

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La profesión docente en Uruguay.
Una aproximación institucionalista a su regulación
en la educación secundaria

Rodrigo Martínez
Tutor: Nicolás Bentancur

2020

A mi querida Yaya, la mujer de mi vida.

Agradecimientos

Este breve pasaje está dedicado a agradecer a las personas que me acompañaron durante los últimos cinco años, comenzando por mi familia.

A mi madre Virginia, porque me enseña cada día que la valentía no es una prédica, sino una acción. También, por siempre apoyarme en todo aquello que me hace feliz.

A mi padre Aníbal, por haberme hecho heredar su pasión por la política y por demostrarme la enorme importancia de ser abierto de cabeza, pero sobre todo, de corazón.

A mi hermana Sabrina, por ser mi guía en este mundo y mi ejemplo a seguir. Mi mayor anhelo es, algún día, hacerla tan orgullosa como ella me hace a mí.

Finalmente, a mi Yaya, por el té compartido durante tantas tardes y por su inconmensurable amor.

Sin intención de desconocer mis propios méritos, considero irrefutable el hecho de que mis logros educativos y personales son también suyos, y por ello les agradezco.

En segundo lugar, quiero darle las gracias a mis compañeros de carrera y amigos de facultad: Julia, Camila, Facundo, Carlos, Paula, Belén, Nancy, Nahira y Fernanda. El transcurso de estos años junto a ustedes ha sido una experiencia divertida, constructiva y profundamente gratificante. Cada uno, en su particularidad, me ha hecho mejor amigo y mejor persona. Estoy eternamente agradecido de que hayan elegido compartir conmigo esta etapa tan especial de nuestras vidas.

En tercer lugar, deseo reconocer que vivir en un país donde la Universidad es pública y tiene sus puertas abiertas a los hijos de los trabajadores, es una suerte poco habitual. Por ello, le doy las gracias a la Universidad de la República y a la Facultad de Ciencias Sociales, por haberme permitido continuar mi instrucción en el nivel terciario.

Finalmente, pretendo terminar esta sección agradeciéndole a mi tutor de tesis, el Dr. Nicolás Bentancur. Su mentorazgo y apoyo durante el último año ha sido profundamente enriquecedor. Estoy convencido de que sus lecciones serán una pieza fundamental de mi futuro en la Ciencia Política.

Índice

Introducción	4
Capítulo I: La docencia como variable clave para la mejora educativa	8
Capítulo II: El papel de las instituciones para la determinación de los resultados políticos y sociales	13
Capítulo III: Variables para el análisis de la carrera docente	18
III.1 - Los requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente	
III.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo	
III.3 - Las remuneraciones y los estímulos	
III.4 - La evaluación del desempeño	
Capítulo IV: La regulación de la profesión docente en la Enseñanza Secundaria en Uruguay	28
IV.1 - Los requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente	
IV.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo	
IV.3 - Las remuneraciones y los estímulos	
IV.4 - La evaluación del desempeño	
Capítulo V: Propuestas de cambio de los principales actores políticos	41
V.1 - Frente Amplio	
V.2 - Los partidos de la nueva coalición de gobierno y Eduy21	
V.3 - Análisis comparativo de las propuestas de cambio	
Capítulo VI: Entrevistas a actores de relevancia en el ámbito educativo	48
VI.1 - Requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente	
VI.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo	
VI.3 - Remuneraciones y estímulos	
VI.4 - La evaluación del desempeño	
VI.5 - La visión prospectiva de los actores sobre las políticas docentes	
VI.6 - Análisis comparativo de las opiniones de los entrevistados	

Capítulo VII: Análisis desde una mirada institucionalista	58
Capítulo VIII: Conclusiones	67
Referencias bibliográficas	71

En aras de facilitar la lectura de este trabajo, se ha optado por el uso de términos como "los docentes", "los estudiantes", etc. Por lo tanto, se debe entender que estas menciones hacen referencia tanto a hombres como a mujeres, de forma indistinta.

Introducción

Este texto se centrará en la cuestión docente debido a su relevancia sobre la calidad de nuestro sistema educativo. Mancebo (2016, p.21) afirma que la carrera docente y sus condiciones laborales constituyen una “clave de bóveda” para el sistema educativo uruguayo debido a que si no se operan adecuadamente, la estructura de nuestra educación se torna inestable y difícilmente se avance hacia un mayor desarrollo educativo.

Además, la relevancia de las escuelas, y dentro de ellas las de los docentes, en la definición de los desempeños educativos de los educandos, ha sido propuesta teóricamente y contrastada empíricamente en diversos estudios europeos y norteamericanos durante las últimas tres décadas (Namo de Mello, 2005).

Como veremos más adelante, muchas investigaciones que estudiaron la relación entre la docencia y los aprendizajes educativos alcanzaron resultados coincidentes con la idea de que la calidad de la docencia impacta de forma sustantiva en la reducción de las desigualdades sociales, principalmente para las poblaciones de contextos más vulnerables.

La docencia en nuestro país tiene algunos problemas observables. Entre ellos, nos encontramos que los mecanismos de elección de horas y cargos generan una asignación regresiva de los docentes, causando que los centros educativos con una población estudiantil socialmente más vulnerable se encuentren en peores condiciones organizacionales desde el punto de vista de sus planteles docentes (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], 2008).

Asimismo, tan solo el 67% de los docentes que actualmente dan clase en secundaria están titulados, a pesar del incremento registrado en los últimos años (Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEEd], 2017a).

Además, solamente 1 de cada 4 estudiantes que estudia para convertirse en docente egresa de la etapa de formación (MEC, 2013). Adicionalmente, a pesar del aumento salarial otorgado a los docentes en las pasadas administraciones frenteamplistas, las remuneraciones siguen siendo poco atractivas en comparación con otras profesiones, y no reconocen las horas de trabajo fuera del salón de clases (INEEd, 2017a).

Dada la importancia de la cuestión docente y de las dificultades que se encuentran en la forma en la que se organiza la profesión, parece relevante reflexionar sobre la temática.

Especialmente, si se considera que la carrera docente no ha sufrido modificaciones sustantivas en los últimos años (Mancebo, 2016).

Por otro lado, la relevancia del tema se justifica en que las falencias de nuestro sistema educativo deben ser valuadas como el incumplimiento de un derecho fundamental, y exponen la falla del Estado en garantizar y promover una educación de calidad para todos, a lo largo de toda la vida, como lo establece la Ley General de Educación (LGE) (Instituto Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales [IMPO], 2008).

