Chiappe, 2011). Principalmente, los conflictos se orientaron a recomponer el poder de los salarios y a terminar con el mecanismo del presentismo, instaurado durante los noventa. En síntesis, como señala Chiappe (2011) en términos de la tipología de Palamidessi (2003) presentada anteriormente, este período a nivel nacional está signado por el predominio del tipo de *conflictos económicos corporativos*: estos se desarrollaron en torno a demandas salariales, condiciones laborales y estatuto o incorporación a paritarias.

---

<sup>39</sup> Vigente entre 2001 y 2006.

Respecto a la elección de los centros educativos por parte de los docentes, está avalado por los estatutos que los docentes con puntaje más alto elijan el centro educativo en donde desempeñarse, lo que ha llevado a niveles altos de rotación (Perazza, 2014), y dificulta el mantenimiento de un proyecto de trabajo educativo en la escuela y direcciona los docentes con mayor puntaje para las zonas menos vulnerables o, eventualmente, zonas cercanas a sus domicilios. Las escuelas ubicadas en zonas más carenciadas suelen ser el punto de inicio de la carrera docente, y por tanto constituyen el ámbito laboral de la mayoría de los docentes recién egresados. Lo anterior plantea la cuestión de la distribución regresiva de docentes y la complejidad de enseñar en contextos socioeconómicos de mayor criticidad de la mano de una proporción mayor de docentes con menor experiencia.

De modo concomitante, se presenta el problema del elevado ausentismo, con énfasis en el nivel secundario. Si bien no se cuenta con datos confiables sobre el tema, una lectura inicial puede dar lugar a la interpretación vinculada con la disponibilidad de la amplia variedad de causales de licencias del que gozan los docentes a través de sus estatutos. Sin embargo, una mirada integral, como da cuenta Perazza (2014) puede abarcar la problemática de la precarización de las condiciones de trabajo docente (por ejemplo: “profesor taxi”, etc.), e incluso puede ser indicador de malestar o disconformidad, a saber:

“los altos porcentajes de ausentismo actuarían como alarmas que darían cuenta de un sistema que está estallando y que requiere de otras respuestas. Los docentes describen sus malas condiciones de trabajo y nuevas situaciones escolares que deben enfrentar, para las que no cuentan con las herramientas necesarias” (Perazza, 2014: 102).

Asimismo, algunos estudios han revelado el desarrollo de cierta “tolerancia” al ausentismo por parte de los equipos directivos de las escuelas particularmente del nivel secundario, en estos se evidenció que más de la mitad de la muestra a directores (58%) recién se le llama la atención a un docente cuando falta cinco veces o más en un mes, “*elemento que se agudiza en el sector estatal (66%) en relación con el privado (49%)*” (UBA-CEPP, 2012: 11).

Cabe mencionar que el creciente déficit de docentes, especialmente en algunos lugares como por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agudiza la problemática general del sistema educativo y, puntualmente, coadyuva a generar situaciones de condiciones inadecuadas de trabajo. Las causas de esta falta de personal refieren a múltiples motivos, entre los cuales se encuentra: el decreto 137 del ejecutivo de 2005 que promovió que una proporción importante de docentes accediera a causal jubilatoria; las resoluciones del Consejo Federal de Educación que a partir de 2009 incrementa las horas de los planes de estudio de formación docente y por tanto enlentece el egreso; a lo que se suma el creciente desprestigio que experimenta la profesión con salarios cuestionados.

Respecto a los salarios docentes, durante el período kirchnerista gozaron de un proceso de recomposición (Bottinelli, 2013), en la medida que la recuperación salarial de los docentes estuvo por encima del promedio del resto de los ocupados entre 2004 y 2011, y los salarios de los docentes de educación primaria y secundaria, en los principales aglomerados urbanos de Argentina, incrementaron su poder de compra entre un 63 y un 74% en el mismo período. Este fenómeno, visto desde la perspectiva de los hogares, se tradujo en una mejora relativa de los hogares docentes en la estructura de distribución de ingreso, en concreto en una disminución del orden del 50% en la proporción de hogares docentes ubicados en los dos primeros quintiles de ingreso (Bottinelli, 2013). Toda esta significativa recuperación estuvo apuntalada por la decisión política sustentada en la Ley de Financiamiento Educativo de 2005.

## 7.2 La perspectiva de los actores: entre el valor y la impertinencia de la antigüedad

En la sección precedente presentaron los principales rasgos de la normativa en términos de carrera docente para el caso argentino desde un punto de vista histórico, a partir del análisis del contenido normativo y de su regulación de las condiciones laborales. El análisis subsiguiente se estructuró a partir de las dimensiones analíticas pautadas en los objetivos y centradas en el caso argentino. De este modo consta de tres partes: *i)* se inicia con el análisis de los rasgos destacados de la carrera a partir del discurso de los tres grupos de entrevistados. Luego, *ii)* continúa con el análisis sobre el rol de la evaluación desempeño docente como componente de la carrera y, *iii)* finalmente, se aborda la cuestión del cambio o la continuidad en la política educativa sobre carrera docente.

En cada sección se subrayan los elementos destacados por los actores que surgen de sus discursos, y los puntos *ii* y *iii* presentan un análisis normativo específico y de las opciones de política sobre el tema. Cada sección culmina con una síntesis que destaca las visiones concordantes y discordantes y los elementos principales.

Cabe destacar que para el caso argentino el análisis de la carrera se realiza a nivel nacional dada la prevalencia de la similitud entre estatutos (Perazza, 2014; Veleda, 2009, Mezzadra, et.al., 2007; Rivas, 2003). Sin embargo, los ejemplos en la implementación de la política se realizan a partir del estatuto de la Provincia de Buenos Aires.

### **La mirada de los académicos: ¿se puede hablar de una carrera?**

El punto de inflexión, desde la perspectiva de los académicos argentinos consultados, se sitúa en los noventa en el marco de la “descentralización del servicio educativo”, es decir, del traslado de la responsabilidad por garantizar ese derecho de la órbita nacional a lo jurisdiccional. Esta reforma, independientemente de las señaladas falencias en su implementación, su eficacia o en la política fiscal (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Borón, 2010; Morduchowicz, 2010), implicó también una reestructuración normativa, que abarcó a la carrera docente.

A partir de este momento, cobran mayor vigencia, o se crean, estatutos provinciales o normas que rigen la carrera – pues no siempre implicaban formato de estatuto-. Si bien algunas provincias ya contaban con este tipo de normativa, como el caso del Estatuto de la Provincia de Buenos Aires de 1987 (Ley N° 10.579), hasta ese momento se encontraban supeditados la norma de mayor nivel (estatuto docente de la nación).

No obstante reconocerse ese hito, la mirada de los académicos indica que no se perciben diferencias significativas entre los estatutos provinciales. Se señalan matices pero, en tanto todos derivan del estatuto nacional de 1958, las variaciones se consideran “*menores*” pues “*la estructura es la misma*”. Esta idea es coincidente con lo señalado respecto a que la estructura normativa de fines de los cincuenta se reproduce a nivel jurisdiccional con escasas innovaciones; las diferencias se hallan la implementación de la norma o en aspectos puntuales (Perazza, 2014; Veleda, 2009; Mezzadra, 2007 en Veleda, 2009; y Rivas, 2003).

La idea se refuerza, en la medida que se trataba de derechos laborales adquiridos, los académicos explican que la dificultad de legislar es inherente al tema. Por tanto, resulta claro que el viejo estatuto nacional ofició de “paraguas” de las normas que de él parten y de allí deriva el su visible isomorfismo.

“Pero si vos ves la estructura, si vos vas de una provincia a otra sos docente ¿Entendés? Porque hay una estructura, está la estructura del 58. **Después vos comparás las estructuras de los [estatutos provinciales],** yo las comparé, comparé la estructura de Ciudad [de Buenos Aires], provincia de Mendoza, y tomé algunas más chicas y **la estructura es la misma**” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Cuando se tuvieron que plantear esos estatutos a nivel provincial, los docentes tenían una serie de derechos adquiridos por el Estatuto Nacional (...) Así que **son modificaciones menores**” (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

Particularmente, se ha caracterizado a la situación de la carrera docente en la Provincia de Buenos Aires como altamente desordenada y cooptada por prácticas clientelares. De ello deriva un rasgo distintivo que es el desorden en la estructuración de la carrera, elemento que no tiene un carácter reciente sino que quizás pueda caracterizarse como una pauta estructural de Provincia de Buenos Aires.

“[Provincia de Buenos Aires] es de lejos la provincia más numerosa de la Argentina, es un país. Entonces ahí tienen mucho poder también los famosos varones del conurbano (...) **Y bueno, ha habido mucho clientelismo en toda esta historia. No solamente de la época kirchnerista, desde antes, esto viene de antes. Entonces pensá que los Ministros de Educación, las Secretarías de Educación, son en toda América Latina son los empleadores públicos más importantes de los países (...)** Eso, traducido para la clase política son votos. Es decir, es capital político. Entonces, **imaginate en el contexto de la Provincia de Buenos Aires, donde además hay una competencia, una lucha por recursos. Ha sido un terreno de clientelismo.** Nombramientos que no se hicieron con el debido respeto a la transparencia, a los concursos. Todo un tema muy complicado de ordenar” (Entrevista 14\_Uy\_Ar\_Academia).

“**Provincia de Buenos Aires, los docentes podían tener número de horas sin límite, entonces tenían número de horas sin límite en los 90. Ahora cuando el salario se duplica o triplica, valor real, siguen teniendo horas sin límite.** Entonces llega hoy la gestión de Vidal [2015-2019], y qué hace, informatiza. Y ponen límite. ¿Está mal? No está mal. Digo, **si tenés 90 horas cátedra, ya tenés armado el fixture de faltas.** Provincias más racionales como Córdoba, considera el límite y acordaron normativamente que, el límite de horas cátedra que un docente puede trabajar son 36. Entonces, esa es la referencia del debate salarial. Es otra cosa.” (Entrevista 1\_Ar\_Academia\_Policy maker).

¿Se puede hablar de carrera? Algunos académicos relativizan la denominación de “carrera” al estar su desarrollo y promoción pautados por la antigüedad y al partir de concepciones vinculadas a los criterios de las profesiones liberales.

La referencia a que “el puesto de trabajo, en general, debería haberse complejizado” (entrevistado/a n° 2, académico/a y policy maker de Argentina), es un elemento que destacan algunos académicos. Al mantener los mismos rasgos estructurantes del estatuto de los años cincuenta, por su forma de concebir el ascenso, el ingreso al cargo y la ausencia de movilidad horizontal se la considera anacrónica.

“**La verdad es que no sé si podemos hablar de una carrera para el docente (...)** Sabés que nuestra formación docente es binaria: que se puede recibir en un profesorado o en la universidad. Si se recibe en cualquiera de los dos lugares y empieza a trabajar en una escuela media estatal, **lo único que va a marcar su carrera docente, en cuanto al salario que reciba, va a ser su antigüedad.** (...) **Y en el caso de que querer postularse para algún cargo directivo, bueno, tendrá que pasar por un concurso. En ese concurso pesa, entre otras cosas, la antigüedad.** No solo eso, digamos, la antigüedad le va a servir para ascender a tener un cargo jerárquico” (Entrevista 5\_Arg\_Academia).



**“A mí me parece que la carrera docente no está bien así. No está bien por distintas razones, porque debería proponer horizontalmente otras alternativas.** O sea, la única alternativa no tiene que ser salir del aula, esto ya está muy dicho. Vos sos director, entonces la única es fugar hacia arriba, ¿no? **El puesto de trabajo, en general, debería haberse complejizado”** (Entrevista 2\_Arg\_Academia\_Policy maker).

En lo que refiere al ingreso a la carrera, se subraya cómo este ha estado ligado a una situación de *precariedad* laboral, en tanto se inicia en carácter de *interino* o *suplente*. Sin embargo, la *titularización*, que implica la efectividad de la estabilidad laboral, ha estado históricamente asociada a decisiones políticas. Estas olas de titularización se asocian a momentos políticos específicos, el kirchnerismo fue uno de ellos al desarrollar acciones políticas concretas, a través de decretos presenciales (Decreto 134/09) para otorgar estabilidad laboral a los docentes.

“Hay un sistema de puntaje que se le adjudica según sus antecedentes y acceden en general primero acceden a suplencias. **Acceden a unas horas que son bastante precarias (...)** Toman algunas horas suplentes, que son **más bien intermitentes**, porque cuando vuelve el profesor titular directamente quedan de vuelta afuera. Y te podría decir que con el paso del tiempo, bueno, empiezan a acumular horas. Tal vez luego de las suplentes toman horas que se llaman interinas, que no son titulares, pero que son un poquito más estables. **Hasta que después en un momento llegan a las horas titulares. Muchas veces, las horas titulares se ofrecen y se terminan plasmando por algún momento político determinado**, donde titularizan a los profesores que estaban en horas interinas, y aparecen como **formas de titularización masivas”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

### **“Impertinente” e “insuficiente”: el rol de la antigüedad para los decisores políticos**

En lo que refiere a la antigüedad, los decisores políticos reconocen su valor en ponderar la experiencia, y es considerada como condición necesaria pero no suficiente como mecanismo de promoción. Desde esta mirada, la antigüedad resulta inequitativa e *“impertinente”* dado su excesivo peso como principal motor del ascenso en el escalafón.

“El **sistema clásico es insuficiente**. Algunos dicen, no genera desafíos, eso no lo sé si es así. Porque después acá se cruza con otra mirada política, una mirada más neoliberal en que, en algún sentido, todo modo de ascender en la vida es con incentivos económicos (...) **Es cierto que no luce justo, ni siquiera justo, podríamos decir eso, que la sola acumulación de las canas sea suficiente. Sí, no es suficiente y termina no siendo justo si es el único modo de ascender”** (Entrevista 3\_Policy maker).

“**La antigüedad tiene un peso muy fuerte**. Bueno, esto que por un lado también es cierto, que tienen que ponderar, porque no es lo mismo la experiencia que tiene un docente que está en esa institución X cantidad de tiempo, que el que recién llega, eso es innegable. **Ahora que se transforme tan concluyente, pasa a ser una cosa impertinente. ¿Por qué? Porque si bien es condición necesaria, no es suficiente”** (Entrevista 10\_Policy maker).

El rol activo de los sindicatos en la generación de la normativa sobre la carrera docente es destacado por los policy makers entrevistados. Se señala como elemento fundante del viejo estatuto y presente en los provinciales, pues se vincula íntimamente con conquistas laborales. A su vez, se considera que los sindicatos tienen aún un rol muy significativo en la carrera docente en la medida que conforman las Juntas de Clasificación, y su peso de estos en la definición de las cuestiones normativas se estima muy importante. Esto es concordante con lo señalado en la literatura (Doberti y Rigal, 2014), pues,

cabe recordar, que las juntas son instancias colegiadas cuerpos colegiados con representación del gobierno de la educación y de los docentes, y sus funciones principales están asociadas a garantizar el funcionamiento y transparencia de los concursos, así como los listados escalafonarios.

Sus funciones implican la designación de jurados y el desarrollo de concursos, clasificación y confección de listados para interinos y suplentes, confección de listados de orden de mérito para los movimientos anuales, entre otras<sup>40</sup>. En cuanto a la clasificación del personal docente, se crea el “legajo personal de actuación profesional” que es el componente de evaluación de desempeño, en el cual: *“se asentarán las condiciones y aptitudes del docente, se las ajustará a una escala de conceptos y se establecerá su correlativa valoración numérica”* (Perazza, 2014: 79), al tiempo que se enuncia la necesidad del perfeccionamiento docente. En general se establecen bonificaciones por antigüedad, por ejemplo, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, esta es de 10% al año y llega al 120% a los 24 años (Ley N° 10.579, Art. 33).

*“Aparte el estatuto, cuidado que también está ligado a cuestiones gremiales, a cuestiones de conquistas. O sea, no necesariamente está estrictamente ligado a la formación”* (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

*“O sea, el gremio forma parte de las Juntas de Calificación. Ahora, habría que ver en diversas circunstancias y con diversos gobiernos, cuál es el peso que realmente llega a tener el sindicato. Yo creo que es mucho peso el que tiene el sindicato (...)”* (Entrevista 2\_Arg\_Academia\_Policy maker).

## **El valor de la antigüedad: la perspectiva sindical**

Los sindicalistas consultados también reconocen un hito en los estatutos o normas provinciales creadas, en gran medida, a partir de la referida reforma educativa de los noventa. Reconocen en la promulgación de la Ley Federal de Educación (N° 24.195, 1993) un mojón que cambió la unicidad que tenía la concepción y regulación de la carrera y que consolidó el antecedente de la transferencia de servicios educativos previo (Perazza y Legarralde, 2007).

Bajo esta óptica, el viejo estatuto nacional brindaba coherencia -normativa, salarial y de infraestructura- que las normas provinciales no contienen, pues su visión y alcance es, por definición, acotada. A la pérdida de coherencia es a lo que refieren al sostener que aquella ley *“lo desguaza”*. Las provincias debieron encargarse del “servicio educativo” aún sin los correspondientes recursos financieros suficientes (Morduchowicz, 2010). A partir de aquel entonces, los actores sindicales perciben una fragmentación en *“24 sistemas educativos”*.

*“El estatuto nacional estuvo vigente, hay una cosa que hay que aclarar, el estatuto nacional estuvo vigente en el sistema educativo nacional que existió hasta los noventa, con la ley federal que lo desguaza, y rompe la homogeneidad que había traído la escuela normal y el concepto que se continúa desarrollando durante cien o ciento y pico de años más. Rompe eso, pero no lo rompe positivamente, lo rompe negativamente,*

---

<sup>40</sup> Sus funciones son similares en las distintas provincias: custodia de los legajos del personal docente; inscripción, clasificación y confección de listados para interinos y suplentes; confección de listados de orden de mérito para los movimientos anuales (traslados, permutas, acrecentamiento y titularización); evaluación de pertinencia de títulos y evaluación de títulos y antecedentes (control de la veracidad de la información); proposición y/o integración de jurados para los concursos de oposición; operativización de los llamados a concurso; resolución de recursos; comunicación de los listados de orden de mérito, de los llamados a concurso y de sus resultados; pronunciamiento sobre pedidos de becas y licencias para perfeccionamiento (Doberti y Rigal, 2014).

porque la Ley Federal de Educación tiene un antecedente gravísimo, del que no se suele hablar, que es la transferencia de servicios educativos” (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

“La transferencia de servicios educativos destruye, hace desaparecer el sistema educativo nacional. Transfiere a las provincias los servicios educativos, que es el término que utilizaba la ley, y hace cargo a las provincias del sostenimiento de las escuelas concretamente, de todo el servicio educativo. Un término que no me gusta, pero el término que decía la Ley Federal de Educación. El estatuto del docente nacional, lo que regía es eso” (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

La idea del “desguace” que los sindicalistas observan a partir de los procesos de reforma de los noventa y, en particular, de la transferencia educativa se vincula también al rol de sindicatos aglutinantes a nivel nacional. Los procesos de transferencia implicaban una descentralización de la base gremial y ponían en juego el papel del sindicalismo a nivel nacional, especialmente al modelo organizacional de 3er grado de CTERA (Perazza y Legarralde, 2007; Palamidessi, 2003).

Sin embargo, a pesar de la “pérdida de homogeneidad” y de la condición federal del país, sostienen que las diferencias entre los estatutos y/o normativas provinciales pueden observarse en lo salarial o en los derechos adquiridos (ej. cantidad de días de licencia maternal o licencia por enfermedad) lo cual es coincidente con la especificación de Mezzadra et.al. (2007, en Veleda, 2009) sobre diferencias puntuales que eventualmente pueden llegar a configurar consecuencias en otras dimensiones –por ejemplo diferenciales salariales en la distribución de los docentes entre las escuelas-. Sin embargo, en línea con lo señalado por la literatura (Rivas, 2003; Veleda, 2009 y Perazza, 2014) y los académicos consultados, no se subrayan elementos diferentes respecto a la regulación del ingreso o al ascenso en la carrera. Es decir, no señalan diferencias sustantivas respecto a los criterios de acceso a la carrera o de promoción laboral entre provincias.

“¿Qué pasa cuando se transfiere a las provincias? Bueno, primero empezamos a tener 24 sistemas educativos distintos, 24 salarios distintos, en épocas además donde se venía gestando una crisis y que termina erosionando en el 2002. Con salarios insignificantes, con pagos en bonos, con una administración pública nacional y provincial destruida. En ese marco se dio esto. Y legalmente, estos docentes y estas escuelas transferidas, se empiezan a regir por normativas provinciales. Ahora, dentro de las 24 provincias había algunas pocas que contaban con estatutos” (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

“El tema carrera queda quieto, los estatutos en cada provincia terminan siendo disímiles entre sí, al igual que los salarios.

Entrevistadora: ¿Los estatuto en qué son disímiles?

Y mirá, un embarazo en algunas provincias suponen 60 días de licencia, en otras 120, y estamos hablando del mismo país” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

Los sindicalistas entrevistados reconocen su rol en la configuración de la carrera, en la medida que han incidido en la producción de normativa, conforman las Juntas de Clasificación y Disciplina y, a su vez, éstas también son un producto de conquistas gremiales e inciden en el escalafonamiento y las evaluaciones en los concursos.

La concepción sindical de la carrera, está intrínsecamente relacionada con las condiciones laborales de los docentes. Son elementos indisociables, y al tratar cuestiones de la carrera en negociaciones bipartitas o en producción normativa, subyace la consideración y salvaguarda de las condiciones de trabajo a través de los derechos adquiridos.

“Las Juntas [de Clasificación y Disciplina] se rigen por un reglamento, una normativa de escalafonamiento. No definen las Juntas esas normativas, ya existen. Pero esa normativa es muchas veces el producto de una

**discusión gremial previa** (...) [se define] la antigüedad vale tanto, los cursos valen tanto (...)" (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

**"Incluso es una pelea gremial el hecho de que haya Juntas en los distintos niveles, porque son las que garantizan la democratización del acceso y a la titularización de los docentes. Incluso la pelea es que esa Junta esté constituida por el gremio. Son órganos mixtos: gremio y gobierno.** Entonces tenemos representaciones gremiales y representaciones de los funcionarios en esas Juntas. Las peleamos mucho (...) **Esas juntas funcionan y creo que es lo que más garantiza, porque organizan el sistema de escalafonamientos, y los antecedentes, los concursos** (...) La organización de los concursos, para el ingreso y para el ascenso también" (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**"Sí te puedo decir que el tema carrera docente tiene mucho que ver con lo que es condiciones laborales. O sea, en nuestra forma de ver, no podemos separar lo que es carrera docente de condiciones laborales"** (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

Al igual que en Uruguay La *antigüedad* como *mecanismo de ascenso*, en la perspectiva de los dirigentes sindicales argentinos no es un elemento negativo o distorsionante. Por el contrario, varios sindicalistas subrayan su aspecto positivo. En contraposición a la postura del resto de los entrevistados, el valor antigüedad se halla en que es el reconocimiento principal, y a veces el único, que obtienen la mayoría de los docentes a lo largo de toda su trayectoria. Es el *"único reconocimiento cabal, preciso, material y concreto"*. En definitiva, su posición es más enfática que la de sus homólogos uruguayos respecto al valor de la antigüedad.

**"Cuando empezás a hablar de carrera docente de algunos sectores lo primero que te dicen es que el mérito que tienen los docentes es la antigüedad, y reciben aumentos por antigüedad, que es la única profesión o una de las pocas profesiones en que ocurre. Te lo dicen como algo negativo"** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**"(...) y sí, la antigüedad es el único reconocimiento que tiene la gran mayoría de los docentes a lo largo de toda su carrera.** Vos pensá, que en una escuela pueden trabajar una 'x' cantidad de personas, que pueden ir desde 20, 30 personas o menos quizás, hasta 400 personas, como por ahí las escuelas más grandes. Y de esos 400, ¿cuántos pueden llegar a cargo directivo en su carrera? Muy poquitos. **O sea, que el único reconocimiento que tiene, cabal, preciso, material y concreto el docente, es la antigüedad. O sea, que no está mal que se reconozca la antigüedad del docente.** [En] otras actividades tenés siempre distintas posibilidades" (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

El ascenso hacia cargos de gestión o supervisión es visto, bajo la perspectiva sindical, como lineal y poco probable para la mayoría del colectivo docente. Los puestos de mayor jerarquía, dado el carácter piramidal de la estructura de cargos, son esperablemente escasos y poco accesibles para la gran masa de docentes. En contraposición, la antigüedad es asequible para todos los docentes.

**"Y acá es como que empieza otra historia, pero esta historia tampoco varía el hecho de que el docente comienza su carrera y sigue dando clase en un aula, y el profesor de Matemática sigue dictando Matemática; el de Historia, Historia, con casi nulas posibilidades de llegar a un cargo directivo. Te repito, una escuela que trabajan 300 o 400 personas ¿cuántos pueden llegar a un cargo directivo? Pocas. Eso se sigue manteniendo. Los requisitos para realizar la carrera docente, más o menos siempre fueron los mismos, juntar puntaje, juntar antecedentes y acceder"** (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

¿Qué tipo de profesional es el docente? La mirada sindical refiere a criterios y elementos presentes en otras profesiones que, sin embargo, no se aplican a la docencia –de nivel primario o secundario-. Por un lado, la lógica ligada a la meritocracia, que apunta a la valoración de elementos como la investigación y

publicaciones para concursar y ascender, no es extensible a la carrera docente. El tiempo que demandan las tareas dentro y fuera aula no es del todo compatible con el desarrollo de actividades que no están ligadas de forma directa a su función. En esta óptica, los criterios de profesionalización de las llamadas profesiones liberales, no son iguales, ni son aplicables a la docencia.

**“Algunos te dicen que, bueno, los docentes como en otras actividades pueden publicar. Sí, está bien, pueden publicar, pueden hacer un montón de cosas más. Pero los docentes, últimamente cada vez tenemos que trabajar más para poder tener un salario que nos permita vivir. O sea, que el tiempo para publicar, para investigar y demás, es bastante acotado (...) Muchas veces las publicaciones, investigaciones o demás trabajos, tienen que ver con juntar puntaje o currículum para poder acceder a algún cargo superior (...) Todo esto en realidad te va limitando. (...) Hay criterios también de desarrollo personal y profesional que se deben respetar. Cosa que en la docencia no ocurre. Sí ocurre en otro tipo de profesiones, de llamadas profesiones liberales. Ahí tenemos una diferencia también”** (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

**“Para los concursos para el ingreso a la docencia se tienen en cuenta los antecedentes, los méritos que uno construye por los cursos, la formación, la investigación. Eso nosotros lo criticamos un poco, porque se termina cayendo, más tarde o más temprano, en una perspectiva meritocrática”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

### 7.2.1 Síntesis: ¿es esta carrera una “carrera”?

Esta sección sintetiza las visiones vertidas por los tres grupos de entrevistados respecto a su visión general de la carrera, su valoración de los mecanismos de promoción laboral, el rol de los sindicatos en su engranaje y concepción, así como el abordaje de la discusión de la propia denominación de “carrera”.

Un elemento que ha marcado la carrera ha sido la Ley Federal de Educación (Nº 24.195) y el proceso de descentralización educativa que se consolida a partir de ese hito normativo. Este mojón, con independencia de los problemas de implementación, eficacia o sus consecuencias en la política fiscal (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Borón, 2010; Morduchowicz, 2010), llevó una reestructuración normativa que abarcó a la carrera docente. Así, se crean o cobran regencia estatutos jurisdiccionales, o bien normas que rigen la carrera – pues no todas asumen forma estatutaria-. A pesar de que algunas provincias ya contaban con estatuto, como la Provincia de Buenos Aires (Ley Nº 10.579/ 1987), hasta el proceso de descentralización se encontraban supeditados a la norma de mayor nivel.

Para los sindicalistas esta reforma implicó un hito grave y con una connotación negativa, pues implicó el fraccionamiento en “24 sistemas educativos” de la unidad y concepción de la carrera. El antiguo estatuto era garante de una coherencia -normativa, salarial y de infraestructura- que no se trasladó en forma plena con la transferencia jurisdiccional, y la ley “desguaza” esa “homogeneidad”. Además, la Ley Federal ha sido un hito para la acción y estructura sindical, en particular para aquellos gremios de carácter nacional, en la medida que el antiguo estatuto brindaba un marco acción común para los sindicatos que operan a ese nivel, como CTERA y UDA por ejemplo. Los nuevos estatutos suplieron y resquebrajan ese nivel macro, al dividirlo en instancias jurisdiccionales. Esto también es concordante con el rol opositor y orientación combativa, particularmente de CTERA durante los noventa (Perazza y Legarralde, 2007; Palamidessi, 2003), en la medida que la transferencia educativa afectaba su estructura sindical y de bases gremiales dada su organización de 3er grado.

El matiz entre el discurso de los académicos y los sindicalistas se observó en que, mientras los primeros enfatizaron el isomorfismo entre las normativas –“la estructura es la misma”- en línea con lo planteado por varias investigaciones (Perazza, 2014; Veleda, 2009 y Rivas, 2003) y lo disímil es el proceso de implementación; los segundos se enfocaron en las diferencias salariales o de reglamentación de derechos –ej. licencias-. Esto último también tiene respaldo en algunos estudios (Mezzadra et.al., 2007, en Veleda, 2009) que señalan que las diferencias puntuales pueden implicar consecuencias no menores –ej. cierto impacto en la distribución de docentes-. Los académicos consultados, sin negar u omitir las diferencias, subrayaron que los elementos estructurantes de la carrera mantienen sus rasgos delineados a fines de los cincuenta.

Hubo coincidencia entre los entrevistados en señalar el rol activo de los sindicatos en la generación de normativa sobre a la carrera. Esta ha sido una característica general y sostenida en los diferentes períodos, incluido el kirchnerismo (2003-2015), en tanto conforma una pauta fundante del viejo estatuto que continuó en los estatutos provinciales. También se subrayó su rol significativo en la carrera al conformar las Juntas de Clasificación.

La necesidad de repensar el puesto de trabajo ha sido un punto recalado, especialmente por los decisores políticos. La idea de que “debería haberse complejizado” subyace a las críticas sobre la “impertinencia de la antigüedad”, compartidas tanto por académicos como por operadores políticos. Algunos académicos cuestionaron su denominación de “carrera” si su mecanismo de promoción dominante es la antigüedad. Su prioridad como criterio de ascenso luce “injusto”, si bien se reconoció su necesidad –como indicador de experiencia- también se explicitó su insuficiencia.

En cambio, esta es el “*único reconocimiento cabal, preciso, material y concreto*” que tienen los docentes a lo largo de su ejercicio laboral, esta es la visión sindical de la antigüedad. Fue ampliamente valorada, por dos motivos: *i)* porque la profesión docente se la considera diferente de las profesiones liberales y, en consecuencia, la lógica meritocrática –connotada negativamente- no resulta totalmente aplicable. En segundo lugar, *ii)* las posibilidades de ascenso de un docente, sin considerar a la antigüedad, se consideran muy magras. El peso cuantitativo de los docentes de aula en el sistema torna evidente que solo una minoría accederá a los cargos de dirección o supervisión.

Adicionalmente, la *inestabilidad* ha sido señalada como rasgo típico de la carrera, este punto fue compartido por los académicos y sindicalistas, quienes reconocen un hito en la estabilidad del cargo a las acciones de titularizaciones masivas, punto que se desarrollará en capítulos subsiguientes. No obstante cabe introducir cierta relativización, al igual que en el caso uruguayo, respecto a la inestabilidad del puesto de trabajo, en la medida que se trata de cargos públicos, y por tanto en general gozan de mayor estabilidad que los puestos del sector privado.

Resulta particular en el caso argentino que dos grupos de actores señalaron la cuestión de la docencia como profesión. Ambos actores problematizan la cuestión de esta denominación. Para los académicos, la antigüedad como mecanismo principal de promoción atenta contra la idea de “carrera” en términos profesionales. Mientras que para los sindicalistas, los criterios meritocráticos de las profesiones liberales no son aplicables a su labor. Sus miradas son convergentes con lo aportado por Tenti Fanfani (2003) respecto al carácter contradictorio y las identidades múltiples del “oficio del docente”.

### 7.3 “Como si se evaluara”: la evaluación docente en la Argentina

Argentina, de modo similar a Uruguay, es un fiel exponente del grupo de países que cuenta con carreras de “primera generación” (Cuenca, 2015). El juicio de la dirección, en este caso, y el peso de la antigüedad, determinan las posiciones de los docentes en el escalafón y la dinámica de los ascensos en el sistema. Argentina también se adecua al modelo de *accountability social* (Benveniste 2000), pues no se evalúa a los docentes y las instituciones educativas para informar a la opinión pública, sino que se generan – aunque no siempre se publican- resultados del sistema a nivel agregado.

Esta sección adopta la estructura presentada para el caso uruguayo: en primer término, y de modo sintético, se presenta el alcance de la normativa respecto a la evaluación docente. En esta oportunidad, al estar la evaluación docente consignada a nivel normativo, el análisis se sitúa en el caso del Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579) pues, como fue mencionado, se parte de la premisa de la prevalencia del isomorfismo entre los estatutos jurisdiccionales (Perazza, 2014; Veleda, 2009; Mezzadra et.al., 2007; Rivas, 2003). En segundo término, se desarrolla el análisis de las entrevistas realizadas a los tres grupos de actores; y, en tercer lugar y para culminar, se expone una síntesis de los puntos destacables.

#### 7.3.1 La evaluación docente en la normativa

La evaluación docente, para el caso de Provincia de Buenos Aires, es desarrollada por los cargos superiores jerárquicos, las direcciones de los centros educativos, de forma anual (Ley N° 10.579, Art. 50 y 52). De ello surge el “*puntaje anual docente*” (PAD), información que se registra en el legajo de actuación profesional (Arts. 127 y 128).

El capítulo XX del Estatuto de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579, Art. 50) establece las disposiciones sobre la “*la clasificación de personal docente titular*” según el PAD (ver cuadro 11), al considerar: los *títulos y antecedentes*, los *años de servicio* (antigüedad), a razón de un punto por cada año o fracción mayor de seis meses y, el *promedio de todas las calificaciones* obtenidas como titular.

**Cuadro 11: Subdimensiones del “*puntaje anual docente*” (PAD) para la Provincia de Buenos Aires**

Subdimensiones de la calificación	
<b>a. Títulos y antecedentes</b>	Títulos habilitantes
	Títulos y certificados bonificantes
	Cursos, seminarios o equivalentes
	Desempeño en cargos jerárquicos
<b>b. Antigüedad (<i>años de servicio</i>)</b>	Desempeñados en jurisdicción de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, en servicios públicos y de gestión privada reconocidos o incorporados y transferidos por ley N° 11.524.
<b>c. Promedio de las calificaciones</b>	Obtenidas como titular en la misma dirección docente, en igual cargo/ área. Si el docente se desempeñara en más de un centro la calificación anual es promediada.

Elaboración propia en base al Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579, Art.50 y reglamentaciones).



De este modo, “los puntos para la clasificación de cada docente se obtendrán multiplicando el promedio de calificaciones por la suma de los títulos y la antigüedad” (Art. 51). En suma, la evaluación del desempeño docente tiene características similares entre provincias, como señala Perazza (2015): es anual, es conceptual con correlato numérico, la lleva a cabo el superior jerárquico y es individual. En general, la obtención de reiteradas calificaciones bajas conlleva a la pérdida de la estabilidad laboral y las evaluaciones en general forman parte del legajo laboral.

Se estructura sobre tres supuestos (Perazza y Terigi, 2008) que, además de lo escrito en la norma, operan sobre el funcionamiento efectivo de la calificación. Por un lado, i) el supuesto de que todos los docentes tienen desempeños sobresalientes:

“En una cultura institucional para la cual apartarse de la calificación sobresaliente en la evaluación de un maestro o un profesor equivale a castigarlo, se produce la situación –imposible de justificar– de que todos los docentes evaluados obtienen año a año la calificación máxima de sobresaliente” (Perazza y Terigi, 2008: 32).

Por otro lado, ii) se parte de la base de un desempeño homogéneo, en donde todas las sub-áreas son iguales, que no hay algunos aspectos más desarrollados que otros, y otros factibles de rever o revisar. Sobresalientes son todos, entonces el reconocimiento de especificidades se difumina en la calificación. Finalmente, iii) se parte de la definición de indicadores iguales para calificar todas las posibles funciones docentes.

### **7.3.2 La evaluación docente en Argentina: la mirada de los actores**

#### **La visión de los académicos: “como si” se evaluara**

La evaluación como rutina burocrática es la idea que sustenta el grupo de académicos entrevistados. La evaluación actúa “como si”, es decir, se hace como si se evaluara, en contraposición con una “evaluación real”. Se describe como una actividad que conforma la “rutina burocrática” y obligatoria, pero no halla un contenido funcional o informativo para el sistema.

La idea de una evaluación es “ficticia” –“como si”-, sumado a la percepción que desde la dirección la actividad evaluativa es “casi testimonial”, conjugan en que no se produce una “evaluación real”. Esto se sustenta en dos elementos: i) por un lado los directores saben poco de lo que sucede en el aula, entonces cuentan con pocos elementos para evaluar; y ii) por otro lado, la evaluación se ha *rutinizado* y perdido su valor sustantivo, y hay consenso en que los puntajes de las evaluaciones rondan el rango superior de la escala de calificaciones.

Se subraya la complejidad el puesto de dirección que, por lo general, se describe como de alta demanda, al reconocerse que “el gobierno de la escuela es complejo” y que el caudal de cuestiones a atender es copioso. Las cuestiones que debe abordar la dirección abarcan desde tareas administrativas, aspectos de convivencia escolar, hasta asuntos de infraestructura, etc. En este marco, la posibilidad de realizar trabajo pedagógico desde la dirección se torna escasa, y la dificultad de realizar una evaluación “real” es comprensible.

Así, la evaluación aparece como *“un tema tabú”* y el estatuto como un elemento intocable: *“es una gran vaca sagrada que nadie va a tocar”*. No se observan espacios institucionales en donde se discuta de este tema, sino más bien se pueden encontrar espacios informales y *“solo algunos grupos”* que refieren al tema.

**“La evaluación es un tema muy tabú. Y te diría que no, todavía no hay un espacio donde eso se discuta abiertamente. Son algunos grupos son los que llevan el tema, los que tratan de plantear el tema. Pero no. El estatuto es una gran vaca sagrada que nadie va a tocar”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

**“Yo lo que creo es que en este momento, incluso la evaluación que realiza el director es un ‘como sí’. Es una obligación que tienen, pero no creo que haya una evaluación real”** (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

**“La evaluación efectivamente forma parte de una rutina burocrática, es parecida primaria y media, con una diferencia importante, que es que el director de media puede casi no conocer al profesor”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“Pero la calificación es ficticia, ese es un dato de cómo está funcionando un sistema que tiene estas características”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

**“A veces los directores tampoco tienen idea, salvo que pase algo en el aula que llegue a los oídos del director. Pero muchas veces los directores saben poco acerca de lo que pasa en las aulas. Cuando en realidad, debería ser la principal preocupación de un director de escuela entender cómo se está enseñando, qué se está haciendo bien, qué se está haciendo mal (...) No obstante no es así, porque la verdad es que hay otros temas. El gobierno de una escuela es tan complejo que al director, dicho esto por los directores, no le queda tiempo para lo pedagógico. Porque están las urgencias de otro tipo, que son muchas. Hechos de conflicto, hechos de violencia, problemas con los profesores, problemas de infraestructura. Entonces, insisto, una de mis propuestas es que los directores observen clases, que tienen que entrar a las aulas. (...)”** (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

**“Igual es casi testimonial la evaluación de los directores (...) No es un elemento que pese. Es ficticio. O sea, todos son evaluados con la máxima calificación. Salvo a veces, cuando hay un encono personal o algo muy grave. Pero habitualmente la calificación siempre es la más alta”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

**“La evaluación efectivamente forma parte de una rutina burocrática, es parecida primaria y media, con una diferencia importante, que es que el director de media puede casi no conocer al profesor”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_policy maker).

Los académicos entrevistados muestran una visión crítica en referencia al rol de los gremios en la evaluación. Se cuestiona la asunción de que la evaluación “deba” rondar las notas altas, y se asocia con un ejemplo de mal uso del recurso de poder de presión sindical. Esto da lugar a situaciones poco equitativas, pues *“los directivos, cuando evalúan a sus docentes les ponen a todos diez, para evitar tener problemas”*. Incluso, puede señalarse que el carácter burocrático-administrativo y rutinario de la evaluación se refuerza, en la coerción de la potencial acción sindical.

**“Un directivo de escuela media que ve que un docente no está trabajando bien, a fin de año cada director de escuela del nivel que sea tiene que evaluar a sus docentes. Y ponele que un director tiene que tener un encuentro con cada profesor, y le tiene que finalmente poner una calificación. Suponte que un director a un profesor le pone, no un diez, le pone un ocho. Ese director se va a ligar un problema. Porque ese docente va a ir a reclamar al sindicato. O sea, se va a generar todo un sistema, donde el directivo es el que tiene que mostrar pruebas por el cual le puso un ocho y no un diez a ese docente. El diez es el máximo, puede ser cien (...) Finalmente, esto ¿qué genera? Que los directivos, cuando evalúan a sus docentes les ponen a todos diez, para evitar tener problemas. Ahí también uno ve el poder. Que este poder puede ser muy bueno en defensa de los derechos, también puede generar situaciones de injusticia. Entonces, ante esta situación siempre estoy como con las antenas paradas, porque sé lo bueno que es que un sindicato te defienda, pero a veces esta defensa a raja tabla también puede perjudicar un laburo pedagógico que realice un director con sus profesores, por ejemplo”** (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

Cómo la formación de posgrado se encuentra infravalorada en la evaluación docente ha sido un elemento señalado por algunos académicos. Por ejemplo, en Provincia de Buenos Aires, y de modo similar en otras jurisdicciones, los cursos de formación permanente son considerados a través de los títulos y certificados “bonificantes” -cursos mayores 30 horas u otros títulos- (Ley N° 10.579, Art. 60), pero los posgrados no están especificados en la normativa, aunque el estatuto prevé el funcionamiento de una “Comisión Permanente de Estudio de Títulos” (Reglamentación del Art. 60). La eclosión de un mercado cursos de calidad “dudosa”, en referencia a la existencia de dos circuitos formativos de distinta calidad y con distinta ponderación en la evaluación, es un punto que remarcan los académicos. Esto es consistente con la literatura (Vaillant, 2016a) que refiere a la diversidad de opciones de formación docente continua, con heterogeneidad en la calidad.

**“Es un mercado enorme [de cursos de formación permanente], y en realidad también es un mercado bastante dudoso, porque se conoce que hay entidades privadas donde los profesores pagan bastante dinero para tener el puntaje, y son cursos que son un chiste. Es una estafa, realmente es una estafa. Pero bueno, quien va a ese circuito lo que busca es comprar puntos, no es que busque una formación. Y después hay situaciones paradójales, o distorsionadas, porque por ejemplo esos cursos tal vez te dan más puntaje que si vos hacés un posgrado. Todo el circuito, podríamos decir, universitario y de carreras más largas, está subvalorada en el sistema de puntaje docente. Entonces vos juntás más puntos haciendo cursitos sueltos, ya sea que te los ofrezca el Ministerio, o que te los ofrezca una entidad privada. La maestría no vale prácticamente nada. El título de grado universitario también vale muy poquito, y eso tiene que ver en parte con la puja. Porque en realidad son dos circuitos de formación y son dos trayectorias distintas, bien distintas. (...) Y también hay ahí una cuestión corporativa”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

La percepción de que evaluación en general, y la evaluación docente en particular no ingresaron a la agenda institucional kirchnerista es señalado por los académicos. Pero no solo señalan a la ausencia del tema en la agenda como uno de los puntos que obstruyen la posibilidad de repensar la evaluación del quehacer docente, sino que también se describe una coyuntura de ausencia de propuestas alternativas. La última discusión pública del tema es ubicada en los noventa, donde el debate trajo fuertes polémicas y luego en el momento del gobierno del presidente Macri (que inicia en 2015). En definitiva, desde esta perspectiva, no parece haber sido un tema promovido o discutido durante los años de gobiernos kirchneristas y se aduce como elemento de bloqueo del tema a la alianza con los sindicatos.

**“Es que cuando ese tema entra al debate, en realidad no ingresa. En la Argentina te diría al menos, no ingresa de la mano de discutir esta evaluación ficticia, sino más bien es una discusión más global. Se plantea que esta forma de carrera docente obedece a otro momento del sistema educativo, y una serie de mecanismos instaurados que no responden a la realidad, a las condiciones y a las necesidades actuales.”** (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

**“Nosotros no tenemos desarrollada una artillería, por ponerle un modo, de una evaluación democrática. Es decir, y esto sí es una idea importante para mí, que la sostengo mucho política y teóricamente. Los bancos, los créditos internacionales, los organismos de crédito, las agencias, hace años que invierten en los estándares (...) nosotros no tenemos propuesta alternativa más que la autoevaluación, que la verdad no alcanza”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“Bueno, acá el tema evaluación ha ingresado en diferentes momentos, el tema de evaluación docente. Por primera vez aparece es en los años noventa, que siendo que en los noventa se implementó una reforma educativa muy controvertida, esa artista de plantear un cambio en la evaluación docente no logró tener efecto. No llegaron a ningún tipo de consenso, inclusive dentro del propio Ministerio en esos años (...) Y te diría que después, el otro momento donde vuelve a aparecer el tema es ahora [gobierno de Macri, año 2018].**

- Entrevistadora: ¿y En kirchnerismo?

No. No, para nada. Ese tema no se trató, porque entre otras cuestiones, el kirchnerismo hizo una alianza fuerte con el sector docente para llevar adelante su política educativa, y con los gremios docentes específicamente” (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

## Los decisores políticos: una evaluación “ficticia” y el freno a instalar el tema en agenda

La percepción de una evaluación “ficticia” es también compartida por los decisores políticos. El procedimiento instalado en el sistema funciona con puntuaciones altas, lo cual “obtura la mirada”, y se describen presiones con el potencial uso de recursos administrativos a directores que opten por recorrer la parte inferior de la escala. Las consecuencias de esto es la imposibilidad de acercarse al desempeño docente efectivo, y la imposibilidad de implementar mecanismos -de capacitación y/o apartamiento de la docencia de aula- hacia a quienes no cumplan con los estándares mínimos del buen desempeño docente. Se genera una especie de círculo vicioso en que los “malos docentes” permanecen en el sistema, pues obtienen altas calificaciones y, además, no cuentan con mecanismos para mejorar o cambiar su función. El desafío que se instala es ver qué engranaje puede implementarse para que la evaluación “ayude” al docente (finalidad formativa).

“Es un hecho, un consenso implícito dentro de la institución escolar, y aparecía primero que cuando te ponían 80 los docentes hacían un recurso al director” (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Hay un mecanismo que es la posibilidad de separar un docente del cargo con situaciones extremas, no es necesario llegar a ese momento. Ponele que sea un docente que tiene un maltrato instalado con el grupo. Por supuesto que lo tenés que probar. Entonces, siempre lo cuento, **porque fue mi primera reunión de gestión, me reuní con directores que estaban muy enojados. Porque ellos habían hecho sumarios en contra de determinados docentes. Ellos se habían jugado, y los sumarios no le devolvían la pena o el castigo, la sanción mejor dicho, que ellos hubiesen esperado.** Entonces dije, algo grave habrá pasado, no puede ser que todos digan lo mismo. Me dediqué a leer los expedientes que reunían las evaluaciones de los últimos cinco o seis años de los docentes, y claro, todos los docentes tenían 100. Entonces el que toma la decisión en el sistema público, es una instancia jurídica tiene que ver con el derecho laboral, **ven eso como antecedente, y no tienen con qué, no tienen elementos.** Me acuerdo que me junté con el jurídico y me decía, tiene 100 los últimos seis años, ¿cuál es el argumento? (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Una carrera laboral en la Argentina más o menos dura treinta años. **Que vos los treinta años tengas 100 es inconcebible. Es ficticio. Porque bueno, hay años que estás mejor, hay años que estás peor. Eso por un lado. Y también en el 100, vos podés ser muy buena en algunos aspectos y ahí alcanzar 100, y podés tener algunas cuestiones a resolver, que ahí no llegás a 100. El 100 te obtura la mirada.** A pesar del buen desempeño que vos tengas, te obtura la mirada en esas cuestiones que, a lo mejor, tendrías que volver a ver. **Entonces el tema de la evaluación docente es altamente complejo. Y un tema es cómo descifrar mecanismos para entender el proceso de evaluación que al docente lo ayude**” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

Un estado cercano a la inercia es el escenario descrito por parte de los operadores políticos en referencia a la evaluación de desempeño docente, pues desata la oposición inmediata de los actores sindicales, aunque también se reconoce la ausencia de alternativas con cierto grado de desarrollo por parte de los actores gubernamentales. La falta de conceptualización del tema y su ausencia en la agenda caracterizan a la coyuntura del período. La resistencia por parte de los sindicatos y el predominio de una posición defensiva se remontan a los debates los noventa. Los decisores políticos entrevistados estiman que los sindicatos conciben la evaluación asociada al castigo y a la pérdida de puestos laborales. Así, se torna un tema casi inabordable pues la postura gremial tiende a ser rígida.

“Con el consejo asesor, con todos los sindicatos, y con la Mesa Federal se empezó, hacia 2010, a desarrollarse con un nivel de polémica terrible, porque se venía de los procesos de evaluación y acreditación de los noventa, que habían sido criminales, y que habían sufrido muchísimo las instituciones y nadie quería saber nada. Se mencionaba la palabra evaluación y los pelos se le ponían a la gente así. La gente enloquecía directamente” (Entrevista 11\_Policy maker).

“Debatir sobre evaluación para implementar algo. Yo creo que los progresistas, tan fácilmente acostumbrados a ser oposición, no supimos nunca construir una tecnología democrática, participativa y progresista, que trabaje en relación [a la evaluación (...)] **También los gremios y los docentes se resisten a ser evaluados. Está bien resistirse, ahora, no hemos sabido producir otra, otras. Entonces ahí me parece que hay algo para pensar las políticas educativas,** y pensar las pedagogías en otras claves que no hemos alcanzado” (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“**Y con el tema de la evaluación, bueno claro, ya el tema de la evaluación se salió de cauce totalmente, y es muy complicado (...)** Lo que pasa es que no es que rechacen la evaluación, sino que la evaluación siempre se ha manejado de manera informal. **Pero cuando se empieza a hablar de otro tipo de evaluación, que es en el período de Menem y viene en boca del Banco Mundial, junto con la idea de disminuir la cantidad de docentes, la evaluación como castigo, la evaluación como castigo provoca un enorme rechazo en los docentes.** Con lo cual, la actitud de los docentes fue ‘estamos en contra de la evaluación’” (Entrevista 2\_Arg\_Academia\_Policy maker).

A pesar que el tema no se instaló en la agenda, se señala que estaba dentro de las prioridades del Poder Ejecutivo, puntualmente de la última presidencia de Cristina Fernández. Si bien, según señalan varios entrevistados, hubo intenciones de presentar el tema en su agenda gubernamental, desde el Ministerio de Educación de la Nación se frenaba la iniciativa. Puede pensarse que la postura ministerial se debía a una priorización de la alianza con el sector gremial y un acuerdo tácito de no abordar los temas más polémicos que pudieran ponerla en riesgo. En síntesis se señalan tres elementos que, a juicio de los policy makers, explican la decisión de ausentar la cuestión de la evaluación docente de la agenda. Por un lado, *i)* el freno de la cartera de educación a la iniciativa presidencial de colocar el asunto; por otro lado, *ii)* la prioridad de otras aristas de la política educativa; y finalmente, *iii)* la falta del “*punto de maduración*” del tema como para generar acuerdos interprovinciales, aquí se hace referencia a la complejidad del debate dado los distintos niveles de gobernanza y el poder de veto sindical en las diferentes provincias.

“Cristina insistía en la evaluación, hay que evaluarlos (...) Ese fue un tema, yo sí te lo cuento (...) **No es secreto que [alta jerarquía de la Educación] paró eso muchísimas veces. Cristina decía, ‘bueno, a ver, pongamos la evaluación, pongamos el control de la asistencia’. Sí, claro, eso fue parado por [alta jerarquía de la Educación] y fue parado por la Comisión de Educación**” (Entrevista 2\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“**Cuando ingreso al equipo nacional, uno de los temas más picantes era el de evaluación. De hecho se quería armar un instituto de evaluación, un área de evaluación en el Ministerio. (...) Pero finalmente eso no cuajó (...)** Ella [la presidenta] sí quería. Por eso quiso volver a PISA y toda esa cuestión (...)” (Entrevista 11\_Policy maker).

“**También es cierto que cuando vos tenés un país que venía del incendio que venía.** En el caso de educación concretamente el desfinanciamiento. O sea, vos pensá que fueron más de diez años de salir del infierno. **Realmente salir del infierno. Esto no era un chiste. Las escuelas se habían transformados en comedores. Entonces, poner todo el sistema, darle organicidad a una nueva ley de educación, ley de financiamiento, las políticas de inversión, los acuerdos con los gremios, la evaluación de los docentes no es que no fuera importante (...)**” (Entrevista 10\_Policy maker).

“**Estaba en agenda (...)** pero bueno, las cosas tienen, sobre todo en educación, puntos de maduración que hay que lograr, que hay que alcanzar. O sea, quedaron muchas cosas pendientes, muchas. Y que vos decís, qué lástima por qué en el momento, avanzar un poco más en esto. (...) **Porque no sabés lo que implica esto de acordar con las provincias.** No es que uno se para como la maestra de séptimo grado y dice bueno chicos

ahora, no, es un acuerdo político. Hay provincias que sí, hay gremios en una provincia que no. Hay que ir teniendo mucha muñeca” (Entrevista 10\_Policy maker).

En definitiva, la evaluación aparece como un *“desafío pendiente”* para este grupo de entrevistados, y subrayan la necesidad de generar propuestas conjuntas con los sindicatos y coherentes con un marco teórico compartido. Sostienen: *“sabemos los que no queremos”* pero resulta más difícil la generación un modelo de *“evaluación acordada”* con el colectivo docente, lo cual le brindaría legitimidad a la propuesta. Desde las altas jerarquías se hace autocrítica sobre cómo procesar algunas discusiones en donde se presenta un conflicto claro de intereses entre la intención de la iniciativa (generar una evaluación de desempeño docente útil para el sistema y para los docentes) y la postura sindical (no ser evaluados en su desempeño, la evaluación es de la política o es institucional).