Estas consideraciones sobre la profesión docente son aún más relevantes cuando se hace foco en el ciclo medio de la enseñanza, en virtud de que su situación actual evidencia grandes problemas a resolver¹. A pesar de que ha habido una serie de mejoras en los indicadores educativos (cobertura, retención, egreso y egreso en fecha), comparando los datos del año 2006 con los del año 2018, la situación actual dista de ser óptima.

En cuanto a la cobertura, un 15% de los alumnos entre 15 y 17 años no asisten a clases y un 35% lo hacen con rezago. Asimismo, dicha cobertura varía según el nivel socioeconómico de los estudiantes: la brecha entre los alumnos que desertaron del 1er quintil y del 5to quintil es de un 22%. Al observar las tasas de egreso, notamos que tan solo el 36% de los jóvenes de 19 años culminan la educación secundaria (dicha cifra aumenta al 40% entre los jóvenes 20 a 24 años) (INEEd, 2019). Respecto al desempeño de los alumnos, los últimos estudios realizados a estudiantes de 15 años fueron las evaluaciones PISA en 2015 y Aristas (realizado por Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEEEd) en 2018. Ambos estudios permiten extraer dos conclusiones. Primero, los resultados de PISA a nivel general demuestran niveles de aprendizaje insuficientes (el 40% no alcanza los desempeños mínimos en lectura y ciencias, mientras un 52% no lo hace en matemática) (INEEd, 2017a). Segundo, hay presente una fuerte desigualdad entre los desempeños del estudiantado según el nivel socioeconómico y cultural de los centros a los que asisten. Aristas (INEEd, 2019) expone que los estudiantes de centros de nivel socioeconómico y cultural muy favorable alcanzan las notas 5 y 6 (las más altas) en un 36,2% en lectura y un 36% en matemática. Por el contrario, en los centros de contexto muy desfavorable, estas cifras descienden al 6,5% y 2,9% respectivamente.

¹ Resulta menester explicitar que este trabajo se enfocará en la educación secundaria, excluyendo del objeto de estudio a la educación media tecnológica. Esta decisión fue tomada debido a que dicho subsistema presenta características particulares distintivas que ameritan ser abordadas específicamente. Su estudio podrá ser emprendido en investigaciones futuras.

Con el paso del tiempo, la preferencia por la realización de cambios en materia educativa parece haberse tornado más importante. Cox, Beca y Cerri (2014) postulan que en Latinoamérica se da una doble tendencia: el sector educativo cada vez cobra mayor relevancia en la agenda de políticas, y los docentes ganan centralidad como prioridad política. En Uruguay, los datos disponibles de opinión pública exhiben que los ciudadanos mencionan a la educación como el tercer principal problema del país (Equipos Consultores, 2018). Asimismo, un conjunto de académicos y técnicos agrupados en una organización civil llamada Eduy21 plantea en su documento fundacional que existe una crisis prolongada e instalada en nuestro sistema educativo, y que se explicita más claramente en la educación media (Eduy21, 2016).

Esta monografía tiene un carácter descriptivo, procurando alcanzar los siguientes objetivos: presentar ciertos debates existentes en torno a variables de la docencia consideradas fundamentales; precisar un cuadro de situación de la misma en secundaria en nuestro país, describiendo cómo se desarrolla la profesión en dicho subsistema; así como observar las propuestas y opiniones de actores relevantes sobre el tema; y establecer escenarios futuros.

En su aspecto metodológico, este estudio será de corte cualitativo y se basará en cinco instrumentos para aproximarse a su objeto de estudio. Se realizará una revisión bibliográfica sobre la temática, se analizarán las principales normas legales (tales como la Ley General de Educación y el Estatuto del Funcionario Docente) y se relevarán datos estadísticos. Además, se realizará un análisis de contenido de los programas electorales de los partidos políticos con representación en el Senado en la legislatura 2020-2025 (Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Cabildo Abierto) y del “Libro Abierto” de Eduy21. Finalmente, se efectuarán entrevistas en profundidad a una decisora de políticas del Consejo de Educación Secundaria (CES), a un representante gremial docente y a una académica especializada en la temática docente.

Este trabajo estará estructurado en ocho capítulos más, que le siguen a esta introducción. El capítulo I será un capítulo teórico en el que se abordará la relevancia de los docentes para los desempeños educativos. En el capítulo II, también de naturaleza teórica, se repasará la teoría existente en cuanto al papel de las instituciones para la determinación de los resultados políticos y sociales. En el capítulo III, teórico-conceptual, se expondrán los principales debates sobre la docencia con énfasis en el nivel regional, basándose en cuatro

variables de relevancia que estructuran a la profesión. En el capítulo IV se describirá la situación de la docencia en Uruguay, haciendo hincapié en las variables de relevancia abordadas en el capítulo precedente. En los capítulos V y VI se ensayará un acercamiento a la visión de los actores: en el primero de ellos, a partir de la exposición de las propuestas de los programas electorales y de Eduy21 sobre el tema. En el segundo, mediante la realización de entrevistas a los actores mencionados. El capítulo VII será un apartado dedicado al análisis y, finalmente, en el capítulo VIII se presentarán las conclusiones.

Capítulo I: La docencia como variable clave para la mejora educativa

La educación es un área de política compleja. Las variables explicativas de la calidad educativa son múltiples y están interrelacionadas. En este trabajo se ha decidido hacer énfasis en la cuestión docente. El aserto de que este factor resulta fundamental para mejorar la educación se fundamenta en la existencia de evidencia de que “un clima de aula que promueve interacciones favorables entre docentes y alumnos tiene el potencial para revertir o atenuar tanto los bajos desempeños como las inequidades” (INEEd, 2017a, p.233). Por más de que son muchas las variables que determinan los resultados educativos, el accionar docente es resaltado como un factor de especial relevancia (INEEd, 2017a).

A pesar de ello, la importancia de los institutos y los docentes solía ser vista con escepticismo. Muchos estudiosos de la educación en la segunda mitad del siglo XX llegaron a afirmar que la escuela solamente reproducía las desigualdades sociales. Se hallaban pesimistas sobre el posible impacto de los institutos en reducir estas desigualdades. Estudios de Bourdieu y Passeron en Francia, y de Coleman en Estados Unidos, mediante caminos metodológicos distintos, llegaron a las mismas conclusiones: los alumnos salen de los centros educativos tan socialmente desiguales como entraron (Namo de Mello, 2005). Schulmeyer (2002) sostiene que entre los años ‘50 y ‘80 una de las hipótesis más fuertes en el ámbito educativo era aquella que sostenía que el contexto socioeconómico y cultural de los alumnos era determinante para las posibilidades de éxito escolar.