**“Se discutió, se lo llevé a la Presidenta, avanzamos, lo instalamos de manera pública, tener una evaluación [docente]. Nosotros creíamos que era necesaria una evaluación para saber dónde estábamos. Ellos [sindicatos] siempre hablan de autoevaluación institucional. Hicimos evaluaciones institucionales, que son también importantes, que son necesarias, pero que no es exactamente lo que estamos hablando cuando decimos de hacer una evaluación del docente.** También de 2008 a 2012, ahí en esos años hubo muchas ideas: ausentismo, carrera docente, evaluación docente. Muchas ideas y muchas comisiones que pudimos trabajar hasta el 2013. Después medio como que abandonamos, no las pudimos llevar adelante. **Yo ahí hago una autocrítica, por supuesto, y también creo que nosotros tenemos un problema, que es un problema político,** a mí me parece que tiene cierta envergadura y hay que trabajarlo. Cómo podemos desde el campo nacional-popular, para decirlo ampliamente, yo provengo del peronismo, pero no creo que sea la totalidad. Cómo podemos, desde un enfoque democrático-popular, **cómo podemos dar algunas discusiones necesarias”** (Entrevista 3\_Policy maker)

“Nosotros **sabemos claramente lo que no queremos.** No queremos una evaluación que culpabilice al otro, que sea punitiva, etcétera (...) **Todavía estamos en deuda de poder construir instrumentos, herramientas, mecanismos que corresponden a nuestro marco teórico. Esa es una deuda”** (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“Sí, me parece que ese [la evaluación docente] también es un desafío pendiente. Porque la idea es poder pensar y se han avanzado en propuestas, pero más bien propuestas que fueron incipientes y no fueron, quizás, trabajadas más fuertemente.** Porque claramente diez años en un sistema educativo centenario, son muy importantes, pero tampoco permiten que cambie todo. Entonces yo creo que está en los **pendientes”** (Entrevista 4\_Policy maker).

**“Creo que hay pendientes en cuanto a la carrera docente y a la evaluación docente, creo que hay que poder animarse a pensar estas cuestiones, pero nunca de manera unilateral.** Ese es el gran problema de los actuales gobiernos. **Estas políticas hay que pensarlas de manera conjunta con los gremios”** (Entrevista 11\_Policy maker).

**“El problema es que no hay una evaluación acordada, un sistema acordado con los docentes y que se aplique. Pero tiene que haber algún sistema. Si no está acordado es muy difícil aplicarlo.** Además no es, desde mi punto de vista, no sirve realmente. No sirve y no es respetuoso de las leyes” (Entrevista 2\_Arg\_Academia\_Policy maker).

## **El pacto sindical: “nosotros no hablamos de evaluación de los docentes”**

Para los actores sindicales consultados, la evaluación opera mediante un *pacto tácito*: es una *“formalidad”* del sistema que no refleja la práctica docente, los puntajes tienden al entorno de la nota máxima, y hay acuerdo en que esta calificación, por desarrollarse en tales circunstancias, no influye en el

escalafonamiento –“Casi que no tiene ni peso”-. Es factible encontrar en este discurso la referencia al ejercicio de ciertas presiones (“justificalo, porque sino teníamos mucho candombe”) a la dirección para justificar notas inferiores a la máxima. Allí queda claro el engranaje, también mencionado por Perazza y Terigi (2008), de un sistema que funciona bajo una evaluación “ficticia” o “formal”, y parte del supuesto del desempeño sobresaliente del docente.

**“Y, lo que hay, es una formalidad. (...) En los hechos se cumple como una formalidad. Cómo te puedo decir, es un pacto tácito con el directivo, es decir, todos tienen 10 (...) En la Provincia de Buenos Aires evalúa el director, y esa evaluación no influye después en el escalafonamiento”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“Está muy instalado que se ponía el 10. Y si no ponías el 10, justificalo, porque sino teníamos mucho candombe”** (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

El rechazo a la evaluación del desempeño docente es explícito en el discurso sindical: *“tenemos una fuerte resistencia en Argentina a la evaluación docente”*. Las razones de esta resistencia se vinculan con su potencial impacto en los puestos de trabajo, particularmente en el acceso y estabilidad en los cargos y en materia salarial. Se observa una clara oposición a vincular la remuneración con la evaluación. Esta se encuentra muy asociada a la idea de sanción, apuntan a una crítica de la ideología detrás de la evaluación que califican de *“punitiva”* y *“disciplinadora”*, bajo un paradigma *“tecnocrático”* y *“conservador”*.

**“Nosotros tenemos una fuerte resistencia en Argentina a la evaluación docente. Casi que no tiene ni peso. Es un peso formal, casi inexistente, porque los docentes hemos peleado mucho de evitar el avance del pago por mérito. Relacionar el salario al mérito y a la evaluación (...) Es decir, el que más formado está más gana, el que mejor sale en la evaluación más gana”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“Mientras dependen tus condiciones de trabajo de la evaluación, digamos, no es una evaluación, porque es punitiva. Porque si te evalúan con menos de diez, tenés menos puntaje y tenés menos posibilidad de acceder al trabajo. Entonces si es punitiva, no es evaluación es disciplinador”** (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

**“Mirá si ese día dicen, no, este sistema lo usamos para lo que tienen 10 cobran tanto, los que tienen nueve cobran menos. Eso está, pero no se ha podido avanzar, en ningún momento se ha definido. Pero sí está como una intención permanente del modelo tecnocrático, y conservador, de poder hincar el diente ahí”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“Todos los gobiernos se caen en la tentación tecnocrática de supeditar el salario y las condiciones de trabajo a un tipo de rendimiento cualificable, digamos, una cosa así, cuantificable”** (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

**“Nosotros como organización sindical decimos, mientras la calificación esté atada a las condiciones de ingreso, o sea, depende tu puntaje en la nómina del orden de méritos para acceder al puesto de trabajo, eso no puede ser una evaluación en términos de la honestidad intelectual”** (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

Sin embargo, el tema de la evaluación no parecería ser unánime al interior de los sindicatos. Por ejemplo, desde CTERA se menciona cómo en las bases no siempre es mal considerada la vinculación de la remuneración y al desempeño. Predomina, no obstante, la postura marcada por una *“batalla histórica”*, en particular de la dirigencia sindical, en rechazo a la evaluación como posible insumo para la determinación de salarios.

**“Esa fue una barrera que la estamos sosteniendo, porque incluso se mete en el sentido común hasta en las propias bases. Y la verdad no estaría mal que gane más el que mejor sale. Que gane más el que más cursos hace. La verdad que es hasta es justo, te dicen los compañeros o muchos compañeros. Y eso es una batalla del sindicato histórica. Nosotros estamos en contra del pago por mérito de cualquier tipo o naturaleza. Hemos resistido mucho a eso”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

Desde esta perspectiva, la evaluación docente se encuentra subsumida a una evaluación más general, es decir que no se debe evaluar a los docentes como colectivo o de modo individual, sino que se debe evaluar el sistema a nivel más global. Algunos dirigentes sindicales sostienen que se ha de evaluarse *“todo el proceso”*, sin llegar a definir exactamente de qué se compone. Otros sostienen que lo que ha de evaluarse son *“las políticas educativas”* y su implementación, en el marco de una evaluación del sistema, pero esto no implica un foco en el trabajo docente. También afirman que lo que se debe realizar es una *“autoevaluación institucional del proceso de enseñanza-aprendizaje”*. En todos los casos hay una clausura explícita a la idea de evaluación del desempeño docente, pues *“No hay ningún instrumento ni nada que evalúe al docente como persona, como trabajador”*.

**“No, directamente nosotros no hablamos de evaluación de los docentes. No. No hay ningún instrumento ni nada que evalúe al docente como persona, como trabajador. Lo que nosotros hablamos es de la evaluación de las políticas educativas, como sistema. Dentro del cual hay distintos sujetos, pero no se evalúan los sujetos sino los procesos. Ni siquiera el trabajo se evalúa. Ni siquiera el trabajo docente se evalúa como concepto. Se evalúan los procesos de enseñanza y aprendizaje”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“El problema es qué evaluamos y para qué evaluamos. Nosotros decimos, lo que hay que evaluar es el conjunto del proceso, vos no tenés que evaluar al docente, al alumno, o a la escuela. Vos tenés que evaluar el conjunto del proceso, y un proceso, cualquier proceso, proceso histórico, está afectado por diversas condiciones”** (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

**“Justamente criticamos que la evaluación no tenía que hablar de la evaluación del desempeño docente, la evaluación del rendimiento del alumno, sino que tenía que ser una autoevaluación institucional sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje (...) donde ya no se evalúa al alumno como individuo, al docente como individuo, sino al proceso en el marco de una institución”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

Bajo esta postura, que podría ser vista como defensiva y de oposición, se menciona el debate en el marco del Consejo Federal de Educación en 2012. En esa instancia, la postura fue negativa y bloqueo por parte de los actores gremiales a abordar la evaluación docente con lo cual el tema directamente no ingresa en agenda o no se instala como prioridad. Los sindicalistas sostienen: *“le corrimos el eje”* a la discusión sobre evaluación. Esta visión es concordante con lo señalado por los decisores políticos sobre la voluntad de instalar el tema desde la presidencia en el último gobierno kirchnerista. Además, las paritarias también fueron ámbitos de discusión de estos temas, se menciona la alianza con el gobierno incluso para la producción conjunta de documentos.

**“El tema de la evaluación se discutió en una paritaria. (...) Imaginate que nosotros escribimos los cuadernillos, esos libros los escribimos con el gobierno”** (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“Entonces se definieron los ejes, los bloques, los temas sobre los cuales discutir. Uno de los temas era la evaluación, de hecho lo querían poner primero y nosotros discutimos. Discutimos y logramos que la evaluación esté en el tercer módulo (...) La evaluación es la preocupación en todo el mundo. Parece que la evaluación es la que mejora la calidad, y no el mejoramiento de las condiciones de laburo. Entonces todo el mundo quiere empezar por la evaluación, entonces bueno, le corrimos el eje. Logramos, pero tuvimos**



matices y discusiones muy fuertes, pero después logramos muchos consensos” (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

**“Apreció como necesidad esto de hacer un proceso de evaluación de los docentes, y se planteó en el año 2012 el tema en el ámbito nacional (...) En el Consejo Federal, el gobierno plantea en el Consejo Federal un conjunto de normas para hacer una evaluación de los docentes (...) Bueno, nosotros nos oponimos. Pero como diría Estela Maldonado, nosotros cuando nos oponemos a algo, siempre tenemos construida la alternativa por la cual queremos remplazarlo. Entonces, nuestra postura era que no se podía pensar en una evaluación del docente si no se hacía en simultáneo una evaluación de las políticas educativas, como del conjunto del sistema (...) O sea, no era una responsabilidad del maestro, sino que era una responsabilidad indelegable del estado. Podía haber una gradualidad y no era precisamente comenzando por los docentes. Sino que había que comenzar por el sistema y por las políticas, y la implementación de las políticas”** (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

### 7.3.4 Síntesis: una evaluación docente ficticia y ausente en la agenda

En esta sección se expusieron las características centrales de la evaluación del desempeño docente pautada por la norma –ejemplificadas Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579)-, así como las percepciones de los actores entrevistados sobre la política de evaluación docente durante el período kirchnerista (2003-2015).

Se pudo observar que la evaluación docente tiene características similares entre provincias, pues como sucede en todos los componentes de la carrera, deriva de la norma “paraguas” del estatuto fundante de fines de los cincuenta (Perazza, 2015). Esta se estructura a través un complejo sistema de puntajes que opera tanto para el ingreso a los cargos y horas, como para la calificación del desempeño. Sus características principales son su frecuencia anual, su carácter conceptual con correlato numérico e individual, su ejecución por el superior jerárquico y a un conjunto de indicadores homogéneo para todos los tipos de funciones docentes. El modelo de evaluación del desempeño docente argentino se puede clasificar entre aquellos que tienen consecuencias “débiles” (Ravela, 2006), y la rendición de cuentas –*accountability*- (Ravela, 2006; Benveniste 2000) remite a información de carácter general y agregado del sistema y no a los resultados del desempeño del colectivo docente.

Respecto a la perspectiva de los actores consultados, en primer lugar, se pudo observar un claro acuerdo entre los tres grupos de entrevistados que el estado de la evaluación docente refiere a un contenido “ficticio”. La idea de que la dirección “*hace como si evaluara*” ha sido una afirmación esgrimida por los académicos. Los decisores políticos remitieron a una idea similar de “*evaluación ficticia*” que incentiva un círculo vicioso: ausencia de retroalimentación para los docentes e imposibilidad de remoción de sus cargos en caso de malas prácticas consecutivas –salvo casos extremos-. Por su parte, los sindicalistas explicitaron la existencia de un “*pacto tácito*” en donde la máxima nota es la esperada y notas inferiores han ser justificadas so pena de presiones o conflicto sindical. En este sentido, el estado de la evaluación docente argentino (2003-2015) abarca un sistema que funciona bajo la artificialidad del puntaje asignado, y responde a un acuerdo implícito entre los diferentes actores.

La evaluación es situada en el plano de lo burocrático-administrativo y su implementación responde a una lógica formal más que sustantiva. Por lo tanto, no informa al sistema sobre el efectivo desempeño de los docentes en sus funciones. Los académicos y operadores políticos entrevistados coincidieron en su visión crítica de este engranaje, pues no contribuye a la mejora educativa y no conforma un insumo ni para el docente, ni para el sistema.

Respecto al rol de las figuras asociadas a la evaluación, específicamente los académicos destacaron la alta intensidad laboral que presentan los directores, pues en su tarea tienden confluir cuestiones administrativas, asuntos de gobierno escolar, elementos de convivencia y conflicto, hasta temas de infraestructura de los centros. En ese contexto, el tiempo para visitar, conocer y evaluar el trabajo docente resulta escaso y queda desjerarquizado.

En cuanto al ingreso en la agenda de la cuestión de la evaluación docente durante el período estudiado, hubo coincidencia entre los grupos consultados que o bien no logró ingresar como “problema”, o directamente no se planteó. El discurso sindical refiere a su poder de bloqueo al descentrar la discusión - “*le corrimos el eje*”-.

Para los decisores políticos esta cuestión ha sido descripta como un “*desafío pendiente*”, pues se reconoció como problema el definir “*cómo podemos dar algunas discusiones necesarias*”. Esgrimieron tres razones que explican por qué el tema no permeó la agenda institucional. Por un lado, *i)* la prevalencia

de la visión del Ministerio de Educación de la Nación, por sobre los intentos desde la última presidencia de instalar el tema. Por otro lado, *ii*) la prioridad de otras cuestiones de política educativa. Y, finalmente, *iii*) la falta de maduración del tema como para llegar a acuerdos interprovinciales dada la complejidad para la toma de decisiones bajo el sistema federal, y el rol de los distintos actores en sus diferentes niveles –ministerios provinciales, sindicatos provinciales–.

La evaluación docente resulta “*punitiva*”, “*disciplinadora*”, “*conservadora*” desde la mirada gremial. Además es potencialmente perjudicial para su puesto laboral en la medida que la evaluación incide en el acceso a puestos laborales. Por ese motivo, no podría ser inferior a las notas del entorno del máximo, y la necesidad de respetar el “*pacto tácito*”. Este punto coincide con el planteo de Perazza y Terigi (2008) sobre los supuestos de la evaluación docente: el desempeño homogéneo y sobresaliente.

Una eventual asociación del desempeño o los méritos con niveles salariales diferenciales es parte de lo que ocasiona el rechazo sindical y se procura bloquear alternativas en esa línea. Tanto académicos como decisores políticos subrayan la postura defensiva sindical, pero también reconocen la ausencia de propuestas alternativas y opciones acordadas.

“*Nosotros no hablamos de evaluación de los docentes*” es la frase que sintetiza la postura sindical. Esta perspectiva sostiene que la evaluación no debe realizarse sobre las prácticas docentes, sino que debe basarse en aspectos más generales del sistema. Bajo esta perspectiva, la evaluación debería referirse a las políticas educativas en el cumplimiento de sus objetivos e implementación, o la “*autoevaluación institucional*” o de “*procesos*” en los centros educativos. No obstante, no se hallaron propuestas concretas respecto a cómo sería -en su conceptualización o implementación- una evaluación más global que excluya al desempeño docente.

En síntesis, se observó un estado inercial respecto la presencia en la agenda y a iniciativas de política sobre la evaluación del desempeño docente. La mirada sindical la ha asociado a lo *punitivo* o *tecnocrático* y ha mostrado una actitud defensiva sobre la posibilidad de implementarla. Por su parte, académicos y decisores políticos coincidieron en que el contexto estuvo signado por la falta de propuestas alternativas, y que la introducción del tema generaba conflictos, puesto que la oposición sindical era inmediata. Todos han reconocido su pactada “*formalidad*” y ausencia de contenido, no obstante, solo los académicos y operadores políticos lo consideran negativo.

## 7.4 ¿El cambio a la “K”? primero la alianza sindical o mejor no abrir la caja de pandora

Esta última sección del estudio del caso argentino refiere a la cuestión del cambio o la continuidad de los rasgos estructurantes de la carrera docente. Busca responder la interrogante: ¿se procesaron cambios en la carrera docente durante el ciclo kirchnerista (2003-2015)?, ¿cuáles fueron, qué aspectos implicó?, ¿cuáles son las percepciones y explicaciones de los tres grupos de actores sobre el cambio o la permanencia?

La sección se estructura en tres partes: *i)* el estudio de los cambios en la norma y de las opciones de política sobre carrera implementadas; *ii)* una segunda parte, que profundiza en las explicaciones y percepciones de los actores respecto al continuum cambio - continuidad en la carrera docente. Aquí se ha indagado en las explicaciones de los actores sobre los motivos del cambio o del bloqueo de iniciativas de política, y la cuestión de la presencia o ausencia y del tema en la agenda gubernamental y sus motivos. Por último, *iii)* se presenta una síntesis de la sección que recoge los aspectos centrales, vincula las visiones de los actores y reflexiona sobre la cuestión del cambio en la carrera.

### 7.4.1 El cambio y la permanencia (I): la normativa y las iniciativas en política de carrera

En referencia a la normativa a nivel nacional, la LEN (Ley N°26.206) de 2006 establece los dos trayectos posibles de la carrera: el trabajo de aula o las funciones directivas y de supervisión; y se define a las dos instituciones rectoras en materia de criterios de carrera docente: el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la nación junto con el Consejo Federal de Educación.

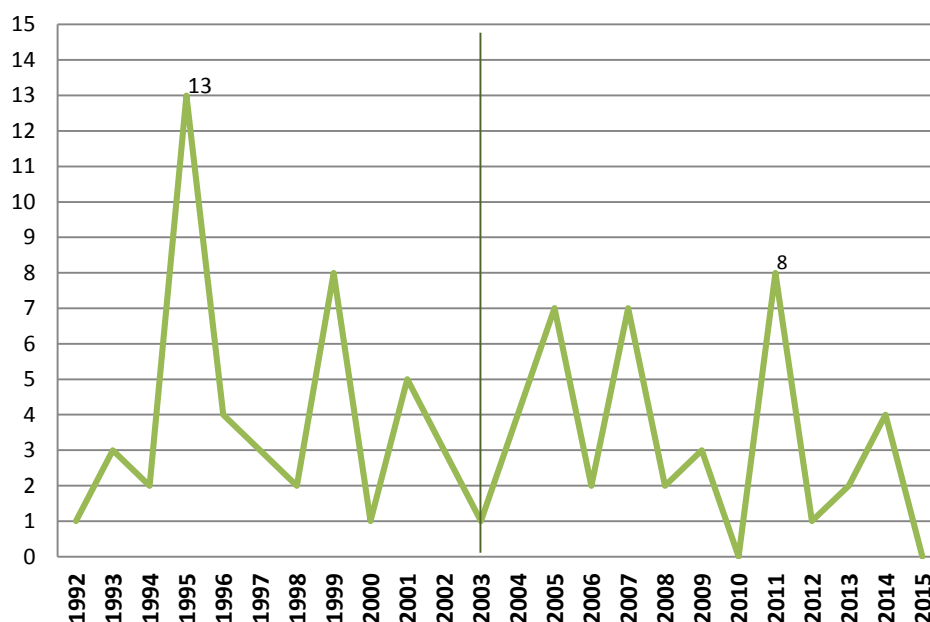
“El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. **La carrera docente admitirá al menos dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.** A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos competentes del Poder Ejecutivo Nacional” (Art. 69, Ley N°26.206/2006).

En segundo término, y a modo de ejemplificar a partir de normativa jurisdiccional, se analiza la carrera docente de la Provincia de Buenos Aires pautada por el Estatuto del Docente (Ley N° 10.579) originalmente promulgado en 1987. Del análisis de las modificaciones a la norma se observa que estas son reglamentaciones, ampliaciones, aclaraciones y derogaciones, y se extienden desde 1992 hasta 2014 inclusive. En una mirada que rebasa al período estudiado, se identifica que a partir de 1992 se procesaron cambios anualmente, exceptuando 2010 y 2015, incluso a partir de ese año ya no se observan cambios hasta 2019 inclusive.

Del análisis sobre las modificaciones del período kirchnerista, puede afirmarse que: estas se produjeron durante todo el período, su frecuencia fue anual (excepto por 2010 y 2015), los años más prolíficos fueron 2005, 2007 y 2011 (ver gráfico 2), y *iv)* casi la mitad de las modificaciones (19 en total) refieren a puntos de acuerdos paritarios.

En suma, se registraron 41 modificaciones puntuales durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), de las cuales 19 remiten a acuerdos paritarios; mientras 45 fueron las modificaciones en los períodos previos (1992-2002). Es decir, no puede hablarse de pautas diferentes entre ambos momentos ni en términos cuantitativos ni cualitativos, pues todos remiten a modificaciones o reglamentaciones puntuales que no afectan la estructura de la carrera. El año 1995 es el que presenta mayor cantidad de modificaciones (15), es probable, que ello se deba a la reglamentación y adecuación a la transferencia educativa de 1992 y la Ley Federal de 1993.

**Gráfico 2: Cantidad de modificaciones al Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (1992-2015).**



Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579).

En términos sustantivos, las cuestiones acordadas mediante acuerdos paritarios en esta jurisdicción se produjeron entre 2007 y 2014, y fueron incorporadas al estatuto de la Provincia de Buenos Aires refieren a las siguientes cuestiones:

- Creación y acceso a cargos (muchos vinculados a nuevas figuras docentes).
- Bonificaciones por antigüedad a docentes ingresantes.
- Incrementos salariales (por antigüedad).
- Salud laboral.
- Condiciones laborales.
- Titularizaciones (5 acuerdos paritarios en 2011\* asociadas a figuras docentes no tradicionales).
- Puntaje suplementario (de carácter excepcional).
- Jubilaciones por enfermedad.
- Requisitos ingreso (aptitud psicofísica)<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> La referencia a la aptitud psicofísica remite a la superación de un “examen preocupacional” para poder acceder al cargo docente establecido en el “Acuerdo paritario N° 3”, año 2007 firmado por AMET, UDA, FEB, SUTEBA y gobierno (Ley N°10.579, Edición ampliada, FEB, 2019: 247-248).

- Otros.

Como puede observarse, ninguna de las temáticas mencionadas remite a un cambio de los elementos que estructuran la carrera -ingreso<sup>42</sup>, ascenso o evaluación-. El resto de las cuestiones remiten a la ampliación de derechos o beneficios para el desempeño del cargo. Los cambios en la normativa siguen una lógica incrementalista (Lindblom (2003 [1959]) de implementación sucesiva, gradual y leve de modificaciones que no afectan el núcleo duro de la carrera, pues no abarca sus mecanismos estructuradores.

En cuanto a las iniciativas de política pública a nivel nacional respecto a cambios en la carrera, se señalan tres puntos:

- El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (“salario testigo”).
- La política de jubilación: Régimen Previsional Especial para Docentes.
- Las titularizaciones masivas y la creación del Legajo Único Nacional Docente.

Respecto al primer punto, la Ley de Financiamiento Educativo (N°26.075) de 2005 tuvo el doble propósito de incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología; y disminuir la brecha salarial entre las provincias. El establecimiento de un piso salarial docente, en el marco del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente buscó adecuar el salario de ingreso del colectivo de docentes que se incorporan al sistema, al establecer un monto único a nivel nacional. Esta acción tuvo como fin disminuir las diferencias salariales inter-jurisdiccionales, aunque trajo algunos efectos emergentes: afectó a una proporción menor de los docentes activos, y al fijar una base salarial (“salario testigo”) afectaba al resto de la escala. Algunas provincias recibieron transferencias nacionales que complementaban los fondos provinciales para el pago de salarios (Ley FONID<sup>43</sup> de 1998, N° 25.053), pero las que no lo recibieron debieron achatar su escala salarial (Perazza, 2015). No obstante, puede afirmarse que la conjunción de la Ley de Financiamiento Educativo y la acción del FONID durante la fase recuperación económica –post crisis de 2001-:

“abrieron una importante fase de mejora del salario docente. Entre 2005 y 2016 inclusive, los incrementos interanuales de los docentes estuvieron, casi todos los años, por encima de la inflación real del año previo, acumulando una mejora del 100% del salario real” (Bottinelli, 2017).

En lo que refiere al segundo punto, la jubilación docente, junto con el piso salarial, fue una de las primeras medidas de la presidencia de Néstor Kirchner. En 2005 y mediante decreto del poder ejecutivo (Decreto N° 137/05) se establece un “Régimen Previsional Especial para Docentes” mediante el cual los docentes accedieron a la jubilación con el 82% de su sueldo, disposición que había sido derogada en 1994 (restituye la vigencia plena de la Ley Nacional N° 24.016 de Jubilación Docente). A partir de 2005, se calcula que alrededor de 350.000 docentes reunían las condiciones para acceder al beneficio (Perazza, 2015).

El tercer punto remite a uno de los cambios más significativos del período: las titularizaciones masivas. Estas impactaron en la carrera, puntualmente en la estabilidad del puesto de trabajo, aunque no son un cambio en sus reglas de juego. Conforman una iniciativa ad-hoc de política que dota de carácter titular al conjunto de docentes que se encuentre en situación de interinato hasta ese momento. Esta no implica el

---

<sup>42</sup> El examen psicofísico acordado en paritarias puede entenderse como un tipo de “licencia civil” (Cuenca, 2015), no refiere a una limitante que apunte a saberes, competencias y/o certificaciones específicas o puntajes de escolaridad.

<sup>43</sup> La Ley N°25.053 creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998) y establece que a partir del gravamen del 1% anual a automotores, aviones y embarcaciones se crea un fondo presupuestal para la asignación especial por cargo docente, que se liquidaba mensualmente. Su aplicación se previó originalmente hasta 2003, pero luego es extendido por el gobierno de Néstor Kirchner.

desarrollo de pruebas o concursos, sino que se concibe como una acción reparatoria frente a la ausencia de instancias de acceso a la estabilidad laboral.

Se reconoce como antecedente inmediato la instalación del tema a nivel de Consejo Federal de Educación (Resolución CFE N° 55/08) y, luego su ratificación y materialización mediante decreto presidencial (Decreto 134/09). En efecto, en 2009 se acordó<sup>44</sup> un proceso de titularización de alrededor de 200.000 docentes entre de todos los niveles que no gozaban de estabilidad en su puesto laboral. El documento afirma:

“Con respecto a los docentes de todos los niveles y modalidades del sistema, en ejercicio al 31 de diciembre de 1998, que a la fecha del presente convenio no hayan podido ejercer su derecho a la titularidad en los cargos u horas que ocupan de modo ininterrumpido desde entonces (...) pasarán, a partir del presente acuerdo, a revistar en la planta permanente como titulares con todos los derechos y obligaciones que le corresponden” (Decreto 134/09, Art.1- Anexo 2.2).

El decreto afirma la necesidad de respetar los avances jurisdiccionales en la materia. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, al decreto a nivel nacional se le suman acciones concretas en el año 2011 (\*) que titularizan cargos docentes de formación profesional, preceptores, bibliotecarios, talleristas, técnicos médicos y otras figuras docentes no tradicionales (Ley N°10.579, Edición ampliada- FEB, 2019).

El decreto presidencial, incluye la creación de un “Legajo Único Nacional Docente” a nivel nacional que brinda coherencia e información unificada:

“Dicho Legajo contendrá la información de situación de revista de los docentes, a saber: escalafón, ubicación, antigüedad, salario, aportes previsionales, de calificaciones (homologado por la junta u órgano equivalente), de disciplina (homologado por la junta u órgano equivalente), y de títulos y formación. Cada trabajador de la Educación tendrá acceso a sus datos y resguardo de su confidencialidad” (Decreto 134/09, Anexo 1).

Finalmente, cabría agregar, como política de formación docente (dimensión formación de la profesionalización) pero que tuvo consecuencias en la carrera, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en 2006 a partir de la Ley Nacional de Educación consolidó un órgano rector de las políticas de formación y buscó superar la fragmentación heredada. Este ha impulsó decisiones centralizadas que avanzaron sobre las decisiones jurisdiccionales como los planes de estudios de pos-títulos, la organización de las instituciones formadoras, las pautas para los concursos docentes. Además es importante señalar a la política de formación permanente como elemento de cambio. Si bien, esta iniciativa no constituye una acción de política carrera –sino de formación docente-, puede decirse que impacta en aquella en la medida que eleva la calificación del colectivo docente y brinda herramientas para la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje. **“Nuestra Escuela”** es el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) creado por iniciativa del Consejo Federal en 2013 (Resolución CFE N° 201/13), financiado por el Estado nacional que se puso en práctica sobre el final período estudiado (2014). A su vez, se enmarca dentro de la línea de política del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Resolución N° 188/2012). Su finalidad fue brindar una formación en ejercicio (o en servicio), gratuita y universal a través de la generación de espacios de capacitación para docentes y directivos. Además contó con el involucramiento activo de los cinco sindicatos nacionales en su diseño e implementación, lo cual también constituye un hito de política sinérgica y acción colaborativa. En suma,

---

<sup>44</sup> Entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación, y los gremios docentes CETERA, AMET, UDA, CEA y SADOP.

la implementación este programa formativo reguló y posibilitó el acceso gratuito a la formación en servicio de alrededor de 800.000 docentes (INFOD, 2014).

## 7.4.2 El cambio y la permanencia (II): la perspectiva de los actores

### La visión de los académicos: la carrera docente no estuvo en la agenda K

Si se entiende a la agenda de gobierno como el conjunto de temas y problemas que los gobernantes seleccionan y tienen intención de actuar (Peters, 2015), puede afirmarse que la carrera docente, en tanto norma laboral que regula el trabajo docente, no fue un tema de la *agenda del kirchnerismo*.

Los académicos consultados sostienen que la agenda política del kirchnerismo estuvo centrada en la expansión de la escuela secundaria, ampliar la idea del derecho a la educación hacia la secundaria y no se planteó la cuestión docente expresada en la carrera por ejemplo. La prioridad de la agenda se centró en garantizar el derecho a la educación secundaria y por tanto a las políticas que acompañaron la *expansión de la matrícula de la escuela secundaria*. La política kirchnerista se enfocó en hacer efectivo lo expuesto en la Ley de Educación Nacional.

“No, para nada. Ese tema [de la carrera docente] no se trató porque, entre otras cuestiones, el kirchnerismo hizo una **alianza fuerte con el sector docente para llevar adelante su política educativa, y con los gremios docentes específicamente. Pero además no fue agenda del kirchnerismo. La agenda del kirchnerismo estuvo más ligada a secundaria, a plantear el tema de la obligatoriedad, la expansión y la escuela como un derecho.** La secundaria como un derecho de los jóvenes y la ampliación de la matrícula a toda costa. Después nos preocuparíamos de qué pasaba ahí adentro. Pero garantizar la escolaridad. **Esa fue la agenda y no hubo ningún tipo de planteo respecto a carrera docente**” (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

Al consultar sobre por qué quedó fuera de agenda el tema de la carrera, se alude a una cuestión de “*prioridades*”, los académicos entrevistados no detectan que la reforma de la carrera docente o las políticas docentes hayan estado en el pool de temas de mayor relevancia.

Los académicos sostienen que la cuestión de la carrera es difícil de colocar en la agenda pues tiende a derivarse hacia las cuestiones salariales. Lo *salarial*, es central en la agenda sindical, y es un tema que surge casi naturalmente en las discusiones de políticas docentes, y de carrera en particular. La perspectiva de los académicos muestra el desafío que constituye la implementación de opciones de política de carrera, sin que la cuestión se desvirtúe y/o descentre en las negociaciones salariales.

“No ha habido una discusión estructural o a fondo. Para mí tiene que ver con el contenido de la política de esos años, y cuál han sido los énfasis de la política y las prioridades” (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Y la verdad que si uno va a mirar lo que pasa en América Latina, que han cambiado los estatutos, en realidad, el contexto político es tan incluyente cuando vos abris una negociación para cambiar la norma laboral. **Porque la historia indica que en realidad, primero para cambiar una carrera docente necesitás plata. Es decir, es más inversión no es menos. Casi todos los países de América Latina tienen sin resolver el tema salarial, entonces los gremios te dicen, ¿vos te vas a meter con la carrera? Entonces resolveme esto [en referencia al salario]**” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).



En tanto lo salarial domina la agenda, emplazada ésta en las paritarias, desde la mirada académica no se identifican otros temas de igual jerarquía en términos de políticas docentes. No obstante reconocerse cierto *“empobrecimiento”* de la carrera por su anacronismo en tanto aún encuentra referente en el estatuto de fines de los cincuenta, el tema de su reforma, al igual que otros temas de políticas docentes prácticamente no permearon la agenda de política educativa.

En ese sentido, se destaca cómo la política educativa se desarrolla en alianza con algunos sindicatos (CTERA a nivel nacional principalmente): *“el kirchnerismo desarrolla su política educativa junto con los sindicatos”* (entrevista n° 9, académico/a de Argentina), punto consistente con lo expuesto por la literatura (Perazza y Legarralde, 2007). Consecuentemente, esta alianza incide en la presentación pública de temas prioritarios y en la formación de la agenda y sus prioridades. El poder sindical es un elemento subrayado en el diseño de alternativas de políticas educativas en general, y esto se marca como un rasgo sobresaliente de este grupo de presión.

*“Las paritaria, el ministerio tuvo en esos años a su cargo armar una paritaria nacional. Pero el tema prioritario en las paritarias siempre, durante ese período, fue el salario. No, en ese punto el kirchnerismo desarrolla su política educativa junto con los sindicatos, y en una alianza muy fuerte. Y el tema, digamos, otros temas concernientes a la política docente no ingresaron en agenda”* (Entrevista 9\_Arg\_Academia).

*“Porque era un gobierno respetuoso de los derechos de los trabajadores, que tenía mucha afinidad política con el principal gremio, con CTERA; y que a lo mejor CTERA también hubiese confiado en que no iba a ir a pérdida. Es decir, yo con un gobierno como el actual, por supuesto recomiendo no abrir bajo ningún punto de vista ese tema. Aunque reconozcamos que tanto para el sistema, como para los mismos docentes es una carrera empobrecida. Pensá que nosotros tenemos un estatuto que es del [año] 58. O sea, todos [los estatutos provinciales] están inspirados de alguna forma en ese. No, no hay grandes modificaciones”* (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

*“Mirá, los sindicatos docentes siempre tuvieron mucha fuerza. Son muy potentes. Son muchos, no siempre están de acuerdo. Pero en realidad los sindicatos han llevado adelante un montón de medidas de lucha que, en muchos casos, han terminado con negociaciones favorables para los docentes, por ejemplo, los paros. En otros no. Los sindicatos están muy presentes en todo Ministerio. Cuando en un Ministerio se termina de definir alguna nueva medida, algún nuevo proyecto, entre los que están sentados alrededor de ese proyecto. Es raro que esté ausente un representante del sindicato, ellos tienen digamos ahí un lugar, tienen un poder importante, pueden movilizar”* (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

La carrera se percibe como una *“deuda pendiente”*, pues *“no está bien así”*, la posibilidad de cambio en materia de carrera; en la medida que es un punto de la agenda que sostienen que: *“deberíamos habernos atrevido a tocar”*. En este punto, resulta evidente cómo la mirada de varios académicos entrevistados se encuentra permeada por su rol de decisores políticos en determinados momentos de la gestión kirchnerista.

Así, es factible observar cómo la carrera abarca un punto álgido de la agenda de políticas educativas y docentes en particular. La comparación con otros países latinoamericanos brinda un marco de referencia en tanto, de ser abordado el tema con rigidez por parte de los gobiernos genera un enfrentamiento directo con *“el poder gremial”*. Refieren a la necesidad de *“un clima de confianza”* para poder gestar un cambio, la interrogante que surge en esta investigación es si ese clima no estaba dado.

*“Yo creo que es una de las grandes deudas pendientes. Creo que es uno de los puntos que deberíamos habernos atrevido a tocar. Y cuando digo deberíamos, lo digo como investigadora del tema, lo digo como (...) [persona que ocupó un cargo político de conducción en la materia en el Gobierno de Néstor Kirchner], lo digo como conversadora habitual de CTERA. Entonces lo digo también en relación a los gremios. A mí me parece que la carrera docente no está bien así”* (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Pero también es verdad que se han condensado tantas luchas, y tantos conflictos alrededor de la norma laboral (...) Es decir, para abrir el estatuto es necesario un clima de confianza, donde los gremios sepan que no van a pérdida, y que en todo caso van a más. Y los gobiernos tienen la fantasía de que yendo por el estatuto van a garantizar algunas cuestiones que no se garantizan desde otro lugar. Si uno mira por ejemplo lo que pasó en Colombia, incluso lo que está pasando ahora en México, que se ponen muy rígidos con el tema de la carrera docente, y que por ahí va la modificación. Lo que hacen es enfrentarse con el gremio, tratar de limitar el poder gremial” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

Los cambios en la *incorporación de nuevas figuras docentes*, es una de las modificaciones que se perciben afectan a la carrera. Esta percepción es coincidente con estudios sobre iniciativas de política en la escuela secundarias durante el período en cuestión (Terigi, et.al., 2013; Terigi, 2016) en donde se señala que el surgimiento de estos roles ha estado asociado a iniciativas de programas específicos de retención de estudiantes –sean estos intensivos y de baja escala o extensivos y gran escala-. Ello ha variado y depende de cada jurisdicción<sup>45</sup> y de la forma en cómo se incorpora -si es vía programas específicos o creación de normativa-, así como de qué requisitos tienen esos cargos en términos formativos. En este sentido, se considera problemático que las nuevas figuras que surgen no se incorporen estatutariamente.

“Lo que sí se incorporó por ejemplo en Córdoba, en Tucumán, en Ciudad de Buenos Aires, se **incorporaron las figuras del tutor. El acompañante de las trayectorias escolares de los chicos de escuela media**. Es como la incorporación de una nueva figura. Por ejemplo en Ciudad empezó siendo preceptor, después empezó siendo docente (...) En Tucumán siempre fue docente, y en Córdoba también. **Porque el problema de la carrera, por lo menos acá y creo que en Uruguay también es la reducción de otros puestos de trabajo, que impliquen movimientos horizontales al interior de la carrera**. En media hay poca alternativa (...) **Salvo eso, no hay, que yo sepa así de manera estructural, o que uno diga que es un cambio, alguna novedad interesante en los últimos 12 años, salvo esta. Que no es menor, porque trae otro actor al sistema escolar, porque también posibilita un incremento salarial. También posibilita cumplir una función distinta, o sumarle a la función docente esta función de tutoría**, que es una función histórica dentro del sistema medio, o esperada, pero que no siempre fue rentada. (...) En Ciudad de Buenos Aires sí está incorporado en el estatuto, no creo que en Tucumán esté incorporado en el estatuto docente, **entonces la no incorporación de las nuevas figuras docentes al estatuto también es un problema**” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

“Inclusión de los tutores tiene que haber. En Ciudad de Buenos Aires la hay, porque hubo hace unos años una ley que preveía que todas las escuelas secundarias tuviesen obligatoriamente, los chicos en los primeros años, creo que primero y segundo, tuviesen un tutor. Y **eso implicaba pensar quiénes eran esos tutores, y cómo era la formación de esos tutores**” (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

La mirada de los académicos se apoya en la idea de que las *titularizaciones masivas* (Resolución CFE Nº 55/08 y Decreto 134/09) constituyen un punto polémico, e incluso que promueve cierto aspecto inercial en la carrera en la medida que pueden operar como un desincentivo para la formación y la movilidad. Por un lado, si bien se originan en el reconocimiento de la estabilidad del puesto de trabajo, derecho al que se veían obstaculizados de acceder por la ausencia de concursos de titularidad, algunos académicos sostienen que, por otro lado, la titularización implica que quienes se benefician pueden optar por no concursar más en el resto de su trayectoria laboral docente. Una vez obtenida la estabilidad, podrán permanecer en el cargo o en la situación laboral definida hasta el fin del ejercicio laboral. Hay una cuestión de incentivos a la formación que queda trunca, y este efecto emergente y negativo de la política no ha sido considerado, y menos remediado.

---

<sup>45</sup> Los académicos entrevistados remiten a CABA, Córdoba y Tucumán, el referido estudio (Terigi et.al., 2013) abarca a CABA, Provincia de Buenos Aires y Córdoba.

Sin embargo, también se reconoce en las titularizaciones su *efecto regularizador*: los docentes postergados, en aquella oportunidad por un lapso de 10 años, accedieron a derecho de la estabilidad laboral.

A su vez, se subraya la necesidad de abarcar el fenómeno en toda su dimensión, en tanto es una práctica habitual el no renunciar al cargo titular. Es decir, no desempeñar nunca el cargo en que son titulares y trabajar de modo interino en otra escuela. Allí también es factible observar una falencia en el sistema, en tanto no hay seguridad suficiente para algunos docentes titulares, por lo cual mantienen el cargo “en reserva”, lo que genera inestabilidad para quienes se desempeñan de modo interino o suplente en tanto no pueden hacerlo efectivo porque ya está ocupado. Así, se genera un espiral negativo que refuerza la inestabilidad en la carrera.

“Los docentes también pasaron por instancias de titularización. Antes, el docente para ser titular tenía que atravesar distintas instancias. También es cierto que hubo momentos determinados en donde los docentes automáticamente, por una gestión determinada, terminaban siendo titularizados. **Y ser titular de una materia, implica que salvo que haya algún hecho grave de corrupción, delictivo, es un lugar que el docente va a sostener a lo largo de toda su vida. Entonces, si un docente se lo titulariza de un día para el otro a partir de una decisión política, la pregunta es: ¿por qué ese docente va a seguir formándose?** Salvo que realmente ame mucho la tarea que hace y se dé cuenta que necesita. **La titularización implica que nunca más va a tener que postularse para un cargo, que va a estar ahí hasta que se jubile**” (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

“¿Es un derecho la titularización? Bueno, seguramente para algunos docentes postergados, que siempre estuvieron en cargos suplentes. Hay que entenderlo en toda su dimensión. Hay docentes que por ejemplo nunca renuncian, nunca vuelven a la escuela en la que tienen el cargo titular, porque consiguieron otros cargos. Pero ¿quién está ocupando su cargo? Eso es una práctica muy común” (Entrevista 5\_Arg\_Academia).

## **Los decisores políticos: “no era un camino tener una relación distante con ellos”**

La carrera docente representa una línea de continuidad de políticas docentes. La continuidad no se expresa en una batería de programas o proyectos que siguen con la línea trazada por políticas de carrera precedentes, sino que esta se expresa en la inercia.

El discurso de los decisores políticos reconoce que no hubo discusión sobre los aspectos centrales de la carrera. No fue un tema que se debatiera, por ello pensar en qué cambios hubo no tiene sentido, pues no fueron siquiera tratados. Parece claro, en su discurso, que no fue un tema de agenda gubernamental kirchnerista:

“**Creo que hemos avanzado, pero en el aspecto de carrera, ya te digo, no demasiado.** Sí hay ese artículo 69 de la ley [de Educación Nacional], que lo plantea” (Entrevista 3\_Policy maker).

“**Si hubiera habido una discusión sobre carrera docente, se podría haber avanzado más en ese punto**” (Entrevista 11\_Policy maker).

Para los decisores políticos entrevistados hubo *“saltos que no se pudieron dar”* en términos de modificaciones de la carrera docente o *“faltó cierta actitud de ‘vamos para adelante’”*. Resulta explícito en el discurso la priorización de la alianza política con los sindicatos, pues: *“no era para nosotros un camino, tener una relación distante con ellos”* o porque *“estas políticas [carrera y evaluación docente] hay que pensarlas de manera conjunta con los gremios”*.

Los temas de reforma se visualizaban como potenciales desestabilizadores de la alianza política, especialmente con el sindicato más afín a nivel nacional (CTERA). Se señala que si bien la carrera fue uno de los temas de agenda que se relegaron, también lo fue la cuestión del ausentismo docente e incluso el ausentismo estudiantil. Algunas de las altas jerarquías de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2009-2015) entienden que hubo ausencia de determinación y *“decisión política”* para abordar posibles cambios en pos de no propiciar distanciamientos y enfrentamientos con el sector sindical. La idea de *“un trabajo muy mancomunado”, “conjunto”* y *“permanente”* entre los sindicatos docentes y el Ministerio de Educación de la Nación se halla de modo totalmente explícito en el discurso. Este mancomún es la base de la concepción de la forma del diseño de la política en el período estudiado, en tanto sin el trabajo conjunto –o alianza– *“no hay cambio posible”*.

En definitiva ¿por qué fue un tema bloqueado? La carrera es un tema álgido por naturaleza, implica debates tensos que colocan la cuestión salarial en un eje central y que implica rever cuestiones que, a priori, se conoce que llevarán a enfrentamientos con los colectivos sindicales. Si bien se reconoce que la carrera es un ámbito particularmente relegado, la alianza sindical se estimó como claramente prioritaria.

**“Creo que hay pendientes en cuanto a la carrera docente y a la evaluación docente, creo que hay que poder animarse a pensar estas cuestiones, pero nunca de manera unilateral.** Ese es el gran problema de los actuales gobiernos. **Estas políticas hay que pensarlas de manera conjunta con los gremios,** por eso es que te marqué como un hecho histórico y muy importante, la mesa técnico-paritaria” (Entrevista 4\_Policy maker).

“Nosotros teníamos una mesa de discusión nacional, había cinco organizaciones gremiales. Ahora, es cierto, que cuando pensás, **a nosotros nos faltó cierta actitud de vamos para adelante”** (Entrevista 3\_Policy maker).

“E3-Bueno, **hubo ahí saltos que no pudimos dar.**

Entrevistadora: ¿En qué sentido?

E3- En esto de la carrera.

Entrevistadora: ¿Por qué?

E3- **No lo pongo como responsabilidad de ellos [sindicatos], siempre es una responsabilidad bilateral. Creo que nos faltó decisión política, creo que teníamos una decisión política que está bien, que es, los docentes no son enemigos. No era para nosotros un camino, tener una relación distante con ellos.** Pero me parece que no incorporamos, estoy diciendo desde el Estado, y yo fui [un cargo político], y no pudimos avanzar más allá de algunos chispazos y distanciamientos. **No pudimos avanzar más enfáticamente en una decisión política, de decir bueno, si hay que pelearse un poco, nos vamos a pelear, pero vamos para adelante, en términos de la carrera docente,** en términos de **ausentismo docente,** en términos de ausentismos de los estudiantes (...) Ahora, cada vez que pensábamos con ellos estas cosas, porque queríamos pensarlas con ellos (...)” (Entrevista 3\_Policy maker).

“Me parece que hay distintas razones. Una es que **partíamos de muy atrás (...)** **Muy relegado. Entonces, como se mejoró muy sustantivamente el salario, no era el momento de discutir otras condiciones. No lo hicimos. Yo digo, es de las cosas que las pienso críticamente cuando veo los argumentos que esgrime el neoliberalismo que hoy gobierna la Argentina,** y los hilos que gobiernan a la Argentina para encarar el estatuto. **Algunas de las razones que ponen en juego, no puedo decir tienen razón, son sensatas”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“Tiene que ver con el trabajo conjunto en áreas vinculadas a distintas políticas educativas, el trabajo conjunto entre Ministerio y los sindicatos. [Sino] No hay cambio posible (...)** **Un trabajo muy mancomunado. Yo trabajaba en forma permanente con los sindicatos docentes sí.”** (Entrevista 4\_Policy maker).

Sin embargo, la mirada retrospectiva al momento de las entrevistas da cuenta de cierto *“arrepentimiento”* por el escaso avance en la cuestión de la carrera pues, en algún momento, *“te tenés que enfrentar, y es un enfrentamiento que siempre es mejor que el enfrentamiento con la derecha, que es un enfrentamiento salvaje”*. Se habla de la necesidad de definir *“cómo enfocar”* el cambio. Es decir, en cómo enfocar la

iniciativa de política, a sabiendas que el conflicto está potencialmente presente pero se trata de un área prioritaria de agenda.

Es posible hallar varias lecturas retrospectivas que coinciden en juzgar como equivocado el camino de la inacción en la materia. La evitación del conflicto es la explicación esgrimida, pero también surge la idea de *“la falta de audacia”* en un asunto que requiere voluntad y respaldo político. De todos modos, la carrera se considera *“una de las grandes asignaturas pendientes”*.

**“Y probablemente nos hayamos equivocado, en ese sentido, nos equivocamos por falta de audacia, o de decisión política, porque a veces hay que pelearse”** (Entrevista 3\_Policy maker).

**“Sí, sí. Es una de las grandes asignaturas pendientes, del campo popular. Porque yo no voy a sacar, ni al kirchnerismo, ni a la CTERA del campo popular. No fuimos capaces de pensar eso [la carrera docente]”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“¿Por qué no pudimos dar esas discusiones de fondo? Te tenés que enfrentar [a los sindicatos]. Te tenés que enfrentar, es un enfrentamiento que siempre es mejor que el enfrentamiento con la derecha, que es un enfrentamiento salvaje. Entonces, ahí hay una discusión que excede lo educativo en la Argentina, que tiene que ver con cómo enfocar, alguno dirán que es demagógico. Yo te digo, no lo pensamos demagógicamente, pero también es cierto que alguien puede decir, ‘en estos doce años yo vi que ustedes hablaron mucho, mucho, de derechos y bastante menos de responsabilidades y obligaciones’; y eso puede ser”** (Entrevista 3\_Policy maker).

Adicionalmente, otra razón de bloqueo de la posibilidad de cambio radica en que la discusión sobre la carrera giraba hacia la cuestión de creación de cargos, es decir de ensanchamiento de la estructura burocrática, lo cual no era la perspectiva que se quería jerarquizar desde el gobierno y descentraba la negociación hacia temas presupuestales.

**“Para ellos [sindicatos] esto es más cargos ¿Entendés? A ver, vamos a hacer la carrera de ascenso, entonces creemos en el nivel primario, un nuevo cargo que es el maestro orientador pedagógico; y después creemos en el secundario un maestro que lo vamos a llamar X; bueno, el primario también, maestro de jornada extendida, siempre era la generación de más estructura burocrática, cargos (...) Y eso que invertimos mucho en el mejoramiento salarial de los docentes. Pero la verdad que la Argentina no necesita, en principio, para decirlo mal, en relación ratio docente-alumno, no necesita más cargos, porque naturalmente el crecimiento del sistema educativo había traído la creación de mayor cantidad de cargos”** (Entrevista 3\_Policy maker).

**“Tocar el estatuto es un tema. Entonces para no tocar los estatutos, porque vos abris esa caja de pandora y te encontrás con cualquier cosa.”** (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

¿El ciclo kirchnerista fue un momento propicio para abordar el cambio de la carrera docente? Algunos decisores políticos consideraron que sí lo era, mientras otros estimaron al momento político aún le faltaba madurar algunas cuestiones como para ingresar en el debate y asumir la agudización de las tensiones en la negociación sobre la carrera.

Esta división de criterios es perceptible a nivel de los discursos de los entrevistados. Para los primeros, que se asocia a jerarcas de nivel medio, la coyuntura estaba dada debido a negociaciones previas y diálogo continuo con los sindicatos, sin embargo la discusión no se produjo. Para el segundo grupo, asociado a autoridades de más alta jerarquía, se consideraba que no estaba dada la coyuntura para introducir la discusión y las propuestas de modificación a la carrera. Si bien están claras las posturas disímiles, esto no implicó una polarización ni enfrentamientos en la interna del elenco gobernante, al menos del último período del gobierno kirchnerista. Por el contrario, en el relato se evidencia la cooperación. Se trata de

una cuestión de énfasis, de valoración de la coyuntura, de las alianzas y grupos de apoyo al gobierno. Finalmente, la posición que primó fue la de los puestos de alta jerarquía política.

Asimismo e independientemente de que las modificaciones a nivel de la carrera fueron poco elaboradas y menos ejecutadas, algunos decisores políticos sostienen que era un tema que estuvo en la agenda política del momento aunque que no se llevó adelante. Es decir, al menos una revisión de la carrera estaba prevista para tratarse en un ámbito paritario, pero no se implementó. En suma, estuvo la idea a nivel de diseño de acciones potenciales sobre la carrera, pero no se ejecutaron, y el resultado es la permanencia de la política de carrera docente.

**“Es el momento para hacerlo, tenemos la posibilidad de sentarnos con los sindicatos a hacerlo. Estoy segura que nos vamos a llegar a un acuerdo. No vamos a tener inconveniente, ya son temas en los que venimos muy conversados** en la Provincia [de Buenos Aires], tenemos los temas conversados. Le digo: hay que sentarse a discutir carrera docente. Entonces ahí es que nosotros hacemos, **yo le empiezo a insistir a mi jefe directo, empiezo a insistir que teníamos que abrir una discusión sobre carrera docente. [Él] estaba más o menos persuadido de que esto era posible, me dice, escribí algunas de estas cosas.** Hablamos de la carrera docente, digo es muy importante que discutamos ingreso, permanencia y egreso, formas de ascenso. Tenemos que discutir esto, tenemos que discutir carrera docente” (Entrevista 11\_Policy maker).