En la década de los ‘90 se realizaron nuevas evaluaciones, investigaciones empíricas y se formularon teorías para responder a las interrogantes planteadas por el pesimismo pedagógico. Utilizando metodologías más rigurosas que en los estudios previos, se encontró evidencia consistente sobre el impacto positivo que la educación puede tener en el destino profesional y social de las poblaciones en riesgo (Namo de Mello, 2005). En concordancia, Montenegro (2017) afirma que en esa década se identificó que el desempeño de los docentes es uno de los aspectos más influyentes en los logros escolares.

Por cierto, estas afirmaciones no procuran desdeñar el peso de las condicionantes sociales, sino más bien arrojar luz sobre una dimensión en la cual las políticas educativas pueden operar eficazmente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los docentes son importantes, ¿se han podido identificar características puntuales de los mismos que sean influyentes? Esta pregunta es pertinente a la hora de pensar los cambios a efectuar en la carrera docente, ya que se torna necesario distinguir las variables de relevancia y sus efectos.

Por un lado, la OCDE (2016) sostiene que varios estudios han mostrado que el conocimiento de los docentes en la materia que enseñan, y la calidad de su instrucción, tienen impactos tangibles en el desempeño estudiantil (Allison-Jones & Hirt, 2004; Hanushek & Rivkin, 2006; Hanushek, Piopiunik & Wiederhold, 2014; Lockheed & Komenan, 1988; Metzler & Woessmann, 2012; Palardy & Rumberger, 2008).

En nuestro país, Haretche (2014) al hablar de los factores que inciden en el desempeño educativo, menciona (entre varios otros) a la satisfacción del docente en la escuela, y la experiencia del docente en el aula evaluada. Con respecto a la primera, plantea que en ella inciden varios aspectos: “[los] lazos interpersonales, [el] liderazgo pedagógico del director [y la] existencia de una comunidad profesional entre los docentes” (Haretche, 2014, p.97). En relación a la segunda, es una aproximación a las competencias profesionales de los profesores.

Sin embargo, varios estudios empíricos no lograron discernir taxativamente cuáles son las características particulares de los docentes que resultan proclives a mejorar los rendimientos educativos.

Un estudio realizado por Haycock (1998) en cuatro estados de Estados Unidos comparó los desempeños de los estudiantes en relación a distintas variables explicativas. Lo que encontró fue que, aislada, la variable con más peso explicativo fue la capacidad de los docentes. Es preciso destacar que esta variable resultó más relevante para explicar los desempeños que la situación económica, familiar, cultural o étnica de los alumnos (Namo de Mello, 2005).

En definitiva, aquellos estudiantes que tuvieron clases con buenos docentes progresaron más que aquellos atendidos por malos docentes (Namo de Mello, 2005). Sin embargo, no se asevera qué prácticas o condiciones podrían aumentar dichas capacidades.

Hanushek y Rivkin (2006) realizaron un estudio² en el que intentaron identificar si existían determinadas características de los docentes que generaban impactos positivos en los desempeños de los educandos, o permitían discernir entre los buenos y malos docentes.

Uno de los fenómenos que observaron fue que la posesión de un título de maestría por parte de los docentes no tenía una relación sistemática con el desempeño estudiantil. Tampoco la tenía su experiencia profesional (salvo en los dos primeros años de ejercicio).

Asimismo, los autores no encontraron evidencia de que el salario fuera una buena medida de la calidad de los docentes. Aunque en varios estudios se refleja la existencia efectiva de una relación positiva entre el desempeño educativo y los salarios docentes, solamente en una minoría de ellos se alcanzó la significación estadística³.

Finalmente, evaluaron la relación entre los puntajes de los docentes y el desempeño estudiantil. Aunque la relación encontrada es bastante más fuerte que la de las otras dimensiones, está lejos de ser concluyente. Además, los distintos métodos de asignación de puntajes dificulta la recomendación de políticas por un modelo de prueba específico (Hanushek & Rivkin, 2006).

A modo de resumen, la evidencia encontrada no reveló la existencia de una relación positiva y fuerte entre algún factor específico de los docentes y los resultados de los alumnos. Es por ello que desarrollaron un acercamiento alternativo para examinar el tema. Lo que decidieron fue investigar el “efecto total de los docentes”, observando las diferencias entre las tasas de crecimiento del logro educativo de sus estudiantes. Un buen docente será aquel que consistentemente produce un alto crecimiento de aprendizaje en sus estudiantes, uno malo será el que produce un bajo crecimiento⁴ (Hanushek & Rivkin, 2006).

Los autores afirman que la magnitud de las diferencias estimadas en la calidad de los docentes es impresionante. Hanushek (1992, citado en Hanushek & Rivkin, 2006) enseña que los profesores ubicados en la parte superior de la distribución basada en la calidad son capaces de obtener un año adicional de aprendizaje de sus alumnos, en comparación con los

² Este estudio fue llevado a cabo en el estado de Texas, Estados Unidos. Recolectó datos de exámenes que abarcaron los grados 3 a 7 para tres cohortes de estudiantes a mediados de la década de 1990. Se obtuvieron más de medio millón de observaciones en más de tres mil escuelas. Esto permitió identificar y detectar los efectos de los docentes y las escuelas (Hanushek y Rivkin, 2005).

³ *"The econometric evidence, presented in Table 2, again shows no strong evidence that salaries are a good measure of teacher quality. Overall, the studies show that salaries are more likely to be positively related to student achievement than negatively. Nonetheless, only a minority is statistically significant"* (Hanushek & Rivkin, 2006, p.12)

⁴ A mi juicio, la definición de lo que es un “buen docente” no queda bien explicada en el estudio.

que se encuentran cerca de la parte inferior. Esto significa que en un año lectivo, un buen profesor obtendrá una ganancia equivalente a un año y medio de aprendizaje, cuando un mal profesor obtendrá tan solo medio año.

Rivkin, Hanushek y Kain (2005) también encuentran que un docente ubicado en el percentil 85, comparado con un docente promedio, aumenta las ganancias de rendimiento de los estudiantes en una cuantía equivalente a los efectos de una disminución de diez estudiantes en el tamaño de la clase.