**“Entre los grandes temas de agenda paritaria estaba. Digo, de los que me competen a mí, estaba el de la carrera docente** y el de generar un programa de formación permanente (...) Nosotros habíamos puesto los tres puntos que creíamos debían estar en carrera docente. Qué cosas debía discutir la carrera docente. Tenía que ver con la conformación del cargo. Qué se entiende por cargo, por horas, y el ascenso. Si hay carreras separadas. Si la carrera directiva es separada de la carrera de aula. Cuáles son los caminos (...) **Y bueno, no se dio la situación. Yo presionaba, pero ellos me explicaron que no sé, que no era el momento”** (Entrevista 1\_Arg\_Academia\_Policy maker).

El debate de la carrera pone de manifiesto la tensión entre las necesidades del sistema y los derechos de los docentes adquiridos. También se menciona cierta tensión derivada de *“una cultura política que es injusta con el reconocimiento del rol docente”* (entrevista n° 4, policy maker de Argentina).

Los decisores políticos son los actores que, por la naturaleza de su cargo, probablemente han sido cercanos a estas cuestiones e incluso pudieron haber propiciado y/o conducido espacios donde estas tensiones se tornaron evidentes. Actuar sobre la carrera conllevaba a negociar directo con los sindicatos *–“pelea político gremial partidaria”*- y se estima que hubiese implicado posicionamientos enfrentados.

**“Entonces el estatuto, la pelea por el estatuto se vuelve más en una político-gremial partidaria, que otra cosa”** (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

**“Entonces cómo se conjuga el derecho laboral docente con las necesidades institucionales y sistémicas”** (Entrevista 11\_Policy maker).

**“Sí, hubo tensiones.** Pero está bien que las haya porque los **gremios** son organismos independientes que su **función es defender y acompañar las reivindicaciones laborales y profesionales de los docentes.** Y eso supone tensión con quienes tienen responsabilidad de gobernar. Incluso la propia Cristina en algún momento tuvo alguna alocuciones y declaraciones desafortunadas con respecto a los docentes, al tiempo de vacaciones, y bueno, **forma parte de una cultura política de la Argentina, que a veces es injusta respecto del reconocimiento del rol docente”** (Entrevista 4\_Policy maker).

Respecto a las titularizaciones masivas (Resolución CFE N° 55/08 y Decreto 134/09), este grupo de entrevistados las enmarcan dentro del conjunto de procesos reparatorios de las políticas kirchneristas, y un cambio en cuanto a políticas docentes en general y en la carrera en particular. Dicho cambio no genera la necesidad de modificación a nivel de los estatutos.

“Ahí hubo un cambio. O sea, un proceso de titularización durante los gobiernos kirchneristas. Hubo varios procesos de reparación, que también impacta en la carrera, te estabiliza. Te da estabilidad laboral” (Entrevista 11\_Policy maker).

Para cambiar la carrera hay que cambiar la escuela. Repensar el estatuto en cada provincia implica repensar formatos escolares. El cambio normativo no puede dissociarse la forma en que la escuela secundaria se estructura, este es un punto recalado desde algunos policy makers. Repensar los puestos laborales va de la mano de repensar la escuela.

“Porque se imaginó una escuela, entonces nosotros **no podemos repensar la carrera docente, sin imaginar escuelas. Y digo escuelas, porque lo que hay que imaginar son distintos formatos de escuelas, entonces otros puestos de trabajo**” (Entrevista 8\_Arg\_Academia\_Policy maker).

### **Dirigentes sindicales: entre paritarias y titularizaciones, “*mucho disposición y pocos avances*”**

Las prioridades de la política educativa kirchnerista no pasaron por los temas relacionados a la carrera docente, este aspecto es también recalado por los actores sindicales. La omisión de esta línea de política, visto a la luz de la coyuntura posterior, resulta impactante para algunos sindicalistas entrevistados.

El cambio no se produjo porque, si bien fue considerable el tiempo en el poder de gobiernos kirchneristas, no fue suficiente para abarcar la carrera. El período es caracterizado por algunos dirigentes sindicales como de “*mucho disposición pero pocos avances*” (entrevista n°12, sindicalista de SUTEBA, Argentina).

“Bueno, la carrera no se pudo, no tuvimos tiempo de modificarla (...) **Prioridades. Había otras cosas que eran más [prioritarias].** Ese es un tema que hoy nos impacta mucho” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“**En la etapa kirchnerista había como mucha disposición, pero pudimos hacer pocos avances**” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“La realidad es que no. Es esto que yo te decía al inicio, en doce años fue mucho tiempo, pero también fue poco. Y las batallas siempre hay que darlas de a una, y uno se alcanzaron a tratar. **Quedaron muchísimos temas pendientes, que nos hubiese encantado poder concretar, pero que la verdad que no se pudo**” (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

Para otro grupo de actores sindicales, la discusión de la carrera docente llegó a acuerdos parciales e incipientes a nivel del Consejo Federal (Resolución CFE, N° 55/08), y que luego se plasmaría en algunas acciones de política como el decreto presidencial de titularizaciones masivas (Resolución CFE N° 55/08 y Decreto 134/09). Se señala que el ritmo de la discusión era “*necesariamente lento*” pero, desde esta perspectiva de un sindicato aglutinante a nivel nacional como UDA, lo significativo era que la discusión se desarrollara y lo esperable del ritmo pausado está dado por la trama de actores y los desencuentros entre los gremios de la educación con miradas diferentes. El estatuto universitario es un ejemplo del desarrollo y ritmo que este tipo negociaciones acarrear.

“**Habíamos llegado a acuerdos parciales, una discusión que iba lenta, pero necesariamente iba lenta.** Somos muchos actores en educación, estábamos los cinco sindicatos nacionales, y el gobierno, y había que pedir opinión además a distintos sectores. Pero mi preocupación no era que fuese lento, mi preocupación era que fuese. El estatuto universitario tardó, cuatro capítulos en realidad, esos cuatro capítulos del estatuto universitario tardó en discutirse, yo no recuerdo si fueron cinco años, cinco años fueron (...). Yo insisto mucho

con el concepto de, por ahí, parar un ratito la pelota y decir bueno, sostenemos esto para acá, pero para acá. **Obviamente no es fácil hacerlo porque hay distintas miradas, desde lo ideológico no más hay distintas miradas. Hay distintos intereses, hay cuestiones prácticas. Entre los mismos sindicatos, muchos sindicatos por ahí venimos de lo que es la docencia nacional, y tenemos una mirada más aglutinante. Otros sindicatos tuvieron una existencia prácticamente provincial toda su vida y tienen una mirada más regional. Pero generalmente entre los sindicatos nos ponemos de acuerdo, en algún momento. Bha, generalmente no, pero en algún momento nos ponemos de acuerdo”** (Entrevista 7\_Arg\_Sindicalista UDA).

La dificultad de llegar a acuerdos entre las distintas agrupaciones gremiales docentes, ejemplificado en este caso a partir de la Provincia de Buenos Aires, es un elemento distintivo de la era kirchnerista. Hay amplio acuerdo entre los sindicalistas entrevistados en que los desacuerdos entre SUTEBA y la FEB (Federación de Educadores Bonaerenses) respecto a las negociaciones sobre la carrera docente, la salud laboral y, puntualmente, sobre la regulación de la jornada laboral, generaron el bloqueo del ingreso a la agenda pública de estos temas.

Una de las características del período, en la perspectiva de los sindicalistas consultados, es que la conflictividad se expresaba con mayor intensidad a nivel inter-sindical en comparación con el período que se inaugura a posteriori, con la asunción de Macri en el gobierno nacional y Vidal en la Provincia de Buenos Aires. El disenso no solo se manifestaba a nivel provincial sino que también tiene su correlato nacional. Este es un elemento que devela otra arista de la complejidad en las negociaciones y, a su vez, explicita la alianza entre los gobiernos kirchneristas y algunos sindicatos en particular (p.e. SUTEBA en provincia o CTERA a nivel nacional).

La expresión de que los *“unió el espanto”* refiere a la unión en la que se concreta a posteriori del período kirchnerista [2003-2015] debido a la necesidad de consolidar un frente de lucha ante la nueva orientación del gobierno que asume a partir de 2015. Durante el ciclo kirchnerista funcionó el Frente Gremial Docente Bonaerense, creado en 2004, del cual no participaba la Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires (UDOCBA). Una vez culminado el dicho ciclo, se conforma el Frente Unidad Docente Bonaerense (FUDB) integrado por todos los gremios docentes de la provincia de Buenos Aires (AMET, FEB, SADOP, UDOCBA, UDA y SUTEBA<sup>46</sup>).

A partir del discurso de los entrevistados se pueden observar las diferentes orientaciones, a veces expresadas en acciones divergentes de los sindicatos, en este caso, particularmente de SUTEBA y la FEB. Esto es concordante con estudios previos sobre el sindicalismo docente en la provincia de Buenos Aires (Marmissolle, 2010). Desde SUTEBA se auto-perciben como un sindicato más joven, que nace de reivindicaciones asociadas a la idea del docente-trabajador y donde las instancias de las paritarias son parte significativa de las conquistas y el ámbito privilegiado de diálogo, negociación y conflicto. En contraposición, se percibe a la FEB como un sindicato más conservador pues se lo observa apegado a lo pautado por el estatuto. Esto no es casual, pues *“la historia del Estatuto va de la mano con el surgimiento de la FEB”* (Aguar, 2010). La FEB está más asociada al magisterio y a una visión del gremialismo asentada en la norma y en la defensa de las condiciones laborales, al tiempo que SUTEBA participa de acciones que implican una concepción más amplia de la acción política sindical (Marmissolle, 2010).

**“Nosotros [SUTEBA] somos los que tenemos la mayor cantidad, pero ellos tienen muchos afiliados. Y entonces hay veces que no avanzás, no solamente por una cuestión de gobierno, sino porque nos cuesta ponernos de acuerdo a nosotros en la agenda. Digo, entre sindicatos. A nosotros nos costó mucho instalar**

---

<sup>46</sup> Asociación de Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET); Federación de Educadores Bonaerenses (FEB o Federación Sarmiento); Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP); Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires (UDOCBA) y Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA).



en la FEB, nosotros quisimos poner un tema en la agenda para nosotros importantísimo, que es la jornada laboral docente, porque es muy impreciso el estatuto con la jornada laboral, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Y qué pasó, que la FEB no quiso meterse en ese tema” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“Al interior de las organizaciones sindicales no hay acuerdo. Nosotros pudimos avanzar con una gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aries en el tratamiento de la jornada laboral, y la FEB no quiso. Y teníamos abiertas las puertas del ejecutivo para avanzar” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“E- ¿Tenían instancias como de coordinación intergremial con otros sindicatos?

Todo el tiempo, con los otros sindicatos. **Nosotros ahora [2018], yo te soy sincera, a mí no me gusta decir que nos unió el espanto. Hoy hay que unirse porque lo que tenemos enfrente perjudica nuestros derechos [referencia al gobierno e Macri 2015-2019 y la gobernadora de la Provincia de BsAs. Vidal].** Y que hoy vos y yo estemos unidas peleando porque esto no nos representa y no nos conviene a ninguno de los dos. Hoy estamos unidos y ninguna toma una decisión sin ser consultado con el resto de los integrantes del Frente Unidad Docente Bonaerense, porque me parece que entre todos representamos. Toda la docencia bonaerense está hoy abocada en el FUD. Entonces ninguna decisión hoy es tomada como un sindicato en soledad (...) **Lo que funcionaba antes [período kirchnerista] era el Frente Gremial Docente Bonaerense, en donde no estaba UDOCBA<sup>47</sup>.** Hoy tenemos el 100% de la docencia bonaerense dentro de este ámbito. Entonces cuando sale el FUD, no importa cuál sea el representante que salga a hablar, está hablando en nombre de toda la docencia bonaerense. También fue un logro muy importante, porque bueno, porque lo que tenemos en frente y hay que enfrentarlo (...)” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“El ejemplo claro es que el gobierno y una de las organizaciones sindicales [SUTEBA] quiere avanzar, pero otra organización sindical te dice no, por ahí no vamos, que era el de la jornada laboral con Federación Sarmiento [FEB]. **Porque, ¿sabés a qué le tienen miedo? Ellos son muy conservadores de la letra. Muy conservadores de la letra del estatuto.** Entonces te decían, en el estatuto dice jornada laboral de ocho horas, en el estatuto dice jornada laboral de cuatro horas, en el estatuto dice jornada laboral de seis horas y ya está. No hablemos nada de la jornada laboral” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“O sea, hay miradas más estructuradas en función de la obligación del docente, como docente no como trabajador. Esa es más la FEB digamos. Claro, que es más la Federación que tiene esa historia. **Por el otro lado nosotros [SUTEBA] hemos luchado para estar en la CGT, ahora hace mucho que ya no estamos, pero tenemos una concepción de mirar la escuela como un ámbito de producción, como más desde el trabajo.** Nosotros estamos siempre generando como un equilibrio entre la ley marco que es el estatuto, que históricamente es un logro de una de las organizaciones más antiguas de la provincia, y la paritaria que históricamente tiene más que ver con nuestra concepción de sindicato, que somos el sindicato más nuevo. Entonces a partir de entender esa cuestión histórica imagínate las tensiones que puede haber” (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“En un tiempo de bonanza se podía generar este tipo de discusiones infinitas, nos llevaba mucho tiempo llegar a una conclusión para estar juntos en el planteo con la patronal. **Pero bueno, por ahí esas discusiones que nos costaba tanto tener hace un par de años, en estos años [gobierno de Macri 2015-2019] donde es claro el ataque al trabajo, al trabajador, a los derechos logrados, a la paritaria, a la participación de los trabajadores en cualquier ámbito de definición del sistema educativo; estamos paradójicamente más juntos, y más en sintonía y más disposición a discutir todo.** Porque bueno la actitud defensiva y de resistencia en general, nos pone más fácilmente [juntos o cerca]” (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

Hay acuerdo entre los actores sindicales entrevistados respecto a que las acciones de *titularizaciones masivas* (Resolución CFE N° 55/08 y Decreto 134/09) jugaron un rol de recomposición histórica de la carrera de docente, en la medida que implicaron un reconocimiento de la estabilidad laboral a nivel nacional. Las instancias de titularización operaron explícitamente como un mecanismo reparador del incumplimiento de las disposiciones anteriores sobre la carrera, y reconoce los avances y las discusiones

---

<sup>47</sup> Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires.

que se habían gestado a nivel jurisdiccional. Los dirigentes sindicales consultados coinciden en que es una característica de la impronta restitutiva de la política kirchnerista.

“De hecho hay provincias que demoran entre 10, 15 o 20 años en garantizar los concursos, porque no se lograron las relaciones de fuerza en cada lugar (...) [Son cargos] interinos. De hecho pasado tantos años **ha habido titularizaciones masivas que han tenido que ver con una recomposición histórica. Porque fue el Estado que no cumplió con garantizar los concursos**, entonces hubo muchos años de los docentes en sus cargos con la situación de revista como interino; y que **por ese incumplimiento de la obligación del Estado se ha titularizado a cada uno en su puesto de trabajo. Recién ahí lográs esa recomposición histórica**. Se han organizado los concursos de antecedentes y de oposición para rendir y titularizar” (Entrevista 6\_Arg\_Sindicalista CETERA).

“**Estabilidad, se logró la estabilidad en los puestos de trabajo. Alrededor de trescientos mil docentes, lograron su estabilidad en todo ese período**. Cosa que no se valoraba, era algo como natural, como que era obvio. Y ahora la mayoría de los gremios sufren los despidos” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“**La primera paritaria nacional que se firmó durante el período kirchnerista fue la de estabilidad del personal. Estabilidad de todo el personal docente en todas las provincias y en todos los lugares en los cuales no hubiera habido procesos de titularización**, cumplidos en los últimos cinco años creo que fue. Apenas salió la ley paritaria nacional, la primera paritaria fue esta. Que generó la estabilidad y la inter-jurisdiccionalidad; junto con la de financiamiento educativo. El artículo 10 del financiamiento educativo. Y en ese marco, como la provincia de Buenos Aires tenía algunos nichos pendientes de titularizar, Buenos Aires tuvo que homologar el acuerdo paritario nacional, por lo menos en esos nichos” (Entrevista 13\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

En cuanto al vínculo sindicatos-gobierno, desde la mirada sindical se hace referencia a distintos momentos durante todo el período (2003-2015). Se subraya el lazo cercano, de diálogo y construcción conjunta durante la presidencia de Néstor Kirchner; y un relacionamiento algo más distante en las presidencias de Cristina Fernández, particularmente en la última. Este punto también es subrayado por algunos policy makers. Se sostiene que el discurso de la presidenta en 2012 con motivo de la apertura de las sesiones del Congreso marca un punto de inflexión en el vínculo y alianza gobierno-sindicatos. Si bien no parece haber habido una ruptura, pues el rol de articulación desde el Ministerio de Educación fue clave, se lo considera un *“grave error político”* por parte de algunos policy makers y hasta lo mencionan como factor explicativo de la derrota electoral de 2015.

“Te cuento que Cristina no se llevaba tan bien con los docentes. En algún momento tuvo algunas expresiones muy poco felices, que la pusieron muy en la vereda de enfrente. Néstor, el primero gesto que hace, ya es diferente. El primer gesto es ir a resolver la paritaria de Entre Ríos que estaba absolutamente trabada (...) La presidenta tenía una mirada muy crítica, y probablemente representaba un sector de la clase media bastante importante.” (Entrevista 12\_Arg\_Sindicalista SUTEBA).

“Durante el período de Néstor, la primera acción que hizo fue ir a Entre Ríos. Su primer acto de gobierno fue ir con Filmus a la provincia de Entre Ríos al día siguiente de asumir y aumentar el salario docente. Durante su período hubo muchos avances y hubo muy buen vínculo. Pero con Cristina no. O sea, Cristina le recriminó a los docentes, no los alentó, sino que **habló como habla la clase media**, así les habló a los docentes. Les echó culpas (...) Entonces eso fue grave. Ese fue un grave error político (...) No hubo ruptura porque los docentes tuvieron una enorme paciencia, y además porque creo que ahí Sileoni jugó un papel importante (...)” (Entrevista 2\_Arg\_Policy maker\_Academia).

El recordado el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación en marzo de 2012 por parte de la presidenta Cristina Fernández generó reacciones polarizadas y puso en evidencia las tensiones en las negociaciones sindicatos docentes-gobierno. En él destacó el aumento del presupuesto educativo durante las gestiones kirchneristas, el aumento salarial, el incremento del poder adquisitivo de

los docentes, la política apoyada en TICs. Colocó al colectivo docente, simbólicamente, como un grupo social privilegiado por su estabilidad laboral, nivel relativo de ingresos, horas diarias trabajadas (cuatro) y goce de licencia (*“tres meses de vacaciones frente a trabajadores que tienen vacaciones mucho más reducidas”*).

En contraposición criticó enfáticamente la postura sindical, pues *“han quedado atrapados en la lógica de otro país, que era la lógica de ‘la carpa blanca’”*. Denuncia la gravedad la situación del ausentismo docente, del descenso de horas de clase dictadas y la paradoja de la lógica de las negociaciones que se apoyan de modo predominante en la cuestión salarial: *“¿Cómo es posible que cada vez que nos tengamos que reunir con sus dirigentes siempre tengamos que hablar de salarios y no hablemos de qué pasa con los pibes que no tienen clases?”*.

Este discurso, que tuvo una amplia difusión, confrontaba los logros y privilegios del sector docente en relación a otros grupos de trabajadores; a la vez que cristalizaba una pauta de relacionamiento diferente con el colectivo sindical docente respecto al período anterior, y marca una instancia de polarización de la base de apoyo del movimiento político kirchnerista:

*“Quiero también referirme al tema de la educación (...) Somos el gobierno que logró destinar 6.47 % del PBI a la educación, lo que nunca se había logrado (...) Sin embargo, desgraciadamente, no se pudo llegar a un acuerdo en todas las jurisdicciones en el tema de salarios. La negociación no llegó a buen término en el orden nacional pese a que ofrecimos un aumento de prácticamente el 20 por ciento de un básico, de un salario testigo (...) Entonces creo que yo tengo un gran aprecio por todos los docentes, los considero compañeros, los considero con una gran vocación, un gran esfuerzo, pero creo que sinceramente, de corazón, han quedado atrapados en una lógica que era la lógica de otro país, que era la lógica de la ‘carpa blanca’ porque no le daban nada a la educación (...) Yo quiero recordar a Néstor y a Filmus (...) cuando fueron a Entre Ríos a levantar una huelga de 3 meses (...) El salario docente desde el año 2003 a la fecha ha tenido una evolución del 651 por ciento, del salario testigo estoy hablando (...) Quiero también decir que el salario mínimo lo cobra solamente el 9% de los docentes ¿Por qué? Porque una cosa son la cantidad de docentes y otra cosa son los cargos (...) Si uno va al marco de las suplencias, se encuentra con situaciones francamente preocupantes. El promedio de ausentismo (...) es 24,18%. Un cuarto de la masa salarial que se paga en la República Argentina en materia de docentes, se paga dos veces. ¿Se entiende? Porque le estoy pagando al que está en el cargo y al suplente (...) En algunas provincias alcanza valores preocupantes (...) Mídanlo con el índice que miden la inflación y no les da en cuanto a no poder reconocer la increíble capacidad de poder adquisitivo que han tenido los salarios de todo el sector público y específicamente el docente (...) No digo que sean la panacea, no digo que estén perfectos, pero para trabajadores que gozan de estabilidad frente al resto de los trabajadores, por ejemplo, que cuando no anda la fábrica le cierran la persiana y los echan; por el tiempo que también tienen de cuatro horas frente a la jornada laboral obligatoria de ocho horas para cualquier trabajador; frente a la suerte también, porque siempre fue así y está bien que sea así, de tres meses de vacaciones frente a trabajadores que tienen vacaciones mucho más reducidas (...) ¿Cómo es posible que cada vez que nos tengamos que reunir con sus dirigentes siempre tengamos que hablar de salarios y no hablemos de qué pasa con los pibes que no tienen clases. Esto es lo que yo quiero cambiar de la cultura. (...) Por eso yo les pido la colaboración y fundamentalmente la reflexión de los valores que representan, sobre todo porque son los valores de la escuela pública (...)”* (Cristina Fernández, extracto del discurso de apertura del 130º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina, 2012).

### 7.4.3 Reflexiones y síntesis del capítulo: ¿permanencia por inercia o por decisión?

Este apartado sintetiza la sección precedente y responde a las preguntas: ¿hubo cambios en la política sobre carrera docente en la Argentina durante el período 2003-2015? ¿Qué aspecto predomina respecto al cambio en políticas públicas: el mantenimiento o la innovación? ¿Qué informan los documentos al respecto? ¿Qué aspectos los explican desde la perspectiva de los actores consultados?

#### I. ¿Qué “dicen” los documentos?

En primera instancia, respecto a las modificaciones a la norma, ejemplificadas a través del Estatuto de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579), se observó que: *i)* estas se efectuaron durante todo el período kirchnerista con una frecuencia fue anual (excepto por 2010 y 2015), y los años más productivos –en cantidad de modificaciones- fueron 2005, 2007 y 2011; *ii)* se registraron 41 modificaciones puntuales durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), de las cuales 19 remiten a acuerdos paritarios. Esto no permite afirmar la presencia de pauta diferente respecto al período previo, tanto en cantidad (45 modificaciones de 1992-2002), como en términos sustantivos. En este aspecto, la lógica de implementación de los cambios normativos en la carrera respondió también, a una *impronta* de tipo *gradual* o *incremental* (Lindblom, 2003 [1959]). Las decisiones de política generaron cambios marginales, de manera que el resultado fue una situación colindante al statu quo normativo de la carrera previa a la era kirchnerista.

Por su parte, los acuerdos paritarios conformaron la instancia institucionalizada y jerarquizada de diálogo social durante todo el período y también se plasmaron en modificaciones a la normativa. A partir del ejemplo de Provincia de Buenos Aires, se observó que se desarrollaron con intensidad entre 2007 y 2014, y en general fueron incorporados como ampliaciones o rectificaciones al estatuto. En cuanto a su contenido para esta jurisdicción, se pudo observar que refieren a la creación de cargos (nuevas figuras), condiciones laborales en general (incrementos salariales, bonificaciones salariales, salud laboral, jubilaciones por enfermedad), titularizaciones de cargos interinos asociados a figuras docentes no tradicionales (talleristas, preceptores, bibliotecarios, etc.).

Respecto a las iniciativas de política pública a nivel nacional que modificaron aspectos de la carrera o afectaron a la carrera, se han distinguido cuatro grandes áreas: *i)* el piso salarial docente a través del Programa Nacional de Compensación Docente (o “salario testigo”), *ii)* la política de jubilación (Decreto N° 137/05), *iii)* las titularizaciones masivas (Resolución CFE N° 55/08; Decreto 134/09) y la creación del Legajo Único Nacional Docente, y *iv)* la creación del INFoD y la política de formación permanente, programa “Nuestra Escuela”.

De estas cinco, las primeras tres son las que presentaron mayor impacto en la carrera. La primera porque definió la estructura de incentivos salarial y recompuso el nivel de remuneraciones docente (Bottinelli, 2017 y 2013). La segunda, remite a las jubilaciones y afectó un aspecto importante de la carrera: sus mecanismos de retiro. Estas medidas impactaron en el stock de docentes de aula pues, a partir de 2005, se calcula que aproximadamente 350.000 docentes reunían las condiciones para acceder al beneficio (Perazza, 2015).

El tercer punto define uno de los cambios más significativos del período: las titularizaciones masivas. Esta iniciativa es la de influencia más directa sobre la carrera y las condiciones laborales del colectivo docente, en tanto consolidaron la estabilidad del puesto de trabajo alrededor de 200.000 docentes.

Esta medida no implicó una modificación de las reglas de juego de la carrera, sino que se concibió como una acción reparatoria. Por un lado, consolidó una iniciativa de política a nivel nacional que afectó a todos los docentes independientemente de su jurisdicción de desempeño, al tiempo que procuró respetar los procesos de titularización que se habían iniciado con anterioridad al decreto a nivel provincial o los que acontecieron a posteriori. En el mismo decreto se creó un Legajo Único Nacional que procuró unificar información ocupacional docente dispersa.

Como política sobre la formación que tuvo vínculo con la carrera, se creó el INFoD en 2006 por disposición de la Ley Nacional de Educación que tendió a unificar el sistema formador a nivel nacional. Además, sobre el final del período, se diseñó el Programa Nuestra Escuela de formación permanente, hito de colaboración el diseño conjunto de política pública entre el gobierno y los sindicatos.

## **II. ¿Qué dicen los actores sobre el cambio?**

Respecto a los cambios percibidos en la carrera docente, los tres grupos de actores entrevistados coinciden en señalar que la norma laboral docente no estuvo dentro de las prioridades de política educativa kirchnerista (2003-2015). Sin embargo, hubo una mirada coincidente entre todos los grupos entrevistados en que se trató de una cuestión pendiente en la agenda de transformaciones educativas y de políticas docentes.

Las explicaciones de los tres actores fueron coincidentes en señalar que no constituyó un tema prioritario. Algunos sindicalistas sostuvieron que no fue un punto significativo, aunque se reconoce disposición a debatir el tema. Para otro grupo de sindicalistas el tema estuvo relativamente planteado, pero su avance fue particularmente pausado pues no era elemento central, y el ritmo era el “esperable” dada la propia dinámica de la negociación entre actores con intereses disidentes.

Para los académicos, está claro que el énfasis de la política educativa del momento no estaba en el sector docente sino en la expansión de la escuela secundaria, al tiempo que lo salarial dominó la agenda de la cuestión docente. Este grupo de entrevistados explicitó en su discurso cómo política educativa de la época fue desarrollada en alianza con los sindicatos.

Esta alianza puede ser considerada como un factor explicativo del lugar relegado de la carrera en las alternativas de política educativa del momento. Tanto académicos como decisores políticos coincidieron en que el vínculo sindicatos-gobierno fue el elemento clave que explica por qué el tema no permeó la agenda pública y, menos aún, la institucional. En este grupo se identificaron dos posiciones: aquellos que iniciaron tratativas a fin de instalar el tema en agenda (mandos medios); en contraste con algunos operadores políticos (mandos superiores) que, si bien reconocían la necesidad de abordar la cuestión, frenaron su inclusión en la agenda pues jerarquizaron, de modo explícito, su alianza con el sector sindical.

Estas explicaciones resultan concordantes con la orientación de la política educativa de los gobiernos del período, que tuvo su centro en la ampliación de la obligatoriedad escolar. Durante esos años se han identificado (Terigi, 2016) cuatro grandes etapas en materia de iniciativas gubernamentales en la esfera educativa: el momento inicial de atención a la crisis del sistema, un punto bisagra dado por la Ley Nacional de Educación en 2006, un tercer momento en el que se desarrolló la ampliación de la obligatoriedad escolar, y finalmente una fase final en donde la expansión se enfatizó con el protagonismo de la noción de “inclusión educativa”.

El escenario planteado careció de incentivos para instalar el tema, en tanto para los sindicatos no era una prioridad, y para el grupo gobernante abordar el asunto implicaba niveles de conflictividad y riesgo de alterar la alianza con los primeros. Es reconocido, desde los decisores políticos, que instalar el tema implicaba, ipso facto, una disputa por no desviar la cuestión hacia la creación de cargos –que es identificado como el eje del discurso sindical sobre el tema–, y así evitar el crecimiento y complejización de la estructura burocrática. Este punto, puso de manifiesto cómo la cuestión de la carrera develó la tensión entre el derecho laboral docente y las necesidades sistémicas. Los policy makers plantearon su falta de determinación -“*faltó decisión política*”- para trazar las negociaciones necesarias, aunque se consideró que el tema tampoco estaba *maduro* para un desenlace concreto y acordado.

Respecto al vínculo sindicatos-gobierno, si bien la cercanía del vínculo y el diseño conjunto de algunas iniciativas de políticas fue un sello distintivo de la época, se reconocen, al menos, dos momentos en la relación. Un primer momento, que podría denominarse como *más cálido* pautado por la asunción de Néstor Kirchner y las primeras medidas de recomposición salarial y resolución de conflictos, que se extiende aunque *se enfría de modo paulatino* durante las presidencias de Cristina Fernández. El punto de máxima tensión llegó en 2012, con motivo del discurso de apertura de las sesiones del Congreso por parte de la presidenta. Esa fecha marcó un *hito de enfriamiento y distanciamiento del vínculo*, elemento que fue destacado por sindicalistas y decisores políticos. Emergió un discurso en tono de confrontación por parte de la presidenta, que opuso los privilegios relativos del colectivo docente-trabajador a los de otros grupos de trabajadores. La salida airosa de ese enfriamiento fue atribuida al rol articulador de las autoridades del Ministerio de Educación del período, al gestionar la tensión y evitar una ruptura. Ésta no se produjo puesto que las acciones colaborativas para el diseño de políticas se extendieron hasta el final del período (2015), un ejemplo claro fue el Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente “Nuestra Escuela” desarrollado en 2013 y aplicado a partir de 2014. En balance, la tónica del período fue de construcción conjunta o consensuada de la política educativa.

Un mayor nivel de conflictividad entre las distintas agrupaciones gremiales docentes caracterizó al período kirchnerista, en contraste con el período posterior de Mauricio Macri -“*nos unió el espanto*”-, sostuvieron los sindicalistas consultados. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se observó a partir de los sindicalistas entrevistados que los desacuerdos -entre SUTEBA y la FEB- respecto a las negociaciones sobre la carrera docente, la salud laboral y, puntualmente, sobre la regulación de la jornada laboral, operaron como bloqueo del ingreso a la agenda pública de estas cuestiones. Estas divergencias solían expresarse en el Frente Gremial Docente Bonaerense, creado en 2004 y que agrupó a cinco gremiales docentes de la provincia (SUTEBA, UDA, SADOP, FEB y AMET). Un factor explicativo, desde la mirada de SUTEBA, remite a la historia de la FEB como sindicato que surge junto al estatuto (apegado a la norma).

En síntesis, académicos, sindicalistas y decisores políticos coinciden en que la carrera es una de las deudas pendientes de la política educativa del período kirchnerista. Los académicos fueron más allá al enfatizar que las políticas docentes fueron un ámbito relegado en todo el período. Todos los grupos consultados mencionaron los procesos de titularización masiva (Resolución CFE, Nº 55/08; y Decreto 134/09) como “la iniciativa” gubernamental que tuvo mayor impacto sobre la carrera, aunque no implicó modificaciones en la norma. En las titularizaciones se ha reconocido su carácter de tipo reparatorio, puesto que la estabilidad laboral ha sido un tema históricamente relegado. No obstante, los académicos consultados matizaron sus beneficios, puesto que estas podrían operar como un desincentivo para la formación continua de los docentes.

En suma, se han identificado grandes acuerdos sobre la falta de prioridad de la cuestión de la carrera, la fuerte alianza gobierno - sindicatos, y la evitación del conflicto, lo que permite confirmarlos como principales elementos que explican la continuidad de las *policies* en esta materia.

### III. ¿Cómo fue el *mantenimiento* de la política de carrera? Reflexiones sobre su continuidad

El modelo decisional que desarrolló el kirchnerismo, si bien a nivel discursivo tuvo una impronta más rupturista, en lo que a iniciativas de carrera se refiere, se acercó al modelo de tipo *incremental* (Lindblom, 2003 [1959]). La interdependencia entre los actores (gubernamentales y sindicales) explica esta pauta en la toma de decisiones. La búsqueda de acuerdo mutuo, la contemplación de escenarios de complejidad y la evitación conflicto con el sector sindical marcaron la tónica de las políticas docentes en general, y de la carrera de modo puntual.

Podría pensarse que la toma de decisión en materia de carrera docente, pudo, eventualmente, haber respondido a *estrategias de tipo experimental* (Dente y Subirats, 2014) en la medida que se compartían algunos objetivos aunque la forma de concretarlos luciera desconocida; o bien pudo haber respondido a *estrategias inspirativas*, puesto que no todos los objetivos de una política de reforma de la carrera eran compartidos y tampoco los medios para llevarla a cabo. De todos modos, ninguna de estas dos opciones de modelos de toma de decisión fueron adoptados desde el los gobiernos kirchneristas (2003-2015).

Finalmente, es factible concluir que si bien se halló una batería de iniciativas de política que afectaron la carrera, en el sentido que rectifican o ampliaron la aplicación de la normativa y mejoraron las condiciones laborales docentes, esta no sufrió modificaciones en sus aspectos centrales. Es decir, en la medida que las condiciones de ingreso, los atributos para la permanencia, los mecanismos de promoción laboral –rol y peso de la antigüedad- y los instrumentos de evaluación del desempeño docente no fueron afectados, se puede concluir que lo que predominó es la *permanencia de la política global sobre carrera docente durante el período kirchnerista que de 2003 a 2015*.

En cuanto al *tipo de continuidad o mantenimiento* (Hogwood & Peters, 1982) de esta política de carrera docente de primera generación (Cuenca, 2015), puede pensarse que fue *resultado de la inercia* o de una *decisión explícita*. La *inercia* implicaría la falencia en explicitar opciones de cambio o la falla del planteo del reemplazo en la agenda, aunque no necesariamente abarca ausencia de iniciativas. La *decisión explícita* refiere a un escenario en el que no se hallan soluciones alternativas plausibles para reemplazarla, independientemente que se evalúe como inapropiada la política presente. En este sentido, resulta claro que para el caso argentino estuvieron presentes elementos de ambos tipos, pues hubo un *componente inercial*, dada su ausencia en la agenda pública y gubernamental, y la falta de propuestas alternativas –acordadas o no-. A la vez, también se pudo observar una *decisión deliberada* por parte de los operadores políticos de frenar su colocación en la agenda a modo de prescindir del conflicto y mantener la base de apoyo sindical. Si bien el tipo de permanencia se halla en el continuum entre estos dos “tipos ideales”, podría afirmarse que se ha estado más orientada hacia el *mantenimiento como resultado de una decisión explícita*, en tanto el kirchnerismo desarrolló su política educativa junto con los sindicatos docentes.

## VIII. La carrera docente en educación media en Argentina y Uruguay: una mirada comparada

Este capítulo incorpora la mirada comparada en la medida que coteja, sintetiza y reflexiona sobre las tres grandes dimensiones de la investigación a partir de los discursos de los entrevistados, los documentos de política y los análisis normativos de ambos casos presentados en las secciones anteriores.

La primera parte aporta los rasgos centrales de ambas carreras, con énfasis en la promoción laboral y la mirada de los actores entrevistados. La segunda sección se estructura en torno al eje de la evaluación de desempeño docente y compara la estructura normativa, su alcance y rol en los sistemas educativos del Río de la Plata. En tercer término, se presenta de modo conjunto la cuestión del eje cambio-continuidad de la política de carrera en ambos países, durante los gobiernos del FA (2005-2019) y del kirchnerismo (2003-2015), a partir de la comparación y explicación de los tipos de mantenimiento (*policy maintenance*) y la tramitación de la continuidad, así como del papel de los sindicatos docentes.

### 8.1 Entre el valor y la impertinencia de la antigüedad

En primer término, ha sido factible observar normas con cierto grado de obsolescencia respecto a las características de los puestos de trabajo actuales. Ambas normativas, el Estatuto del Funcionario Docente en Uruguay (Ordenanza N° 45- ANEP, 1993) y el Estatuto del docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579, 1987), conforman carreras de primera generación (Cuenca, 2015 y 2019) que lucen desactualizadas frente al panorama de condiciones laborales más flexibles, nuevas propuestas formativas (de posgrado y formación continua), y por el excesivo peso de la antigüedad que estructura ambas normas laborales.

En el caso argentino, se identifica en la Ley Federal de Educación (N° 24.195) un hito para el sistema educativo, aunque con impacto menor en la carrera. Esta ley cimienta el proceso de descentralización educativa. Con independencia de su implementación o de su eficacia en términos de política fiscal (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Borón, 2010; Morduchowicz, 2010), esta supuso una reestructuración normativa que abarcó la norma reguladora de la carrera docente. A partir de allí, cobran regencia estatutos jurisdiccionales o normas que rigen la carrera –pues no todas asumen forma de estatuto-. Los sindicatos lo han considerado un hito crítico, al fraccionar al sistema y afectar la unidad de la carrera. En su visión, el antiguo estatuto aportaba coherencia -normativa, salarial y de infraestructura- que no se trasladó plenamente a las provincias. Así, se ha considerado que la ley “*desguaza*” tal “*homogeneidad*”. Además resaltar que la Ley Federal también afectó el marco de acción, la organización y el vínculo con las bases de aquellos gremios aglutinantes a nivel nacional – por ejemplo, en particular en CTERA y también en UDA - (Perazza y Legarralde, 2007; Palamidessi, 2003). Por su parte, los académicos enfatizaron el isomorfismo, pues “*la estructura es la misma*”, en línea con lo planteado en varias investigaciones (Perazza, 2014; Veleda, 2009 y Rivas, 2003) y lo disímil es el proceso de implementación; los sindicalistas consultados enfocaron las diferencias salariales y la reglamentación de derechos –ej. licencias-. Punto que también muestra respaldo en algunos estudios (Mezzadra et.al., 2007, en Veleda, 2009) que mostraron que las diferencias puntuales pueden implicar consecuencias algo más significativas –ej. impacto en la distribución de docentes-. Se trata de una cuestión de énfasis, pues ambas visiones puede ser complementarias.



La *visión problemática de la antigüedad* como mecanismo de promoción laboral dominante ha sido un punto de preocupación central entre los operadores políticos y los académicos de ambos países. No es la antigüedad en sí misma el punto crítico, sino su excesiva preeminencia. La expresión sobre la *“impertinencia de la antigüedad”* es un buen indicador de ello. La necesidad de complejizar el puesto de trabajo, ha sido un elemento convergente entre los académicos y decisores políticos en ambos países. Se lo ha vinculado con la necesidad de promover otros factores “profesionalizantes” con independencia de la antigüedad.

La crítica al rol de la antigüedad no es compartida por los actores sindicales. La antigüedad no es un elemento ambiguo para estos colectivos, en el caso argentino, ha sido valorada de forma contundente pues es el *“único reconocimiento cabal, preciso, material y concreto”* que tienen los docentes. En el caso uruguayo esta no ha sido cuestionada, no forma parte los elementos a reconsiderar de la carrera, pues se identificaron otros puntos de mayor prioridad (p.e. la asiduidad de los concursos). La amplia valoración en el caso argentino, remite a dos elementos: por un lado, *i)* que la docencia es una actividad profesional diferente a las típicas profesiones liberales, en consecuencia, la lógica meritocrática –que es connotada negativamente- no se considera totalmente aplicable. En segundo lugar, *ii)* se sostiene que las posibilidades de ascenso de un docente, sin considerar a la antigüedad, son escasas, en tanto la proporción de la docencia de aula en el sistema torna evidente que solo una minoría accederá a los cargos de dirección o supervisión.

La *inestabilidad* sí es un punto prioritario para atender en la carrera, así lo ha destacado la dirigencia sindical en ambos casos, aunque también los académicos argentinos y los policy makers para Uruguay. Este se ha considerado como un rasgo típico de la carrera en ambas orillas. Esta característica podría matizarse dado que se tratan de puestos laborales del sector público, no obstante la idea de inestabilidad al inicio de la carrera ha sido un elemento recurrente y remite al carácter del cargo en esa etapa de la trayectoria docente.

Asociado a ello, se han descrito escenarios problemáticos para la concreción sistemática de concursos por horas titulares o efectivas. Esto no parecería ser un elemento coyuntural de la época estudiada, sino que en ambos casos remite a un rasgo de larga data asentado en la carrera. Incluso en el caso argentino, si bien son reconocidas las particularidades jurisdiccionales, se observó cierta regularidad en esta falencia, que el hito de las titularizaciones masivas del kirchnerismo viene a compensar, probablemente con distinta magnitud e intensidad entre provincias. Por su parte, los sindicalistas uruguayos han reclamado el desarrollo de concursos por la efectividad con mayor frecuencia; pues, la ausencia de una política de concursos en educación media ha sido un elemento remarcado. No obstante desde CETP se reconoce el llamado a cargos directivos efectivos, también como acción restitutiva, luego de lapsos significativos de ausencia de instancias de ese tipo.

En suma, en cuanto a sus mecanismos de ascenso, la carrera en ambos países se asocia fuertemente al rol promotor de la antigüedad. Los gremios de la educación, en ambas orillas, no han estimado como problemático este punto, sino que incluso se la ha valorado de forma contundente (Argentina). Sin embargo para los otros actores clave consultados, como académicos y operadores políticos, este es un elemento que es necesario revisar. No se ha planteado, en ningún caso, la necesidad de eliminación del criterio, pues remite a una lógica razonable de premiar la experiencia, sino que se considera oportuno un replanteo de su preponderancia, pues puede ser *necesaria, pero no suficiente*. Si bien la antigüedad proporciona la seguridad del ascenso, la inestabilidad ha sido el otro rasgo marcado a nivel discursivo en ambos casos estudiados. Ella deriva de la falta de regularidad de concursos para cargos u horas efectivas o titulares. Si bien puede matizarse este aspecto, en la medida que el colectivo docente empleado por el

estado difícilmente sufra los efectos del desempleo, puede apreciarse que el carácter interino del cargo goza de menor estabilidad. La inestabilidad mencionada, refiere más a los derechos adquiridos, los beneficios de participar del escalafón, y el orden de prelación en la elección de las horas en cada centro en educación media. Este punto forma parte de una preocupación sindical compartida en ambos casos, con un discurso ostensiblemente más crítico para el caso uruguayo de FENAPES.

## 8.2 “El pacto tácito” sobre la evaluación docente en Argentina y Uruguay

La mirada comparada de ambos países sobre el estado de la evaluación de desempeño docente en el período referido permite ilustrar elementos más bien comunes en contextos similares.

Por un lado, se destacó en ambos casos la idea de una evaluación “*ficticia*”, es “*como si*” se evaluara. En definitiva, se la identificó como una evaluación artificial en la medida que, en muchos casos, ni siquiera pretende reflejar el desempeño de los docentes sino más bien cumplir con una instancia formal. Por ello es que surge que “*nadie toma en serio la evaluación*” (académicos uruguayos), pues resulta ser más cercana a una *práctica ritual* que a una práctica que informe. Sobre estos puntos hubo acuerdo entre todos los grupos de entrevistados de ambos países: la evaluación se encuentra en la dimensión burocrático-administrativa más que en la sustantiva, y no opera como insumo para el mejor desarrollo de la tarea docente y ni para informar al sistema.

En este sentido, se describió, también en ambos casos, la existencia de un “*pacto tácito*” que descansa sobre el supuesto de desempeños excelentes y homogéneos (Perazza y Terigi, 2008) y se traduce en una calificación docente que tiende a estar en los puntajes más altos de la escala. De ello se deriva que no opera como indicador adecuado del desempeño efectivo docente. De este modo, la antigüedad, que ya cuenta con un protagonismo significativo en las reglas de juego, adquiere aun mayor relevancia.

Otro punto relevante remite a los actores del sistema que efectúan la evaluación (direcciones en ambos casos, más las inspecciones en Uruguay). Se observó un amplio acuerdo entre los académicos y los decisores políticos de ambos países en que las direcciones son puestos en los que confluyen una diversidad de tareas y cuestiones que abarcan desde lo pedagógico hasta la gestión; y en general se hallan sobrecargadas para calificar adecuadamente la docencia de aula. El alejamiento del aula por parte de las direcciones surgió como un rasgo compartido en los dos casos, específicamente los decisores políticos uruguayos refirieron incluso a una “*falta cultura de asistir al aula*” más allá de su intensificada tarea.

El rol de las inspecciones en el caso de Uruguay ha sido cuestionado por todos los actores entrevistados. Los operadores políticos sostuvieron que estas adolecen de problemas de índole cualitativa y cuantitativa. Los últimos se expresan en la escasa cantidad de puestos para inspeccionar a los cuantiosos planteles docentes. La expresión “*la inspección no existe*”, remite a la percepción de su función limitada en la actualidad. Se observó que el cumplimiento de su rol resulta deficitario debido a la superficialidad o ausencia de retroalimentación a los docentes. A su vez los problemas cualitativos refirieron a una cuestión organizacional, y se derivan de cómo enfocar su tarea bajo la premisa que no abarcarán a la mayoría de los docentes. Se señaló la ausencia de una decisión organizativa y técnica sobre criterios para segmentar al cuerpo docente y elegir subgrupos para inspeccionar. El reconfigurar el rol de las inspecciones, para académicos y decisores políticos, se vincularía con dos cambios más bien estructurales del sistema, al

cuestionar *i)* el formato asignaturista de la educación media, *ii)* y el componente autorreferencial de estos actores como poseedores del saber técnico necesario para evaluar al docente.

En suma, en el caso uruguayo, ante la falta de juicio de la inspección, la calificación de la dirección del centro es la que prevalece, y como se señaló esta adolece de problemas similares: su infrecuencia en la visita a los docentes en el aula. Los sindicatos uruguayos enfatizaron sobre el rol predominantemente “*burocrático-administrativo*” y “*fiscalizador*” de las inspecciones, con una postura más crítica por parte de FENAPES.

En cuanto a la percepción y posición de los sindicatos docentes en ambos países sobre el sistema de evaluación docente, se encontraron posturas con matices en cada país. Los sindicalistas uruguayos señalaron su deterioro, el predominio de componentes subjetivos y la necesidad de un encuadre ético. En esta perspectiva, un *aggiornamento* del sistema pasaría por apuntar a la reforma de la estructura y rol actual de las inspecciones. Mientras, los dirigentes sindicales argentinos consultados mostraron una postura mucho más crítica respecto a la posibilidad de implementar una evaluación del desempeño docente. Los entrevistados, sin diferencias ni matices entre sindicatos (CTERA, UDA y SUTEBA), resaltaron el carácter “*punitivo y disciplinador*” de la evaluación de desempeño, por ello sostuvieron de modo contundente: “*nosotros no hablamos de evaluación de los docentes*”. Todos los sindicalistas consultados presentaron un discurso concordante sobre qué es evaluable, y esto refirió a las políticas educativas, los procesos o las instituciones pero no a los docentes de forma individual y en su función pedagógica. Situaron a la evaluación docente en un plano más general del sistema y mostraron una postura asertiva, y compartida entre los distintos sindicatos, de oposición a la evaluación del desempeño docente.

Un indicador de cierta obsolescencia del formato actual de carrera remite a la escasa valoración que tiene la formación de posgrado en la evaluación docente en ambos países a nivel normativo. De hecho, no figura esta opción formativa en ninguno de los estatutos consultados. En este punto hubo consonancia, en particular entre académicos y decisores políticos de ambos países, en que no se encuentran criterios claros para puntuar los posgrados y, en consecuencia, se encuentran infravalorados. No sucede lo mismo con el caso de los cursos de perfeccionamiento (formación continua), que presentan criterios más claros para su consideración. De todos modos, en el caso argentino, estos últimos son cuestionados por los académicos por contar con circuitos formativos de calidad variada, que el programa “*Nuestra Escuela*” pudo, en gran medida, remediar al uniformizar la oferta y proveerla gratuitamente.

La situación de la infravaloración de los posgrados, da cuenta de normativas anacrónicas, creadas en contextos en los cuales esta oferta formativa no era frecuente entre el colectivo docente y la oferta educativa era más restringida en general.

Cabe señalar que en ambos casos se observó una ausencia de la cuestión de la evaluación del desempeño docente en las agendas institucionales de los gobiernos. En el caso uruguayo, desde la perspectiva aportada por entrevistados, el tema no estuvo presente. En el caso argentino el tema aparecería tíbiamente planteado, no obstante no logró traducirse en un tema de agenda.

Los académicos uruguayos plantearon un panorama en que si bien el rol de las inspecciones es un tema siempre latente y necesario modificar, no obstante la discusión “*nunca se da*”. Por su parte, los sindicatos remitieron un contexto de incertidumbre: resultó incierta la postura de las autoridades respecto a posicionar el tema en la agenda. AFUTU presentó un discurso más permeable a explorar otros formatos. En suma, las alternativas sobre la evaluación no penetran la agenda y no se hallaron posturas claras sobre cómo modificar el sistema actual por parte de los actores del sistema –policy makers y sindicalistas–.

En Argentina, la evaluación fue considerada como un “*desafío pendiente*” por los decisores políticos, y esgrimieron tres razones que explican por qué el tema no ingresó en la agenda gubernamental: i) la prevalencia de la visión del Ministerio de Educación de la Nación que ponderó resguardar el buen relacionamiento con los sindicatos, por sobre los intentos desde presidencia (segundo gobierno de Cristina Fernández) de instalar el tema; ii) una cuestión de prioridades de otros asuntos de política educativa; y iii) la inmadurez del tema como para generar acuerdos interprovinciales dada la complejidad en la toma de decisiones en un sistema federal.

Sindicalistas de CTERA y SUTEBA identifican dos instancias puntuales donde el tema fue abordado como para ingresar a la agenda: i) en las paritarias docentes, donde el tema fue corrido de las prioridades por los propios gremios; ii) y en el Consejo Federal de Educación en 2012 en donde los sindicatos se opusieron a una evaluación docente que no reposara en aspectos más generales antes mencionados.

En ambos casos, se destacó la ausencia de propuestas alternativas, y los académicos y decisores políticos destacaron la dificultad de abordaje de estas cuestiones debido a la oposición sindical.

Una pregunta que recorre la investigación en este punto es: ¿para qué desarrollar una evaluación del desempeño docente? En ambos casos aparecen algunas ideas por parte de los entrevistados que permiten ensayar una respuesta. Por un lado la idea de *utilidad*, se plantea en el plano normativo que tiene que ser una evaluación que pueda servir a distintos niveles: al sistema, a los decisores políticos y sobre todo a los docentes. En segundo lugar, para que pueda ser útil es necesario que pueda *informar*, es decir que aporte insumos sobre el desempeño de los docentes. En tercer lugar, y en intrínseco vínculo con las dos anteriores, que *tenga consecuencias*. Es decir que: *al producir información útil para los distintos niveles del sistema, tenga consecuencias para la mejora de aquellas áreas que puedan operar disfuncionalmente o incorrectamente*. Finalmente, para que ello pueda ocurrir, es deseable que exista un “*marco de competencias y capacidades*” sobre lo que se consideran buenas prácticas o buen desempeño: competencias, conocimientos técnicos y pragmáticos. Es decir, para que un sistema de evaluación sea tal debe estar basado en principios de justicia explicitados. Para poder evaluar el desempeño docente de modo más justo es preciso contar con estándares definidos. En definitiva parámetros observables sobre la calidad del funcionamiento del sistema en sus distintos niveles, en donde el desempeño docente es un pilar. Los tres primeros puntos son especialmente señalados por los académicos y policy makers de ambos países, y el último por académicos uruguayos.

En suma, a la pregunta previa de para qué la evaluación docente, puede pensarse que es para informar y así ser de utilidad al sistema en la toma de decisiones para el mejor desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje, sobre la base de un marco de referencia acordado de lo que implica el desempeño esperado.

En contraste, una *evaluación ficticia* no genera información, por tanto no es de utilidad a ningún nivel del sistema educativo y no puede acarrear consecuencias. Es factible sostener que en los países del Río de la Plata la evaluación docente la “*mirada del déficit*” es el paradigma vigente, y aún resulta un desafío el transitar de una visión del control a una de la confianza profesional, de la mano de la evaluación como herramienta de mejora del sistema.

Se señaló que la evaluación ha de tener *consecuencias*, y estas están vinculadas a un sistema de *incentivos* (Burns y Luque, 2015). Estos pueden ser materiales y/o simbólicos, pero la idea subyacente es que la evaluación debería estar orientada a la retroalimentación de los docentes -*finalidad formativa*- (William, 2016), a informar al sistema, y a rendir cuentas a la sociedad -*accountability*- (Ravela, 2006; Benveniste 2000). En esa línea, desde la academia se plantea la posibilidad de explorar *modelos escalares de carrera*

(Morduchowicz, 2002) en ambos países. Estos favorecerían círculos virtuosos al plantear categorías profesionales con niveles crecientes de competencia profesional, donde el tránsito entre ellas se produce a partir de mecanismos de evaluación del desempeño, y cada categoría implicaría una mejora salarial y la asunción de nuevos roles y responsabilidades.