Rivkin, Hanushek y Kain (2005, p.450) aseveran que “la disyuntiva entre las estimaciones de la variación de la calidad de los docentes y el [poco] poder explicativo de las características de los docentes crea un claro dilema para los responsables de las políticas”.

Con esto refieren a que la inexistencia de información precisa y estadísticamente significativa de características específicas de los docentes que mejoren los desempeños de los estudiantes, hace que el camino a tomar por los decisores políticos no sea claro. Las diferencias sustantivas de calidad entre docentes con similares características observables, reflejan la relevancia de las prácticas efectivas de contratación, despido, tutoría y promoción (Rivkin, Hanushek & Kain, 2005).

No obstante, no resulta fácil establecer cuáles son los cambios de políticas deseables en la carrera docente, debido a que no hay muchas experiencias alternativas de formas organizativas, de incentivos y rendición de cuentas (Rivkin, Hanushek & Kain, 2005).

Esta incertidumbre asociada a las políticas docentes se relaciona con lo que plantean Cox, Beca y Cerri (2011), de que existe una paradoja entre el consenso de la importancia y centralidad de este tipo de políticas, y el que los cursos de acción efectiva en relación a los docentes están alejados del centro de los diseños de las políticas educativas. De nuevo: la poca claridad de un rumbo a seguir, complejiza la toma de decisiones en cuanto a la docencia.

Además, ellos afirman que esto ocurre también porque las políticas docentes imponen, potencialmente, altos costos. Estas “son poco visibles para el público en su implementación, resultan políticamente complejas, y de mediano y largo plazo en el logro de los efectos buscados” (Cox, Beca y Cerri, 2011, p.13). A pesar de las dificultades señaladas, aclaran, las políticas en torno a la cuestión docente deberán ser el centro de los esfuerzos públicos en educación si se toma en serio la afirmación de que la calidad del sistema educativo se corresponderá con la de sus docentes (Barber y Mourshed, 2007).

En contradicción con el estudio de Hanushek y Rivkin, desde el informe McKinsey⁵ sí se hacen recomendaciones específicas: seleccionar los candidatos para formarse como docentes del tercio superior de egresados de secundaria, ofrecer buenos salarios iniciales para tornar atractiva la profesión, ofrecer múltiples oportunidades de mejora durante el ejercicio de la misma, establecer altas expectativas de desempeño para todos los estudiantes, así como mecanismos para identificar tempranamente a los estudiantes con dificultades en alcanzar esas expectativas y ofrecerles enseñanza adicional (citado en Ravela, 2009).

En conclusión, el panorama de la cuestión docente no es para nada simple. Reflexionar sobre la docencia en toda su complejidad, como hemos visto, no es una tarea sencilla dada la heterogeneidad de planteos al respecto. Sin embargo, hacerlo es indispensable. Tanto es así que Terigi (2015) afirma que cualquier estrategia de mejora de la educación debe contemplar mejoras en la formación y en el ejercicio de los docentes.

Este énfasis en la docencia como factor relevante no va en desmedro de las otras variables. Por el contrario, una política educativa que no aborde con amplitud la multidimensionalidad del tema, terminará perpetuando la situación que intenta modificar (Alliaud, citado en Terigi, 2015).

⁵ Este informe fue llevado a cabo por una consultora inglesa en el año 2007, en los 25 países con los sistemas educativos de más alto desempeño en el mundo.

Capítulo II: El papel de las instituciones para la determinación de los resultados políticos y sociales

La adopción del enfoque institucionalista para este texto se sustenta en el hecho de que se estudiarán las reglas que estructuran la profesión y que, por lo tanto, influyen en el comportamiento de los docentes.

La utilización de variables institucionales para analizar la vida política tiene una larga tradición en el pensamiento político, desde Aristóteles, Hobbes, Locke, Montesquieu, entre otros pensadores (Guy Peters, 2003). En la década de 1980 se dio un auge de trabajos teóricos que quisieron poner en el centro del análisis explicativo nuevamente al Estado, los cuales entraron bajo el rótulo de lo que se conoce como nuevo institucionalismo (Guy Peters, 2003; Bentancur, 2012). Esto ocurrió luego de que en décadas anteriores hubieran predominado las explicaciones conductistas y del enfoque de la elección racional (Guy Peters, 2003).

Según North (1995), las instituciones son las reglas de juego en una sociedad que el ser humano ha creado para dar forma a la interacción entre individuos. El cambio de las instituciones constituye la manera en que las sociedades evolucionan con el paso del tiempo.

March y Olsen (citado en Bentancur, 2008) plantean que las instituciones inciden en el rumbo de la historia debido a que las acciones que se toman al interior de las mismas, o son tomadas por las mismas, afectan la distribución de intereses políticos y recursos. Además, crean actores nuevos, proveen estándares de éxito y fracaso y construyen reglas para el comportamiento apropiado. Adicionalmente, las instituciones alteran la forma en la que los individuos y los grupos participan, el nivel de confianza entre instituciones y líderes, las aspiraciones de una comunidad política, el lenguaje, las normas compartidas y el significado de conceptos.

Según Hall y Taylor (1996), el nuevo institucionalismo es una corriente de pensamiento que incluye tres enfoques analíticos distintos que buscan aclarar el rol que juegan las instituciones para la determinación de los resultados políticos y sociales. Estos enfoques son el institucionalismo de la elección racional, el histórico y el sociológico. Estas corrientes comparten dos supuestos fundamentales. El primero es que las instituciones influyen los productos políticos ya que modifican las estrategias, el poder y las identidades de los actores. El segundo es que son constituidas históricamente, es decir, son robustas y

poseen una inercia que impacta en el desarrollo futuro (Putnam [1993], citado en Bentancur, 2008). A su vez, generan cierto sentido de valores compartidos entre sus miembros (Guy Peters, 2003).

Bentancur (2008, p.107) afirma que “todas las corrientes institucionalistas y particularmente la de cuño histórico reivindican la importancia de las instituciones para la formulación de políticas públicas”. Es así que esta perspectiva teórica sostiene que los legados históricos se caracterizan por tener una dinámica inercial. Con esto se refiere a que una orientación tomada por una organización afectará (y restringirá) las decisiones políticas posteriores (Bentancur, 2008). A esto se le conoce como “path dependence” o dependencia de la trayectoria (Krasner [1984], citado en Bentancur, 2008).

Desde el institucionalismo no se niega que existan cambios sustantivos en la política. Por el contrario, se asevera que estos suelen ser incrementales.