Respecto a la aversión a la evaluación por parte del colectivo docente, este no es un elemento exclusivo de los colectivos docentes uruguayos o argentinos (Vaillant, 2016a; Ravela, 2009), sino que ha sido descrita incluso como parte de la cultura docente (Ravela, 2009). Sin embargo, sería factible observar a aquellas carreras que transitaron hacia modelos de segunda generación (Cuenca, 2015 y 2019) y que, por tanto, han resuelto este tema con diversas estrategias. En estos procesos es posible encontrar ejemplos de buenas prácticas y modelos exitosos para generar alternativas de políticas de evaluación docente en los países del Río de la Plata.

Para ello, resultaría necesaria la explicitación de los principios –*transparencia*– en un *marco de referencia* que dé cuenta “*qué se lo evalúa, cómo se lo evalúa, por qué se lo evalúa*”, lo que implicaría la generación de estándares (Burns y Luque, 2015). Ello podría realizarse mediante una “*batería de instrumentos*”, es decir, al identificar una forma de medición y desarrollar instrumentos acordes (Burns y Luque, 2015).

Aquellos cuatro puntos mencionados -ser de utilidad, generar insumos, acarrear consecuencias y basarse en un marco de referencia- podrían generar un círculo potencialmente virtuoso de la evaluación docente y actualmente no se encuentran presentes en las carreras de Uruguay y Argentina. Se halló que la situación de la evaluación en ambos casos se encuentra en una situación inercial, con ausencia de alternativas, en la que no se observaron ni siquiera rastros de una introducción de modificaciones bajo una pauta gradual.

### 8.3 La carrera, la dimensión relegada

Tanto en Argentina como Uruguay en el período de los “gobiernos progresistas”, la dinámica de la tramitación de iniciativas de transformación de la carrera no operó mediante la creación de nueva normativa, sino que lo hizo bajo la lógica gradualista (Lindblom, 2003 [1959]) de sucesión de cambios puntuales e incrementales. En ese sentido, la baja intensidad del cambio caracterizó a ambos casos. En Uruguay, las modificaciones del período 2005-2019 fueron menos cuantiosas que los diez años transcurridos entre la aprobación del estatuto y primer gobierno del FA. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, no se halla una pauta diferente durante del período de gobierno kirchnerista (2003-2015) sino una continuidad en el ritmo de introducción de los cambios.

El caso argentino se destacó por la política nacional de *titularizaciones masivas*, efectuadas a partir de 2009 por el decreto presidencial. Esta constituyó la iniciativa más visible y contundente en materia de políticas de carrera docente del período, lo que se tradujo en estabilidad laboral para los puestos docentes interinos. En Uruguay, no se han observado iniciativas específicas sobre la carrera con independencia de la sucesión de modificaciones puntuales estatutarias, las instancias de habilitación de concursos de efectividad no se consideraron como una orientación específica de la política, sino como mecanismos previstos en la norma para la obtención de cargos efectivos.

En términos sustantivos, ambas carreras mantuvieron inalterados sus rasgos estructurales: sus formas de ingreso, sus mecanismos de ascenso y sus sistemas de evaluación del desempeño docente. Por lo tanto es plausible concluir que en ambos casos hubo un *mantenimiento de la política -policy maintenance-* (Hogwood & Peters, 1982) sobre la carrera docente, e incluso esta dimensión particular de las políticas docentes ha sido un área relegada.

No obstante, fue posible reconstruir una serie de políticas adyacentes que, si bien no constituyeron iniciativas en materia de carrera en sí, impactaron en estas en la medida que modificaron aspectos de la labor docente. En esa línea, en ambos países se identificaron iniciativas que apuntaron a la profesionalización en las condiciones laborales y la formación docente.

Estas abarcaron políticas de fortalecimiento de la institucionalidad del sistema formador. En el caso de Uruguay, a través de la creación del CFE en 2010 y su rol en la unificación de los planes de estudio, como paso intermedio hacia una posible *univesitarización*. En el caso de la Argentina con la creación del INFoD en 2006 a partir de la Ley Nacional de Educación, y con el programa de formación permanente (Nuestra Escuela) sobre el final del período (2013-2014), que tuvo alcance nacional y un diseño conjunto entre autoridades y colectivos sindicales.

Respecto a las condiciones laborales, la opción de política más destacada en ambos casos estuvo en la órbita salarial. La recomposición de las remuneraciones fue una prioridad para ambos gobiernos, destacándose en el caso argentino la política de fijación del “salario testigo” a comienzos de la era kirchnerista, que unificó a nivel nacional el salario inicial docente.

El caso argentino mostró, además, en la política jubilatoria otro hito con consecuencias sobre la carrera con la aprobación del “Régimen Provisional Especial para Docentes” que restituyó la Ley Nacional de Jubilación Docente derogada en 1994 y permitió el acceso a una jubilación del 82% del salario percibido.

A continuación se presenta un cuadro que resume las iniciativas de política que operaron como un cambio o generaron consecuencias en la carrera, y los elementos que implicaron la permanencia de la política de carrera docente.

**Cuadro 12: Elementos de cambio y de permanencia en la política sobre la carrera docente según la normativa y documentos de política educativa. Argentina (2003-2015) y Uruguay (2005-2019).**

	CAMBIO		CONTINUIDAD	
	UY	AR	UY	AR
<b>Normativa – documentos de política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauta incrementalista de cambios al estatuto: 21 modificaciones puntuales (2005 - 2015). No se observa una pauta distinta al periodo previo (menos modificaciones).</li> <li>• Política recomposición salarial (<i>condiciones laborales</i>)</li> <li>• Creación del CFE (<i>formación docente</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauta incrementalista: Provincia B.A. cambios anuales (1992-2014) rebasan período K. Cantidad similar de modificaciones (40) al período post transferencia educativa (1993-2002)</li> <li>• Casi 50% son cambios paritarios.</li> </ul> <p>A nivel nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, “salario testigo” (<i>condiciones laborales</i>)</li> <li>La política de jubilación (<i>carrera</i>)</li> <li>Las titularizaciones masivas (<i>carrera</i>) y la creación del Legajo Único Nacional Docente (<i>carrera</i>)</li> <li>La creación del INFoD y la política de formación permanente “Nuestra Escuela” (<i>formación docente</i>)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGE- 2008: No introduce nuevos elementos sobre la carrera docente, designa al CODICEN para elaborar nuevo estatuto (no se concreta).</li> <li>• <b>No hubo “una reforma” de la carrera. Las modificaciones no afectan sus pilares básicos: el ingreso, el ascenso (peso de la antigüedad), ni la evaluación de desempeño.</b></li> <li>• No muestra una pauta de mayor cambio que el período previo (1994-2004), sino lo contrario.</li> <li>• Comisiones Bipartitas de estatuto interrumpen su funcionamiento, sin acuerdos ni propuestas concretas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LEN -2006: Consolida formas de ascenso precedente (dirección-supervisión).</li> <li>• <b>No hubo reformas de los estatutos. No se afectaron las formas de ingreso, el ascenso, ni la evaluación del desempeño docente.</b></li> </ul> <p>Ejemplo Estatuto Provincia B.A.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• no se modifican las tres dimensiones básicas de la carrera.</li> <li>• Cambios puntuales siguen la pauta previa de modificaciones (rondan las 40).</li> </ul>

Elaboración propia en base a: LEN (Ley N° 26.206/ 2006); Estatuto del docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579 /1987); Decreto de titularizaciones (N°134/09); Resolución CFE N° 55/08; Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Resolución N° 188/12); Régimen Previsional Especial para Docentes (Decreto 137/05); Ley Nacional de Jubilación Docente (N° 24.016); Creación Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra escuela” (Resolución CFE N° 201/13); LGE (Ley N°18.437/2008); Estatuto del Funcionario Docente (ANEP, Ordenanza N°45/1993); CFE (2008); ANEP- CODICEN (Acta Ext. N° 5, Resolución N° 1, CFE, 06/2010); Comisión Bipartita de Estatutos CODICEN – CSEU (Res. N°38 / 2016, Acta 18, 2016 Y 2017).

A partir del discurso de los tres actores clave entrevistados–policy makers, académicos y sindicalistas- fue posible reconstruir la pauta de permanencia aludida (ver cuadro 13): la carrera no constituyó un ámbito de iniciativas de política de ambos países, de hecho se observó su escasa o nula presencia en sus agendas gubernamentales. La cuestión se presentó, tanto en Argentina como en Uruguay, como un foco de disenso entre los actores gubernamentales y los sindicatos. Este punto ha sido el principal factor explicativo de su mantenimiento.

**Cuadro 13: Elementos de cambio y de permanencia en la política sobre la carrera docente, en base a entrevistas. Argentina (2003-2015) y Uruguay (2005-2019).**

		CAMBIO		CONTINUIDAD	
		UY	AR	UY	AR
<b>Discursos entrevistados</b>	<b>Académicos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titularizaciones masivas: valoración negativa. No genera incentivos a la formación, aunque regularizan inestabilidad</li> <li>• Piso salarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltó “economía política del cambio”: no hubo propuestas, ni negociaciones sostenidas y determinadas.</li> <li>• Actor sindical “atrincherado”.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto costo político de las cuestiones docentes, la carrera en particular.</li> </ul> </li> <li>• Mapa de actores complejo: complejidad decisional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera empobrecida y anacrónica</li> <li>• Otras prioridades: carrera no estuvo en agenda                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda: salario y expansión escuela secundaria.</li> <li>• Política educativa en alianza con sindicatos.</li> </ul> </li> <li>• Carrera deuda pendiente.</li> </ul>
	<b>Policy makers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postura incrementalista: “parcelas de cambios”, “muchos cambios pequeños”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Titularizaciones:</i> valoradas positivamente.</li> <li>• Piso salarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestión de la carrera: “agujero en el sistema”; “así estamos estáticos hace muchos años”.</li> <li>• Bloqueo sindical al ingreso en la agenda. Actor sindical defensivo.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de propuestas.</li> </ul> </li> <li>• Necesidad de conciliar visiones (complejo mapa de actores): es “preferible marchar juntos”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad: no fue un tema discutido. No fue tema de agenda</li> <li>• Alianza con sindicatos: “no era un camino tener una relación distante con ellos”</li> <li>• Necesidad de definición del cambio (propuestas).                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensión inherente al tema.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Sindicalistas</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titularizaciones masivas: valoradas positivamente.</li> <li>• Piso salarial</li> <li>• Jubilaciones</li> <li>• Planteo del tema de la carrera, discusión lenta (UDA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauta cíclica de participación en ámbitos de discusión del tema.</li> <li>• AFUTU: división interna, temor de no validar postura con las bases.</li> <li>• FENAPES: autodefinition postura crítica, un “núcleo de ideas irreconciliable”.</li> <li>• Intentos de cambio frustrados.</li> <li>• Confianza limitada de parte de los dirigentes sindicales en los decisores políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera no estuvo en la agenda (CTERA-SUTEBA).                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coyuntura: “mucha disposición pero pocos avances”</li> </ul> </li> <li>• Dificultades de acuerdos inter gremiales (Provincia BA: FEB-SUTEBA), luego “los unió el espanto”.</li> </ul>

Elaboración propia en base a entrevistas a policy makers, académicos y dirigentes sindicales uruguayos y argentinos.

En definitiva, puede afirmarse que el rol de los sindicatos operó como freno de la inclusión del tema en las agendas del Kirchnerismo (2003-2019) y del Frente Amplio (2005-2019). El estrecho vínculo entre ambos gobiernos y los sindicatos de la enseñanza, es un elemento presente en ambos casos, no obstante la intensidad y explicitación de esta alianza es profusamente evidente en el caso argentino. Particularmente entre CTERA y el gobierno nacional.

Cabe aclarar que el trabajo de campo de esta investigación se desarrolló una vez culminado el ciclo Kirchnerista y aún en el gobierno del Frente Amplio, lo que permitió una mirada retrospectiva y de balance en el discurso de los entrevistados en el primer caso y que no fue factible en el segundo.

A pesar de ello, es plausible sostener que la alianza gobierno-sindicatos fue más clara, sino más fuerte, en el caso argentino. Esto les permitió elaborar y ejecutar iniciativas de política en conjunto (p.e. Programa Nuestra Escuela), aunque también operó como freno explícito al ingreso de ciertos temas en la agenda, como el caso de la carrera docente. Se privilegió la alianza sindicato-gobierno antes de avanzar en una



reforma de la carrera; punto que quedó explicitado en el discurso de los decisores políticos, en particular de los de alto rango.

Además, se encontró coincidencia entre los entrevistados argentinos en señalar el rol activo de los sindicatos en la generación de la normativa sobre la carrera. Esta se la ha señalado como una característica general de diferentes períodos, incluido el Kirchnerismo (2003-2015), pues conforma una pauta fundante del viejo estatuto que continuó a nivel de los estatutos provinciales.

En el caso uruguayo, el retiro de los sindicatos de la última comisión de reforma del estatuto del período, dejó clara su capacidad de bloqueo y la opción de no confrontación de los gobiernos frenteamplistas (2005-2019). La mediación de intereses y la dificultad para negociar fueron elementos que destacaron los operadores políticos uruguayos que, además, subrayaron su percepción de escasa participación de la mayoría del colectivo docente en los sindicatos, particularmente en la enseñanza secundaria. En ninguno de los entrevistados uruguayos se hallaron referencias respecto a alianzas entre gobierno y sindicatos. De hecho, desde FENAPES, la distancia con algunas orientaciones del gobierno lució marcada, al explicitar la existencia de un núcleo de ideas incompatibles. Este elemento no se observó en el discurso de los sindicalistas argentinos, incluso en aquellos menos afines -que CTERA- al Kirchnerismo, como fue el caso de UDA.

En síntesis, en la agenda política de ambos casos estudiados la carrera no fue una prioridad, lo cual pudo observarse tanto a través de la producción legislativa, de decretos y resoluciones, así como a través la información vertida por los discursos de los operadores políticos, sindicalistas y académicos de los dos países. Se observaron ciertos impulsos por instalar el tema (comisión de reforma en Uruguay, y mandos medios en la Argentina), no obstante no se logró colocar en la agenda y menos aún, traducirse en opciones de política de profesionalización docente a través de la carrera. En conclusión, se destaca *la permanencia de la política de la carrera docente* en los casos estudiados, en donde los impulsos de profesionalización docente atraviesan con mayor claridad sus otras aristas -la formación y las condiciones de trabajo-.

La diferencia entre ambas formas de “tramitar la permanencia” es sutil y radica en que en el caso uruguayo, predomina la *inercia*, es decir el *mantenimiento como resultado de la inercia* y en el caso argentino el *mantenimiento como resultado de una decisión explícita* (Hogwood & Peters, 1982).

Esto significa que en Uruguay (2005-2019) se observó la falla de su instalación en la agenda (retiro de los sindicatos de las comisiones bipartitas), aunque además la forma del tratamiento del tema no indicaba que fuesen a aflorar grandes innovaciones. En definitiva, no se observan planteos concretos para suceder la política actual de carrera docente. Mientras en el caso Argentino, resulta explícita la decisión política de que *“no era un camino tener una relación distante con ellos”* (los sindicatos), e incluso ciertos debates en la interna del gobierno sobre su instalación en la agenda se dirimieron a favor de propiciar la alianza sindicatos-gobierno. En definitiva, constituyó una decisión explícita no innovar en la carrera.

## IX. Conclusiones

Esta investigación se propuso comparar y describir los cambios y las continuidades en la profesionalización de los docentes de enseñanza media, en términos de la carrera docente, en Uruguay y Argentina durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019) y el Kirchnerismo (2003-2015).

De acuerdo al objetivo general de este trabajo, es posible concluir que en ambos casos predominó el *mantenimiento de la política sobre carrera*. La continuidad resultó clara pues permanecieron, tanto en Uruguay como en Argentina, sus tres rasgos estructurantes: el modo de ingreso a la labor docente, sus formas de promoción laboral (ascenso) y sus mecanismos de evaluación de desempeño. De este modo, puede concluirse que, no se han constatado iniciativas, o las propuestas han sido de alcance limitado, hacia la profesionalización de la docencia en términos de la carrera durante los períodos estudiados en cada caso. Esta afirmación vale particularmente para el caso de la educación media, pero es factiblemente extensible al nivel inicial primario.

Los cambios, en ambos casos, se observaron a partir de modificaciones en otras aristas de la profesionalización, a saber: en las condiciones laborales y en la formación docente. Estas se produjeron en base a mejoras en las remuneraciones y procesos de institucionalización y mejora de la formación docente inicial en ambos países, y además la formación permanente para el caso argentino.

Este trabajo también buscó describir y comparar los principales rasgos de las carreras docentes en educación media en Uruguay y Argentina en los períodos señalados, con énfasis en los mecanismos de ingreso y promoción laboral. En esa línea, resulta posible afirmar que ambas carreras se clasifican en aquellas de primera generación, pues no establecen restricciones al ingreso y sus mecanismos de ascenso remiten básicamente a la antigüedad en el sistema, como indicador privilegiado de la experiencia. Además sus sistemas de evaluación permanecen prácticamente inmutables en las reglas de juego de la carrera.

Respecto al ello, este trabajo también se propuso describir y comparar el rol de la evaluación docente como componente de la carrera. Bajo esta premisa, pudo observarse que en ambos casos predomina un modelo de *accountability* social, en donde no se genera información pública específica sobre el desempeño de los docentes en el sistema, sino que se explicita información agregada del sistema, con mayor disponibilidad de la información en el caso de Uruguay que en el argentino. El modelo de evaluación del desempeño predominante en los dos países responde al típico de las carreras de primera generación, realizado por los superiores jerárquicos (dirección en ambos casos, e inspección en Uruguay). Los mecanismos de los sistemas para conocer el desempeño efectivo de sus docentes lucieron insuficientes, y las opciones formativas de posgrado no están bien consideradas en las grillas de puntuación. Además, los sindicatos de ambos países se mostraron reticentes a la evaluación, de modo más ostensible en el caso Argentino. Ambos países muestran ausencia de alternativas de políticas de evaluación docente, lo que se traduce en agendas gubernamentales que no presentan la cuestión.

Como tercer punto, esta investigación se planteó explicar los cambios y/o las continuidades en las políticas sobre la carrera docente de ambos países. Se concluyó, tanto mediante el estudio de la normativa, los documentos de política y los discursos de los entrevistados, que la permanencia fue el rasgo destacado. Su explicación estriba en el poder de bloqueo de potenciales iniciativas por parte de los actores gremiales, aunque también debe considerarse la ausencia de propuestas específicas por parte de ambos gobiernos.

Argentina presentó en las titularizaciones, un hito importante en política de carrera al proveer estabilidad laboral al colectivo de docentes interinos de la enseñanza pública. Además, la política sobre las

jubilaciones docentes constituyó otro elemento significativo, en tanto impactó en el retiro de la carrera y en mejores niveles de remuneraciones jubilatorias. Ambas conforman las dos opciones de política directas sobre la carrera del período. En este caso, la alianza sindicatos-gobiernos resultó explícita en los discursos de los entrevistados y en el análisis de los documentos e política, por ello puede afirmarse que el *mantenimiento* de la política de carrera fue el *resultado de una decisión explícita*, en la medida que el mantenimiento del formato de carrera se eligió como opción de evitación del conflicto. Se encontraron varias instancias de debate en la interna gubernamental sobre la pertinencia de la instalación del debate sobre la carrera y la evaluación de desempeño, y la decisión fue, en todos los casos, la de no implementar ni debatir sobre potenciales cambios en la carrera.

En Uruguay, el *mantenimiento* de la política se explicó más como *el resultado de la inercia*, pues no se observó ningún impulso determinado de transformación. Su ingreso en la agenda fue muy incipiente, interrumpido y poco determinado (comisiones bipartitas de reforma) y no se hallaron otras propuestas o iniciativas puntuales que operaran sobre la carrera. Puede afirmarse que el estado inercial predominó, con atisbos de iniciar a plantear la discusión pero su interrupción o ausencia de propuestas culminó en el punto de inicio.

En conclusión, ambos casos presentan una continuidad del statu-quo en materia de carrera docente. La profesionalización docente quedó trunca, pues si bien se observaron innovaciones respecto a las otras dimensiones de la profesionalización -las condiciones laborales y la formación docente-, la carrera ha sido la dimensión postergada. Ambas normativas operaron como bastión del mantenimiento de las reglas de juego, en la medida que los cambios fueron incrementales y no hubo alternativas concretas, la carrera y, a grandes rasgos, el ejercicio de la docencia en general se mantuvo incambiado.

De este modo, resulta adecuado plantear algunos aspectos a considerar en materia de políticas de carrera docente que surgen de este trabajo:

- I. *La necesidad de redefinición del trabajo docente.* Rever sus definiciones a la luz de las nuevas figuras docentes, su concepción como trabajo individual y asilado, y la necesidad de ampliación de la consideración de las horas frente al aula como base de la remuneración. La proliferación de “nuevas figuras docentes” que interpelan el clásico rol de docente de aula conforman una pista de cómo parte del trabajo docente se redefinió en los hechos y con iniciativas ad-hoc, pero parecería necesaria una elaboración sistemática e integral de “ser docente” en la actualidad.
- II. *El replanteo de la idea de verticalidad y antigüedad*, asociada a las carreras de primera generación. En la medida que se puedan pensar tránsitos hacia otros formatos, ya sean de segunda generación, carreras escalares u otras propuestas innovadoras, debería considerarse la opción de mecanismos de promoción alternativos a la supervisión, el control y la conducción de centros educativos.
- III. Uno de los desafíos más importantes que presenta la transformación de la carrera, y que surge de este trabajo, es la necesidad de *conciliar las reivindicaciones corporativas, los derechos adquiridos, los derechos de los estudiantes y las necesidades del sistema*. La generación de espacios de diálogo así como de propuestas con objetivos claros sobre qué se pretende transformar son elementos clave para producir el cambio.

- IV. En relación con lo anterior, el conflicto con el colectivo docente sindicalizado resulta inevitable. Para ello sería plausible trazar una *“economía política del cambio”* de recursos y de poder, en palabras de los entrevistados, que contemple los escenarios alternativos, los costos políticos y las transformaciones necesarias.
- V. *La implementación de sistemas de incentivos* es un elemento importante, pueden rastrearse ejemplos en las propuestas de carreras escalares o *“buenas prácticas”* de carreras de segunda generación de la región o de países considerados de *“alto desempeño”*. Algunas preguntas que rondan estas cuestiones remiten a *¿en base a qué criterios sería justo introducir diferenciales en las remuneraciones docentes?*
- VI. *La evaluación del desempeño docente* desafía la rendición de cuentas (*accountability*) del sistema educativo a la sociedad. Ello podría empezar por desarrollar un *marco de referencia* de *“la buena docencia”* operacionalizado con indicadores específicos y útiles –al docente y al sistema-, y con un sistema de incentivos asociado. Es decir, una evaluación con consecuencias y con rendición de cuentas sobre sus resultados.
- VII. *¿Qué instrumentos de evaluación del desempeño docente podrían desarrollarse con una finalidad formativa?* Es decir, cómo plantear a la evaluación como un insumo para el mejoramiento de los desempeños docentes a partir de la retroalimentación. *¿Cómo vincular este nuevo enfoque de la evaluación docente con un correlato en la formación en educación?*
- VIII. En definitiva, *cambiar la carrera implica cambiar la escuela*, como fue mencionado por los entrevistados. Es decir, no puede pensarse de modo independiente al cambio más general del sistema educativo. El cambio en las normas que regulan el trabajo docente impacta necesariamente en la forma en que está estructurado el sistema educativo.
- IX. Por último, la estructura de la carrera, en tanto opción laboral, es un factor interviniente en las elecciones formativas de potenciales candidatos a docentes. Los cambios que esta pueda experimentar podrían conquistar nuevas *“vocaciones”* e incluso frenar, o matizar, su *desencanto* al tornarla una profesión más atractiva.

## Referencias bibliográficas

**Achard, I.** (2014). El trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en Uruguay; en Perazza, Roxana (coord.); Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR; PASEM-OEI; Ed. Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Acuña, C. y Chudnovsky, M.** (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.) Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

**Aguiar, S.** (2010) Federación de educadores bonaerenses Domingo Faustino Sarmiento. FEB 50 años. 1ª ed. Federación de Educadores Bonaerenses, La Plata.

**Aguiar Villanueva; L.F.** (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Miguel Ángel Porrúa Editores; México DF.

**Aguiar Villanueva; L. F.** (1992). *La hechura de las políticas*; Miguel Ángel Porrúa Editores; México DF.

**Alliaud, A. y Feeney, S.** (2014). La formación docente en el nivel superior de Argentina: hacia la conformación de un sistema integrado; Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE); pp 125-134 /Año 1 Nº1; Buenos Aires.

**Alonso, L. E.** (1999). "Sujeto y discurso de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en (coord.) Delgado, J.M. y Gutiérrez J. Métodos y técnicas cualitativas de investigación social. Editorial Síntesis, Madrid.

**Alvira, F.** (2005). "Diseños de investigación social: criterios operativos", en (comp.) García Ferrando, Manuel; Ibáñez, Jesús y Alvira, Francisco. El Análisis de la Realidad Social. Métodos y técnicas de investigación. 3ª Ed., Alianza Editorial, Madrid.

**Alzate Zuluaga, M. L.; Romo Morales, G.** (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa; en Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35; Universidad Central de Chile; Santiago de Chile.

**ANEP** (2019). Censo Nacional Docente 2018, ANEP, Montevideo; (*En prensa*).

**ANEP** (2015). Proyecto de presupuesto. Período 2015-2019; Tomo I "Exposición de motivos", ANEP, Montevideo.

**ANEP** (2010). *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN (2005-2009)*; CODICEN; Montevideo.

**ANEP** (2008). Censo Nacional Docente 2007, ANEP, Montevideo.

**ANEP** (2000). Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000.

**ANEP-CFE** (2019). Informe de egresos del CFE: Análisis de su evolución y principales características; ANEP-CFE. Montevideo.

**ANEP-CFE** (2018). Informe de matrícula del Consejo de Formación en Educación. Matrícula inicial y características sociodemográficas de los estudiantes; ANEP-CFE. Montevideo.

**Barber, M. & Mourshed, M.** (2008). "Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos"; Documento PREAL nº41; disponible en: [www.oei.es/historico/pdfs/documento\\_preal41.pdf](http://www.oei.es/historico/pdfs/documento_preal41.pdf). Documento original: Barber, Michael & Mourshed, Mona (2007) "How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top", McKinsey & Company, Social Sector Office.

**Bellei, C. y Valenzuela J.P.** (2010). "¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile?"; en: Martinic, S. y Elacqua, G. (Eds.) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*; OREALC-UNESCO y Pontificia Universidad Católica de Chile; Santiago.

**Bentancur, N.** (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-93.

**Bentancur, N. y Mancebo, Ma. E.** (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda; en Narbondo, P. y Mancebo, Ma.E.; *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*; Ed. Fin de Siglo; Montevideo.

**Benveniste, L.** (2000). Student Assessment as a Political Construction: The Case of Uruguay. En *Education Policy Analysis*; Archives, 8. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/423/546>.

**Birgin, A.** (1999). El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego; Troquel; Buenos Aires.

**Bogliaccini, J. A. y Rodríguez, F.** (2015). Regulación del sistema educativo y desigualdades de aprendizaje en el Uruguay; en *Revista CEPAL N° 116*; pp. 87-101; CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38780>

**Bordón, J.O.** (2010). Historia política de la descentralización y el gobierno educativo en la Argentina; en Andrade Oliveira, D. [et.al.] *Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno*; 1ra Ed.; IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

**Bottinelli, L.** (2017). Salarios docentes: ¿el fin de una política de Estado?; en *La educación en debate N° 57*; Universidad Pedagógica Nacional (UNUPE) – Le Monde Diplomatique, Diciembre 2017.

**Bottinelli, L.** (2013). La recomposición de los salarios docentes en el período posconvertibilidad; *X Jornadas de Sociología*; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires.

**Burns, B. y Luque, J.** (2015). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe; Banco Mundial; Washington DC.

**Cais, J.** (1997). Metodología del análisis comparativo, Cuadernos Metodológicos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), N°21, España.

**Casar, Ma.A. y Maldonado, C.** (2010). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*; Fondo de Cultura Económica, CIDE; México DF.

**CEA** (2017). Hay que aumentar la graduación anula de nuevos docentes; Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA); Boletín N° 59; Año 6; Junio; Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ub.edu.ar/centros\\_de\\_estudio/cea/cea\\_numero\\_59.pdf](http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cea/cea_numero_59.pdf)

**CEPP** (2008). Los sindicatos docentes en América Latina. En Documentos de trabajo del Centro de Estudios en Políticas Públicas; Fundación CEPP, Buenos Aires.

**Chiappe, Ma. M.** (2011). La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales en el período 2006-2010; en *Trabajo, ocupación y empleo. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*; Serie "Trabajo, Ocupación y Empleo" (TOE); N° 10; Diciembre pp. 295-331; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Presidencia de la Nación. Disponible en: [http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_completo.pdf](http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_completo.pdf).

**CIPPEC** (2012). Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011), Documento de Trabajo N° 89.; Coord. Rivas, A.; Programa de Educación, Área de Desarrollo Social, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

- Collier, D.** (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios; en Sartori, G. y Morlino, L., “La comparación en Ciencias Sociales”, Alianza Editorial, Madrid.
- Collier, D.** (1993). El método comparativo, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°5 pp.21-45 Montevideo.
- Contreras Domingo, J.** (2001). La autonomía del profesorado Madrid: Ediciones Morata.
- Cornejo Chávez, R.** (2009). “Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile”, en *Educação & Sociedade*; Universidad de Campinas; Vol. 30; N°. 107; pp. 409-426. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n107/06.pdf>
- Cruz-Rubio, C. N.** (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas; Andamios, Revista de Investigación Social, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, 2012, pp. 297-321; Universidad Autónoma de la Ciudad de México; México DF.
- Cuenca, R.** (2019). Carreras docentes: Tendencias de cambio, acuerdos y controversias. En Programa de Formación en Políticas Docentes; IIPE-UNESCO. Buenos Aires.
- Cuenca, R.** (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Estrategia Regional sobre Docentes; OREALC-UNESCO; Santiago de Chile.
- Cuenca, R.** (2005). “La formación docente en América Latina y el Caribe. Tensiones, tendencias y propuestas”, en D. Rendón e I. Rojas, I. (comps.), El desafío de formar los mejores maestros; Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, Red Kipus y ORELAC-UNESCO; Bogotá.
- Darling-Hammond, L.** (2012). Educar con calidad y equidad. Los dilemas del siglo XXI. Santiago de Chile: Alfabetas Artes Gráficas.
- Darling-Hammond, L.; Loeb, S.; Luczak, J.** (2005). “How Teaching Conditions Predict Teacher Turnover in California Schools”; en *Peabody Journal of Education*, Vol. 80, No. 3, *Rendering School Resources More Effective: Unconventional Responses to Long-Standing Issues*; pp. 44-70; Taylor & Francis. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3497042>.
- Dente, B. y Subirats, J.** (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel. Colección Ariel Ciencias Sociales, Barcelona.
- DiNIEE** (2015). Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE). Datos generales; Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE); Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SlyCE); Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Doberiti, J. y Rigal J.** (2014). Las juntas de clasificación. Características y Funcionamiento. Serie *La Educación en Debate*, N° 14, Documentos de la DiNIECE. Área de Investigación y Evaluación de Programas; Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE); Ministerio de Educación de la Nación.
- Elacqua, G.; Hincapié, D.; Vegas, E.; Alfonso, M.** (2018). Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?; Banco Interamericano de Desarrollo; New York.
- Elder, C.; Cobb, R.** (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa.
- Esteve, J.M.** (1987). *El malestar docente*. Editorial Laia, Barcelona.
- Falleti, T.G.** (2007). Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal; en Calvo, E. y Abal Medina (h), J. M. (Ed.); El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina; Proyecto Modernización del Estado; Secretaría de la Gestión Pública – Jefatura Gabinete de Ministros

**Falus, L.; Goldberg, M.** (2011). "Perfil de los docentes en América Latina"; *Cuaderno N° 9 del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (SITEAL). Disponible en: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/cuaderno09\\_20110624.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/cuaderno09_20110624.pdf)

**Fullan, M.; Hargreaves, A.** (1996). *La escuela que queremos*. Amorrortu editores. Buenos Aires.

**González Burgstaller M; González Mora, F; y Macari, A.** (2014). "Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década"; INEEd, Montevideo.

**González Vaillant, G.** (2016) Evaluación docente, incentivos y resultados educativo; en Blog Razones y Personas: repensando el Uruguay. Disponible en: [http://www.razonesypersonas.com/2016/09/a-quien-responsabilizar-por-los\\_1.html](http://www.razonesypersonas.com/2016/09/a-quien-responsabilizar-por-los_1.html)

**Hargreaves, A.** (2001). "The emotional geographies of teachers' relations with colleagues". *International Journal of Educational Research*, 35, 503-527.

**Hargreaves, A.** (1994). *Changing Teachers, Changing Times. Teachers' Work and Culture in the postmodern age*; Cassell, New York;

**Hogwood, B.D. & Peters, G.** (1982). "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession", en *Policy Sciences*; 14(3), pp. 225-245.

**Howlett, M. & Cashore, B.** (2007). Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re- Aggregation Problems in the Study of Policy Change; en *Canadian Political Science Review*, Vol 1(2) - December, 2007 pp. 50-62.

**INEEd** (2016). *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*, INEEd, Montevideo.

**INEEd** (2016b). "Los salarios docentes en Uruguay: elementos para el debate", en *Boletín del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, octubre, INEEd, Montevideo.

**INEEd** (2017). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, INEEd, Montevideo.

**INEEd** (2019). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018. Montevideo: INEEd.

**INFOD** (2014). Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela". Memoria de una gestión en marcha (2013-2015); Centro de Documentación (CEDOC); Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), Buenos Aires.

**Leithwood, K. & McAdie, P.** (2007). Teacher working conditions that matter; *Education Canada*, 47(2), pp. 42-45.

**Lindblom, C.** (2003 [1959]). La ciencia de salir del paso; en Aguiar Villanueva, L. F.; *Antología II. La hechura de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 3ra ed., México.

**Louzano, P. y Moriconi, G.** (2014). Visión de la docencia y características de los sistemas de formación docente; en *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*; pp. 10-53; de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)- OREALC/UNESCO; Santiago.

**Mancebo, Ma. E.** (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019); en *Cuadernos de Investigación Educativa*, Vol. 10, N° 1, 2019, 85-104; Universidad ORT Uruguay, Montevideo.

**Mancebo, Ma. E. y Lizbona, A.** (2016). "El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama". En Bentancur, N. y Busquets, J. (2016) *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*; Ed. Fin de Siglo-ICP. Págs. 91-115; Montevideo.

**Mancebo, Ma. E.** (2016). "La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)"; en *Revista Propuesta Educativa*; N° 45; Año 25; Jun. 2016; Vol.1; Pp. 21 a 33; Educación-FLACSO-Argentina; Buenos Aires.



**Mancebo, Ma. E.** (2011). Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del SXXI: un modelo para armar; En Celiberti, Lilián (Coord.) *Puede y debe rendir más*; Cotidiano Mujer; Montevideo. Disponible en: [http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/pub\\_educacion\\_baja.pdf](http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/pub_educacion_baja.pdf)

**Mancebo, Ma. E.** (2003). Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya. Tesis de Doctorado. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

**Marmisolle, G.** (2010). Maestros de la disputa. El sindicalismo magisterial bonaerense en el segundo período kirchnerista. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5200/ev.5200.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5200/ev.5200.pdf)

**Marrero, A.** (2010). Formación docente y producción de conocimiento en el sistema de educación superior uruguayo: una cuestión sin resolver. En Revista Argentina de Educación Superior, año 2, N° 2; pp.111-133.

**MEC-ANEP-UDELAR; Errandonea, Gabriel (Coord.)** (2013). *Desarrollo profesional docente y mejora de la educación. Informe país*; MEC-ANEP-UdelaR; Montevideo.

**Mezzadra, F. y Veleda, C.** (2014). Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina; CIPPEC, Buenos Aires- Embajada de Finlandia- UNICEF; Buenos Aires.

**Mezzadra F. et al.** (2007). El sistema de distribución de docentes en Argentina, Buenos Aires, CIPPEC; citado en Veleda, Cecilia (2009) Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires; Programa de Desarrollo Educacional, Área de Desarrollo Social, CIPPEC, Documento de trabajo N° 27; Buenos Aires.

**Morduchowicz, A.** (2010). El federalismo fiscal-educativo argentino; en Andrade Oliveira, D. [et.al.] *Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno*; 1ra Ed.; IPE-UNESCO, Buenos Aires.

**Morduchowicz, A.** (2002). Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes, Documento de trabajo N° 23, PREAL, Santiago de Chile.

**Murillo, Ma.** (2001). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina; en Revista Estudios Sociológicos; Vol. 19, No. 55 (Jan. - Apr., 2001), pp. 129-160.

**Núñez, I.** (1990). "Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación, estado del arte", UNESCO-REDUC, Santiago de Chile.

**OCDE (2005).** Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, OECD Publishing; Paris.

**Osorio, L.** (2017). "The concept of power in political economy", en Revista TELOS, Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales - URBE; Vol. 19 (3): 391 – 407. 2017 391.

**Palamidessi, M.** (2003). Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina; en Documento N° 28 PREAL; Santiago de Chile.

**PASEM** (2013). *Los sistemas de formación docente en el MERCOSUR. Planes de estudio y propuestas de formación continua.* Disponible en <https://oei.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/Los-Sistemas-de-Formaci%3fb3n-Docente-en-el-MERCOSUR.pdf>

**Parsons, W.** (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas; FLACSO, Sede Académica de México.

**Perazza, R.** (2015). La norma laboral docente en Argentina: entre la norma y los retos futuros. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación Educación; FLACSO, Buenos Aires.

**Perazza, R.** (coord.) (2014). *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR*; PASEM-OEI; Ed. Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Perazza, R. y Terigi, F.** (2008). "Decisiones políticas de la evaluación docente: consideraciones sobre la experiencia de reformulación de la evaluación de desempeños en la Ciudad de Buenos Aires", en RIEE, Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Nro. 2, pp. 23-40.
- Perazza, R. y Legarralde, M.** (2007). El sindicalismo docente en la Argentina. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer; Política Social en América Latina (SOPLA).
- Pereira Da Silva, F.** (2011). *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*; Ed. Ponteio, Rio de Janeiro.
- Pérez Zorrilla, J.** (2016). "La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay"; Revista Propuesta Educativa; N° 45; Año 25; Jun. ; Vol.1; pp. 10 a 20; FLACSO, Buenos Aires.
- Perrenoud, P.** (2016). Garantizar y guiar el desarrollo profesional de los docentes; en Guevara, G.; Meléndez M.; Ramón Castaño, E.; Sánchez, H.; Tirado, F. (Coords.); *La evaluación docente en el mundo*; pp. 156-165; INEE-México; OEI; Fondo de Cultura Económica; México D.F.
- Peters, G.** (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*; Edward Elgar Publishing Limited; UK.
- Petit Pivel, S.** (2019). El déficit de docentes de educación media en Uruguay: un problema postergado por las políticas educativas; Tesis de Maestría en Sociología; FCS-UdelaR; Montevideo.
- Piovani, J. I.** (2007). "El diseño de la investigación" en Marradi, Alberto; Archenti, Nélica & Piovani, Juan Ignacio. Metodología de las Ciencias Sociales, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. y Berneti, J. L.** (2006). Historia de la educación argentina. Tomo 5: Peronismo, cultura política y educación (1945-1955); Ed. Galerna, Buenos Aires.
- Ravela, P.** (2009). La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales; en Martínez Rizo, F. y Martín, E. (Coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*; OEI - Fundación Santillana, Madrid.
- Ravela, P.** (2008). *Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas*. Punto.edu, Año 4, N° 14, Montevideo, setiembre de 2008. Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES).
- Ravela, P.** (2006). Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas didácticas. PREAL, Santiago de Chile.
- Rego, T. y Mello, G.** (2002). Formação de professores na América Latina e Caribe: A busca por inovação e eficiência. En: Conferencia de profesores de América Latina y el Caribe; Brasilia. Disponible en: <http://www.namodemello.com.br/pdf/escritos/oficio/teresaversaoenviada.pdf>
- Rivas, A.** (2015). América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015); CIPPEC-Instituto Natura; Buenos Aires.
- Rivas, A.** (2003). Las provincias educativas. Las miradas políticas de la educación provincial; CIPPEC, Buenos Aires.
- Ruiz, G.** (2009). "La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales"; en *Revista de Educación*; N° 348; enero-abril; pp. 283-307; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Instituto Nacional de Evaluación Educativa; Madrid.
- Ruiz Olabuénaga, J.I.** (1996). Metodología de la investigación cualitativa. Deusto.
- Saforcada, F.; Migliavacca, A.; Jaimovich, A.** (2006). Trabajo docente y reformas neoliberales: debates en la Argentina de los 90, en Feldfeber, M. y Andrade Olivera, D.; *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?*; Noveduc; Buenos Aires.
- Sartori, G. y Morlino, L.** (1994). La comparación en Ciencias Sociales; en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comp.); "La comparación en Ciencias Sociales" Alianza Editorial, Madrid.

**Schmelkes, S.** (2014). La Evaluación del Desempeño Docente: estado de la cuestión; en *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*; pp. 154-186; Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)- OREALC/UNESCO; Santiago de Chile.

**Stewart, J.** (2006). "Value Conflict and Policy Change", en *The Review of Policy Research*, 23(1), pp. 183-195.

**Tedesco, J. C.; Tenti Fanfani, E.** (2001). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades, en *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay; Grupo asesor de la Universidad de Stanford-BID; IPE-UNESCO, Buenos Aires.

**Tenti Fanfani, E.** (2003). Algunas dimensiones de la Profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política; en *Educación para Todos*; pp. 85-103; PRELAC, La Habana. Disponible en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/documentos/algunas-dimensiones-de-la-profesionalizaci-n-de-los-docentes>

**Tenti Fanfani, E.** (2003b). "Los docentes y la evaluación", en Tedesco, J.C. et.al.; *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.

**Terigi, F.** (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; Serie Análisis N° 16. Fundación Friedrich Ebert. Equipo editorial Christian Sassone, Buenos Aires.

**Terigi, F.** (2009). La formación inicial de profesores de Educación Secundaria: necesidades de mejora, reconocimiento de sus límites; en *Revista de Educación*; N° 350; septiembre-diciembre 2009; Ministerio de Educación; España, Madrid.

**Terigi, F.; Perazza, R.; Vaillant, D.** (2010). Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar. Madrid: OEI.

**Terigi, F.; Briscioli, B.; Scavino, C.; Morrone, A.; García Toscano, A.** (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, [S.l.], n. 33, pp. 27-46, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación; Facultad de Filosofía y Letras - UBA; Buenos Aires.

**UBA – CEPP** (2012). Observatorio de la Educación Básica Argentina. Informe General de resultados N°1- 2011; Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP); Universidad de Buenos Aires (UBA); Buenos Aires.

**UNESCO** (2013). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*, UNESCO - Centro de Estudios de Políticas en Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Santiago de Chile.

**Vaillant, D.** (2016a). Desarrollo profesional, evaluación y políticas docentes en Latinoamérica; En *La educación en Latinoamérica*, Revista Universidad ORT N° 4; Montevideo.

**Vaillant, D.** (2016b). El fortalecimiento del desarrollo profesional docente: una mirada desde Latinoamérica; en *Journal of supranational policies of education*; N° 5; pp. 5-21.

**Vaillant, D. y Marcelo, C.** (2015). EL A, B, C y D de la Formación docente; Narcea Ediciones; Madrid.

**Vaillant, D.** (2009a). "La perspectiva internacional", en Terigi, Flavia (Coord.); *Estudios de políticas inclusivas Segmentación urbana y educación en América Latina. Estudios de políticas inclusivas. El reto de la inclusión escolar*; Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura; OEI; Madrid.

**Vaillant, D.** (2009b). "La Profesión Docente: Lecciones para Diseñadores de Políticas sobre Reformas que Funcionan"; en Simon Schwartzman, Cristián Cox (eds), *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*; Capítulo 4, pp. 129-173; Uqbar Editores, Santiago de Chile.

**Vaillant, D.** (2009c). Sindicatos docentes y reformas educativas en América latina: Uruguay; Editorial Fundación Konrad Adenauer.

**Vaillant, D.** (2007). La identidad docente. La importancia del profesorado. Artículo presentado en el I Congreso Internacional “Nuevas Tendencias en la Formación Permanente del Profesorado”, Barcelona, 5,6 y 7 septiembre 2007.

**Vaillant, D. y Rossel, C.** (Eds.) (2006). *Docentes en Latinoamérica hacia una radiografía de la profesión*; PREAL; Santiago de Chile.

**Vaillant, D.** (2005). *Formación de docentes en América Latina. Reinventando el modelo tradicional*; Ed. Octaedro; Barcelona.

**Valles, M.** (1996). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Ed. Síntesis- Sociología

**Veleda, C.** (2009). Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires; Programa de Desarrollo Educacional, Área de Desarrollo Social, CIPPEC, Documento de trabajo N° 27; Buenos Aires.

**Villagrán, A.; González Burgstaller, M.; Conde, A.** (2018). Estudio sobre la modalidad semipresencial de formación en educación; ANEP – CFE; Montevideo.

**William, D.** (2016). La evaluación formativa del desempeño de la enseñanza; en Guevara, G.; Meléndez M.; Ramón Castaño, E.; Sánchez, H.; Tirado, F. (Coords.); *La evaluación docente en el mundo*; pp. 166-199; INEE-México; OEI; Fondo de Cultura Económica; México D.F.

#### **Normativa de Argentina:**

Ley Federal de Educación Ley N° 24.195 (1993).

Ley Nacional N° 24.016 de Jubilación Docente.

Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995).

Ley FONID N° 25.053 (1998).

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005).

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006).

Ley N° 14.043 (2011-CABA y estatutos provinciales).

Decreto 137/05, Presidencia de la Nación (Régimen Previsional Especial para Docentes, 2005).

Decreto 134/09, Presidencia de la Nación (Titularizaciones docentes, 2009).

Consejo Federal de Educación

Resolución CFE N° 55/08 (Titularizaciones docentes, 2008).

Resolución CFE N° 188/12 (Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, 2012).

Resolución CFE N° 201/13 (Creación Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra escuela”, 2013).

#### **Provincia de Buenos Aires**

Ley N° 10.579 Estatuto del docente de la Provincia de Buenos Aires, 1987.

Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires: Reglamentación y Disposiciones Complementarias. 20ª Edición ampliada. Federación de Educadores Bonaerenses, La Plata, 2019

Ley N°12.609 (2001).

Ley N° 13.552 Acuerdos paritarios.

Ley Provincial de Educación N°13.688, 2007.

Decreto 441/95 – Calificaciones docentes, 1995.

#### **Actas y normativa de Uruguay:**

Ley 15.739 de Emergencia de la Educación (28 de marzo de 1985).

Ley 18.437 Ley General de Educación (12/2008, actualizada 06/2017).

ANEP, Ordenanza N° 45 – Acta N° 68; “Estatuto del funcionario docente” (12/1993, complementada y modificada por las Resoluciones del CODICEN a 08/2015).

ANEP; Circular N° 2627; Reglamento General de Concursos, Resolución N° 43; Acta 70, con modificaciones (11/2004). CFE (2008) Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008; ANEP-CFE, Montevideo.

ANEP- CODICEN; Acta Extraordinaria N° 5, Resolución N° 1; Consejo de Formación en Educación (06/2010). CETP, 2016; Resolución 1184/16, Acta 55, Expediente. 1359/16- Resolución de habilitación de concursos para directores y subdirectores.

CETP, 2018; Resolución 334/19, Acta 185, Expediente. 2019-25-4-007709- Resolución de habilitación de concursos para directores y subdirectores.

CODICEN (Res. 38 / 2016) Comisión bipartita de Estatutos CODICEN – CSEU, Resolución N° 38, Acta 18, 2016 Y 2017. Actas de reuniones: 1ra, 4ta, 16ta, 26va.

Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP), disponible en: <https://sintep.org.uy/estatuto-sintep/>

CODICEN (Acta 11; Res. 24. Exp. 2009-25-5-006265)- Modificación del Capítulo XIV del Estatuto Docente. Modificación de los requisitos para ser funcionario docente del CFE.

#### **Sitios web consultados:**

**Argentina:** Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación (SEE-ME); Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacioneducativa>

Especificaciones sobre el desglose de las calificaciones docentes en Provincia de Buenos Aires. <https://www.puntaje.com.ar/puntaje.html>

Discurso de Cristina Fernández en la apertura del 130º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina, Marzo, 2012.

[https://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_de\\_Cristina\\_Fern%C3%A1ndez\\_en\\_la\\_apertura\\_del\\_130%C2%BA\\_per%C3%ADodo\\_de\\_sesiones\\_ordinarias\\_del\\_Congreso\\_de\\_la\\_Naci%C3%B3n\\_Argentina](https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Cristina_Fern%C3%A1ndez_en_la_apertura_del_130%C2%BA_per%C3%ADodo_de_sesiones_ordinarias_del_Congreso_de_la_Naci%C3%B3n_Argentina)

**Uruguay:** Ley General de Educación, N° 18.437; Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes>

DIEE-CODICEN (2017) Observatorio de la Educación de ANEP. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/>

# ANEXOS

## ANEXO I: Pautas de entrevista

### Dimensiones sobre carrera docente

---

#### **1- Estrategias de promoción laboral**

Cómo describiría la **carrera docente** actual en términos de:

- Las estrategias de promoción laboral, léase **mecanismos de ascenso** (Por ejemplo: vertical- hacia cargos de dirección o de supervisión, u horizontales)
- La **remuneración** asociada a los mecanismos de ascenso

¿Qué **opinión** le merecen los **mecanismos de ascenso** vigentes?

Concretamente, ¿qué opina de la **antigüedad** como elemento de **ascenso vertical**?

¿Qué opina del **de los mecanismos de promoción horizontal**?

#### **2- Cambios, continuidades y acuerdos sobre la carrera**

¿Evidencia **algún cambio en los mecanismos de ascenso** en los últimos 13 (*uy*)/15(*ar*) años?

¿A **qué motivos atribuye esos cambios o continuidades (bloqueos)**? (Indagar en motivos de bloqueos a iniciativas de reconfiguración de las carreras docentes o motivos de los cambios)

**Rol sindical:** ¿Qué **acuerdos** implícitos y/o explícitos hubo con los sindicatos ya sea para la configuración de cambios o para la continuidad de la política de carrera?

#### **3- Rol de la evaluación docente en la carrera**

¿Qué **papel** tiene **actualmente** la **evaluación docente** en la carrera?, ¿Qué **papel debería tener**?

Desde su punto de vista, ¿qué rol deberían tener los directores en la evaluación docente?

Uruguay: ¿Y los inspectores? Y ¿las ATD? ¿Y *qué papel efectivamente tienen*?

Argentina: ¿Y las juntas de Clasificación y Disciplina? ¿Y *qué papel efectivamente tienen*?

¿Qué **modalidades innovadoras de evaluación docente** se podrían impulsar para fortalecer la carrera? (Pueden ser figuras o tipos de evaluación. Ej: ámbitos participativos con representación de padres-comunidad; evaluación formativa; evaluación estudiantil; autoevaluación)

## ANEXO II: Recomendaciones para el reclutamiento de docentes en América Latina

**Cuadro: Recomendaciones de política de reclutamiento de docentes en América Latina**

<b>Incentivos financieros</b>	Importante en el reclutamiento, condiciones explícitas para su obtención. Su eficacia no está concluyentemente medida. Se deben combinar con otros mecanismos.
<b>Mejoramiento de las condiciones de trabajo</b>	Posibilidad de disuasión para iniciarse en la profesión docente debido a la percepción de condiciones de trabajo deficientes.
<b>Campañas públicas: motivaciones altruistas e intrínsecas</b>	Al aumentar la disponibilidad de nuevas oportunidades es probable que disminuya el número de personas que opten por la docencia. Ha mostrado ser eficaz el enfatizar los beneficios altruistas e intrínsecos de la docencia.
<b>Reclutamiento que apele a motivaciones extrínsecas</b>	Las anteriores no son suficientemente atractivas para grupos con acceso a profesiones de mejor estatus y/o remuneración. Incentivos que compensen la diferencia: remuneraciones docentes al mismo nivel que otras profesiones. Sujeto a la posibilidad de aumento de las remuneraciones docentes.
<b>Reclutamiento localizado combinado con alternativas de acceso</b>	Localidades rurales y de población indígena necesitan docentes esa "licencia cultural", a su vez, estas comunidades deben tornarse atractivas para los docentes. Explorar la implementación de políticas de reclutamiento en las comunidades.
<b>Articulación y difusión de programas de incentivos</b>	El éxito de un programa de incentivos depende de la pertinencia de la información y de su implementación, especialmente si implica incentivos monetarios. Considerar que la burocratización reduce la eficacia del programa.
<b>Equilibrio entre diseño de alternativas de certificación y objetivos de mejora de la calidad educativa</b>	Reclutamiento docente en AL: cómo mejorar la calidad de sus docentes y aumentar su diversidad. Vías alternativas de ingreso a la profesión: certificación para poblaciones sub-representadas -desarrollo de lenguas y culturas locales-. Sin embargo, poblaciones sub-representadas tienen, en promedio, menores niveles educativos, por tanto se requiere apoyo adecuado en pro de la calidad.
<b>Focalización del reclutamiento</b>	En AL se plantea la necesidad de que personas de diferentes perfiles demográficos se dediquen a la docencia. Para ser eficaces, las políticas deben ser diseñadas con una focalización explícita y específica.
<b>Evaluación desde el inicio</b>	Se verifica ausencia de evaluación de la eficacia de muchos programas de reclutamiento. Sin evaluación, no es factible conocer si vale la pena invertir en un programa de reclutamiento docente.

Fuente: elaboración propia en base a De Shano da Silva, 2012. Documento N°62, PREALC, 2012.