En este sentido, North (1998) afirma que los actores encuentran poco rentables las decisiones que van en contra del marco institucional existente. Por su parte, Weir y Skocpol (1993) plantean que los recursos y tiempos que requiere la creación de capacidades nuevas inhiben la búsqueda de cambios radicales.

Sin embargo, los cambios marginales no han de ser subestimados. Una sucesión de pequeños ajustes en una política puede resultar en un cambio sustantivo (North, 1995).

A pesar de lo recién mencionado, los institucionalistas son conscientes de la existencia de cambios institucionales radicales. Estos se explican como resultados de coyunturas críticas, que son puntos de inflexión que derivan en nuevas trayectorias institucionales. Ejemplos de estas coyunturas son las grandes crisis económicas, las conquistas militares o las revoluciones (Bentancur, 2008).

En este texto, no se propone la adscripción a ninguna de las escuelas del neoinstitucionalismo en particular. Sin ingresar en la discusión de los matices relevantes entre cada una de ellas, tomaremos sus asertos fundamentales para orientar el análisis a desarrollar en los capítulos posteriores. Del institucionalismo de la elección racional, se considerarán las siguientes asunciones teóricas (Hall y Taylor, 1996):

- El comportamiento de los individuos es instrumental y está basado en el cálculo estratégico. Las personas buscan maximizar el cumplimiento de una serie de objetivos determinados por su función de preferencias y esto les conduce a comportarse estratégicamente, para alcanzar el máximo beneficio.

- Las instituciones inciden en el comportamiento humano brindando mayor o menor grado de incertidumbre sobre el presente y el futuro.
- Con respecto al origen de las instituciones, esta escuela plantea que las mismas surgen mediante acuerdos entre los actores más relevantes y adquieren la forma que tienen debido a que brindan mayores beneficios (para la cooperación y la obtención de resultados colectivos óptimos) que formas institucionales alternativas.

Del institucionalismo histórico se incorporarán los siguientes postulados (Hall y Taylor, 1996):

- Las instituciones son definidas como “procedimientos formales o informales, rutinas, normas, prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política” (Hall y Taylor, 1996, pp.17-18).
- Estas son resistentes a las reformas debido a que estructuran las decisiones de cambio que los individuos tomarán.
- Conciben a la línea temporal de eventos como períodos de continuidad puntualizados por las coyunturas críticas. Afirman la dependencia de la trayectoria.

Finalmente, de la escuela del institucionalismo sociológico se tomarán las siguientes ideas analíticas (Hall y Taylor, 1996):

- Las personas están inmiscuidas en un mundo de instituciones, con símbolos, pautas y rutinas que alteran la interpretación de las situaciones y de uno mismo. Además de proveer información útil estratégicamente, afectan a los mismos agentes, cómo se perciben y las preferencias que poseen.
- Las instituciones no solo influyen en el accionar individual mediante la afectación de los cálculos estratégicos, sino que permean las preferencias más básicas de las personas, las formas en la que entienden a los demás, a su accionar y a sí mismos.
- Las formas y procedimientos institucionales deben ser entendidos como las ceremonias y mitos que tienen las sociedades y las organizaciones. Forman parte de la cultura organizacional.

Al momento de preguntarnos cuáles son las instituciones que inciden en el gobierno de una política específica y cuáles instituciones efectivamente importan, podemos tomar a Weaver y Rockman (1993, citado en Bentancur, 2012). Estos establecen un orden de instituciones relevantes: el primer nivel es el sistema de gobierno (presidencial o parlamentario). El segundo nivel es el tipo de régimen y tipo de gobierno (puede variar según

el sistema de gobierno y sus operativas específicas). En el tercer nivel se encuentra la estructura del Estado y otras variables institucionales históricas y culturales. Entre estas, están “los programas, los resultados de opciones anteriores de políticas, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad” (Bentancur, 2012, p.68). A los efectos de este trabajo, nosotros nos centraremos en el tercer nivel: se observarán las políticas implementadas, los efectos de las mismas, la opinión de actores relevantes y los valores culturales específicos de esta arena de política.

Las instituciones suelen ser categorizadas de distinta manera. Una clasificación es la de Subirats et. al. (2008), quien las ordena según su rango y competencia. El nivel superior es el “marco constitucional”. En el segundo nivel se encuentran las “reglas institucionales” (que ordenan las organizaciones administrativas del Estado, es decir, las herramientas y recursos a disposición de los gobiernos). En el tercer nivel se ubican los “acuerdos políticos-administrativos” (lógicas de acción específicas de las autoridades). Este texto se centrará en los dos últimos niveles. Por un lado, las reglas institucionales que organizan la carrera docente. Por otro lado, las acciones y decisiones tomadas por las autoridades en esta arena de políticas.

Desde este marco, en esta monografía se pretende explorar los efectos de las instituciones vigentes que rigen la profesión docente en las elecciones y comportamientos de los actores y, por ende, en el estado de situación actual de los docentes en la educación secundaria nacional.

A continuación, se presentan sintéticamente una serie de asertos teóricos de naturaleza institucional que serán aplicados al análisis del caso de este trabajo en el capítulo VII.

1. Las instituciones como modificadoras de la distribución de intereses políticos y de los recursos.

2. Las instituciones como condicionantes de las modalidades de participación.

3. Las instituciones como creadoras estándares de éxito y fracaso, así como generadoras de reglas para el comportamiento apropiado.

4. Las instituciones como modificadoras de los significados de los conceptos.

5. Las instituciones surgen mediante acuerdos entre los actores más relevantes.

6. Las instituciones se construyen a lo largo de la historia, gozan de robustez luego de su etapa fundacional, y generan inercias de trayectorias.

7. Los individuos actúan en base a su racionalidad instrumental.

8. Las instituciones brindan mayor o menor grado de certidumbre sobre el presente y el futuro.
9. Las instituciones son también los procedimientos informales, las rutinas.
10. Las instituciones modifican cómo los agentes entienden a los demás y a sí mismos.
11. Las instituciones son más que reglas de conductas.

Capítulo III: Variables para el análisis de la carrera docente

En el presente capítulo se abordará la carrera docente, pretendiendo conocer en profundidad cuatro de sus dimensiones. Para este texto tomaré la definición de Vaillant (2004) que plantea que la carrera docente es el conjunto de regulaciones que refieren a: los requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión, las normas de promoción y las condiciones de trabajo, las normas de remuneraciones y estímulos, la evaluación del desempeño, y el retiro. En este trabajo estudiaremos las cuatro primeras, por considerarlas claves para el análisis que pretendemos desarrollar.

III.1 - Los requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente

En América Latina, las normas laborales, por lo general, prevén que las plazas docentes sean ocupadas por individuos con formación específica para ellas. Empero, no todas las normas definen como requerimiento la posesión de un título (Terigi, 2010). Debido al déficit de docentes, muchos países han optado por permitir enseñar a personas “idóneas” pero sin formación especializada para la docencia. Los docentes pueden ingresar por oposición, méritos, concurso y selección libre de la autoridad local (Vaillant, 2014).

A continuación, presentaremos dos debates en torno a esta dimensión de la carrera docente. El primero de ellos es relativo a la formación necesaria para habilitar el ejercicio de la docencia en los sistemas educativos.

Algunos defienden la existencia de pruebas de competencias que habiliten a estudiantes de otras carreras a enseñar. A través de estas pruebas, los postulantes demuestran su suficiencia para el cargo, es decir, evidencian tener las capacidades (cognitivas, pedagógicas y emocionales) necesarias para desempeñarse en el mismo. Esta postura tiene como objetivo resolver la escasez de docentes titulados y hace énfasis en los sistemas de evaluación como la forma de certificación de la calidad docente (Terigi, 2015). Esta visión surge del campo empresarial y es el concepto de base de los programas Teach for America y Teach First (implementados en Estados Unidos e Inglaterra), y de réplicas latinoamericanas en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú (Cox, Beca y Cerri, 2014).

Por el otro lado, se encuentran aquellos que ven a la formación inicial como “garantía” de la calidad en el desempeño de los docentes, por lo que apuestan a complejizar y jerarquizar la formación inicial, cerrando la posibilidad a otras titulaciones, generando trayectos más largos y acercándose a una estructura más universitaria (Terigi, 2015). A su vez, varios autores afirman que las pruebas de competencias poseen limitaciones a la hora de dar cuenta de la complejidad de la tarea docente (Vaillant, 2004). Esta perspectiva proviene del campo educativo (Cox, Beca y Cerri, 2014), y considera que solamente aquellos que hayan estudiado para ser docentes podrían desempeñarse en tales cargos (Terigi, 2015).

En el informe de la Encuesta Docente 2015 (INEEd, 2017b) se cita el estudio de Darling-Hammond (2003), el cual señala que los docentes no titulados presentan dificultades en el ejercicio de la profesión. Asimismo, Moreno (2006) postula que estos docentes encuentran obstáculos más grandes: “enfrentan mayores problemas para planificar sus clases, trabajar en el aula y organizarla, diagnosticar las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes y generar métodos de enseñanza adaptados a los distintos ritmos de aprendizaje” (INEEd, 2017b, p.12).

El segundo debate, emparentado con el anterior, trata sobre la necesidad de agregar requisitos adicionales a los títulos habilitantes para poder ejercer.

Generalmente, los títulos emitidos por las instituciones formadoras de docentes son suficientes para el ejercicio de la profesión. Esto tiene sentido en aquellos sistemas donde la docencia es impartida en universidades o institutos de formación de educación superior cuya autonomía social y legal es reconocida. Sin embargo, las reformas desregulatorias aplicadas en varios países (Brasil, México, Chile), y la multiplicación de la oferta ha tornado necesaria la incorporación de exámenes nacionales, basados en estándares, cuya aprobación es necesaria para poder ejercer la profesión. El objetivo de los mismos es asegurar un nivel mínimo de calidad de aquellos profesores que ingresan al servicio (Cox, Beca y Cerri, 2014).

La adopción de estos exámenes han generado rechazo por parte de estudiantes que ven reducidas sus posibilidades de obtener una plaza como docentes, así como por parte de las instituciones formadoras que ven amenazadas su autonomía para impulsar proyectos educativos propios (UNESCO-OREALC, 2012).

Hanushek y Rivkin (2006) señalaron que el establecimiento de requerimientos de certificaciones para poder enseñar es una de las políticas orientadas a la mejora de la calidad de los docentes más aplicada en Estados Unidos. Sin embargo, plantean que esto puede

generar inconvenientes: excluir a aquellos buenos estudiantes que no lograron pasar las pruebas e inhibir a otros de siquiera intentarlo. Por otro lado, los autores señalan que la literatura presenta evidencia confusa sobre los efectos de estos requerimientos en la calidad docente.

Para finalizar, señalaremos dos grandes dificultades que se encuentran en el ingreso a la profesión docente. Primero, existe una gran dificultad para atraer a buenos candidatos. Vaillant (2004) indica que quienes estudian para ser docentes tienen en promedio un peor historial educativo. A su vez, la docencia cuenta con problemas de retención: en muchos países la deserción es una práctica frecuente que afecta principalmente a los mejores docentes, ya que son quienes poseen más oportunidades de optar por puestos mejores en otras áreas (Vaillant, 2004).

Estos problemas están asociados con que los niveles salariales resultan poco atractivos, en virtud de los ambientes de trabajo en los centros educativos (UNESCO, 2012), de la disparidad de ingresos entre docentes y profesionales universitarios (Vaillant, 2004) y de la baja consideración social de la profesión (IIEP UNESCO, 2018).

III.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo

La carrera docente en América Latina se caracteriza por tener una estructura en niveles (de 4 a 7), generalmente asociando el ascenso con incrementos salariales y/o de funciones. Son varios los criterios utilizados en el continente para otorgar promociones de nivel o aumentos salariales. El más común es la antigüedad, que es la vía principal de movilidad vertical en las carreras. También están la formación en servicio, las evaluaciones de desempeño, la realización de horas extras, el desempeño en trabajos adicionales, enseñar en centros en determinadas zonas geográficas, a alumnos con necesidades educativas especiales o en condiciones de extrema pobreza (Murillo, 2005).

Morduchowicz (2002) caracteriza a las carreras docentes latinoamericanas por su forma de promoción automática basada en el paso del tiempo, la estabilidad de los cargos titulares, los sistemas de puntajes centrados en la antigüedad y las capacitaciones. Agrega que poseen una estructura salarial centrada en un sueldo más adicionales, y que la única posibilidad de progreso incluye la salida a funciones directivas o administrativas. Asimismo,

resalta la inexistencia de relación entre el salario y el desempeño, y que la evaluación, cuando la hay, es una mera formalidad.

Abordaremos brevemente a continuación seis categorías de regulaciones y dispositivos que han sido identificados como centrales para esta problemática: la permanencia en el cargo, los mecanismos de promoción, los modelos de carrera, la formación en servicio, la asignación de los docentes a los institutos, y la docencia como trabajo colaborativo.

Primero, sabemos que existen dos modalidades distintas de permanencia en el cargo. Hay sistemas, como el francés, donde los docentes son funcionarios públicos que ocupan un puesto de forma permanente en el Estado. Salvo si se cometen faltas graves, la estabilidad del funcionario está garantizada. En definitiva, la permanencia en el cargo no está sujeta a la evaluación de desempeños sino a otros procedimientos (Terigi, 2015). En oposición a dicho modelo, existen sistemas donde la estabilidad del cargo está supeditada a la evaluación del desempeño laboral. Lo que esto significa es que si mediante evaluaciones se detectan docentes con rendimientos insuficientes, se les capacita y se les asesora. Finalmente, en caso de continuar con un desempeño inaceptable, se les puede desvincular de su cargo. Ejemplos de este modelo son Chile y Colombia.

Segundo, al observar la promoción, es posible identificar dos formatos en la región. El primero de ellos es la promoción horizontal, que implica la mejora de las condiciones económicas, laborales y profesionales, sin cambiar de forma significativa las funciones como docentes de aula. El segundo de ellos es la promoción vertical, la cual supone el pasaje a tareas distintas de la docencia directa, tales como los puestos de supervisión y de dirección (Murillo, 2005).

En la región, la carrera docente hace énfasis en la promoción vertical: el avanzar implica acceder a funciones fuera del aula, ya sea investigar, gestionar o supervisar. Esto genera una fuga de los mejores docentes a otros espacios, lo cual termina siendo una pérdida para los aprendizajes de los alumnos (Cox, Beca y Cerri, 2011). Debido a esto, Vaillant (2004) argumenta que es importante impulsar la promoción horizontal en aras de evitar el alejamiento de los buenos docentes de los salones. Según Terigi (2010), se deben buscar mecanismos de salida transitoria de los puestos de trabajo para capacitarse e investigar, para luego volver a enseñar en condiciones superiores.

Murillo (2005) afirma que resulta paradójico que la antigüedad sea el criterio de mayor peso para subir de grado, dado que está desvinculado del desempeño en el trabajo. Sin embargo, se destaca que varios países han ido incorporando métodos de evaluación a los docentes como contrapeso. Por su lado, Vaillant (2014) plantea que la antigüedad y la participación (a veces pasiva) en cursos de formación permanente para la promoción no genera incentivos para innovar y buscar nuevas formas de enseñar.

Un estudio de Cuenca (2015) clasifica las carreras docentes en tradicionales (promoción vertical, estabilidad laboral y privilegio de la antigüedad) y meritocráticas (énfasis en promoción horizontal, estabilidad asociada al desempeño). El autor concluye que la región está inserta en una transición del primer modelo al segundo.

Un mecanismo importante de la carrera docente, que apunta al incremento de la calidad de la labor docente, son los sistemas de formación y capacitación en ejercicio (Rizo, 2005). Esta instrucción adicional a la inicial se emplea a modo de estar más capacitados, actualizar sus contenidos y pedagogías, así como para poder obtener premios y/o ascender en la carrera.

A pesar de ello, los programas de formación continua suelen estar guiados por intereses de certificaciones de bajas exigencias y por intereses económicos de los agentes privados, en vez de estarlo por las necesidades prioritarias de los docentes y de los centros donde trabajan. Además, la aplicación de metodologías pedagógicas tradicionales no habilita a la reflexión crítica sobre la profesión, y el hecho de que solo se valore la asistencia a los cursos no motiva a una aprehensión cabal de lo que se enseña (Cox, Beca y Cerri, 2014).

La distribución de los docentes entre los institutos es de especial relevancia. El hecho de que la antigüedad sea frecuentemente el criterio definitorio para la ubicación en el escalafón docente, genera que aquellos con mayor experiencia elijan primero los centros donde enseñar que, por lo general, serán los de mejor ubicación geográfica, y aquellos a los que concurren los estudiantes con mejor desempeño académico. Como contrapartida, los establecimientos más alejados y los cuerpos estudiantiles de contextos más desfavorables reciben a los docentes más inexpertos (Vaillant, 2004; Terigi, 2010; Hanushek & Rivkin, 2006). Es por esto que se recomienda crear sistemas que habiliten la repartición equitativa de los docentes, obligándolos o generando incentivos para que concurren a estos establecimientos (IIEP UNESCO 2018).

Para finalizar el acercamiento a esta dimensión, es menester reparar en que la carrera docente es vista como una labor colaborativa. Los aprendizajes de los estudiantes se obtienen mediante la intervención de un grupo de docentes que trabajan en forma sincrónica y diacrónica (Ávalos, 2007), y por ello su trabajo conjunto es tan importante. Compartir experiencias, aprender de los otros, reflexionar sobre formas de enseñar, evaluar y realizar proyectos educativos institucionales son instancias que favorecen dicha sinergia (Calvo, 2014). La evidencia muestra que en los institutos donde se da este tipo de trabajo, los desempeños de los alumnos mejora, así como la satisfacción con el empleo (OCDE, 2016).

En conclusión, fomentar el desarrollo profesional de los docentes ha mostrado ser exitoso en cambiar la forma en la que los docentes aprenden, trabajan y se sienten con respecto a su trabajo (OCDE, 2016). Es por esta razón que debemos observar todas estas cuestiones al pensar cómo mejorar la carrera docente.

III.3 - Las remuneraciones y los estímulos

Otro de los aspectos de la carrera docente que impacta en el desempeño del sistema son las remuneraciones, más específicamente su composición y las variables en las que se basan. La discusión sobre los salarios docentes no cuestiona su derecho a recibir remuneraciones dignas, acorde a las actividades que realizan. En cambio, el enfoque está dirigido al debate sobre cómo es posible que los salarios sean un instrumento para el desarrollo profesional y la mejora de la educación (Terigi, 2015). En este apartado, describiremos cómo se remunera a los docentes en la región, presentaremos algunos problemas asociados al nivel salarial, se tratará la cuestión de los incentivos monetarios y la diferenciación salarial ligada a evaluaciones.

Los sueldos de los docentes están compuestos por un salario básico y otras especificaciones, que se deben a aumentos por distintos motivos. El principal suele ser la antigüedad. Que el principal diferenciador sea esta significa que se les paga por igual, independientemente del desempeño del docente (Vaillant, 2012; Montenegro, 2017; Aguerrondo, 2002).

En cuanto a los niveles salariales de la profesión, la OCDE (2016) sostiene que tener un nivel de remuneraciones alto puede ser una herramienta para atraer a los mejores candidatos. Pero como ha sido mencionado, no es esto lo que ocurre habitualmente en la

región (UNESCO, 2012; Vaillant, 2004). La nivelación del salario inicial de la docencia con el de otras profesiones es un instrumento para contrarrestar dicha falta de atractivo. Por otra parte, los bajos salarios contribuyen al pluriempleo de los docentes (tanto dentro del sistema educativo como fuera del mismo), lo que les quita tiempo de planificación, lectura y capacitación permanente (Luna, 2005).

Uno de los ejes centrales cuando se piensa en las remuneraciones de los docentes es el dispositivo de los incentivos⁶ para corregir ciertos déficits de la profesión (titulación, capacitación, distribución regresiva en los centros, desempeños). Se los utiliza como dispositivo de justicia y reconocimiento, así como una forma de regular la profesión hacia normas y estándares comunes (Terigi, 2015).

Los incentivos económicos son un instrumento de uso creciente en muchos países, lo que significa un quiebre a la homogeneidad salarial en cada cargo. Según Rodríguez (1995, citado en Terigi, 2015) esto es visto como una jerarquización y profesionalización de la docencia. La diferenciación en las remuneraciones debería implicar la priorización de factores que mejoren el desempeño de los estudiantes y las prácticas de enseñanza (Cox, Beca y Cerri, 2014).

Se han realizado estudios en Estados Unidos (Eberts, Hollenbeck & Stone, 2000; Figlio & Kenny, 2006) que han observado la aplicación de sistemas de incentivos. Estos han llegado a la conclusión de que los mismos suelen alcanzar los efectos que se proponen. No obstante, advierten que los centros educativos son instituciones complejas, por lo que los incentivos pueden acarrear también efectos no intencionados o contemplados originariamente, los cuales a veces son negativos⁷.

Los incentivos pueden estar referidos a distintas cuestiones: a conocimientos y habilidades, a los resultados de los estudiantes, a la formación de los docentes, a la enseñanza en institutos en contextos difíciles, o de materias en particular. Se identifica que en nuestro continente se privilegia la adopción de incentivos para conocimientos y habilidades, y en base a resultados de los estudiantes. Sin embargo, no existe ningún tipo de arreglo de incentivos específico que sea en todas las circunstancias el mejor para premiar el esfuerzo, la dedicación y la superación de los docentes (Vaillant, 2012).

⁶ Estos son ingresos alternativos que se utilizan para premiar a los docentes capaces y promover ciertos comportamientos (Vaillant, 2012).

⁷ “Prendergast (1999) uses the term “dysfunctional behavioral responses;” Murnane and Cohen (1986) call it “opportunistic behavior” (Eberts, Hollenbeck & Stone, 2000, p.3).

Es pertinente señalar que los incentivos simbólicos (no monetarios) se están instalando como una herramienta complementaria para elevar el prestigio y reputación de los docentes (Vaillant, 2012). Terigi (2015) plantea que varias investigaciones sostienen que estos son incluso más efectivos que los monetarios.

En aras de concluir esta sección, es indispensable plantear el debate: ¿los salarios de los docentes deben ser diferenciados de acuerdo a la evaluación de su desempeño? Quienes responden afirmativamente, plantean que es injusto que sean remunerados equitativamente docentes con distintos esfuerzos, dedicación y con disparidad entre los aprendizajes que generan. Por otro lado, se encuentran aquellos que sostienen que la realidad financiera de nuestra región haría que pocos profesores estuvieran en condiciones de aspirar a las promociones y compensaciones económicas, y que la mayoría no estaría estimulada a mejorar. Proponen como alternativa invertir los recursos en fomentar el crecimiento profesional de todos los profesores (Rizo, 2005).

III.4 - La evaluación del desempeño

En esta última parte plantearemos la definición de la evaluación del desempeño de los docentes, cómo se realiza en América Latina, algunas recomendaciones sobre su aplicación y las críticas que desata.

La evaluación consta de los procedimientos y dispositivos específicos para producir devoluciones que nos habilitan a valorar y reflexionar sobre la práctica docente, así como a tomar decisiones de políticas al respecto (Ravela, 2009).

En la región, el desarrollo de las evaluaciones como instrumento de movilidad de la carrera es todavía escaso. No se ha logrado romper con la homogeneidad funcional y salarial de los docentes, independientemente de la calidad de su trabajo y compromiso profesional con su labor. Avanzar en este sentido es relevante dado que la evaluación nos permite hacer reconocimientos formales a docentes que realizan bien su trabajo y, asimismo, identificarlos para encomendarles tareas nuevas (Terigi, 2015).

Vaillant (2004) afirma que la evaluación docente en América Latina no funciona sobre bases objetivas debido a la inexistencia de una cultura de la evaluación, y por la existencia de pocos indicadores reales. La autora plantea que el apoyo que reciben los

docentes es muy débil. “El sistema de acompañamiento está basado (...) en el antiguo esquema de inspección, cuyo propósito es más burocrático que técnico” (Vaillant, 2014, p.6).

Son varias las recomendaciones que se hacen acerca de los sistemas de evaluaciones. Robalino (2005) plantea que deben ser transparentes, objetivos, confiables y estar orientados hacia el desarrollo profesional y personal de los profesores, así como a ser un insumo para la toma de decisiones de políticas públicas. Además, se plantea que es menester instrumentar sistemas de este tipo, debido a que es la forma en la que el sistema educativo puede rendir cuentas a la sociedad.

En UNESCO-OREALC (2012) se señala que es necesario incorporar en la práctica los resultados de las evaluaciones para distinguir entre docentes, y así brindar apoyo mediante procesos de formación a aquellos con rendimientos insatisfactorios. Se hace hincapié en ello debido a que las evaluaciones no mejoran la calidad de la práctica docente por sí solas; deben ir acompañadas de procesos formativos. De igual forma, Cox, Beca y Cerri (2011) aseveran que los docentes detectados como sobresalientes en las evaluaciones merecen ser encomendados de nuevas tareas y, aquellos que lo ameriten, deberán ser apartados definitiva o transitoriamente de las aulas.

Adicionalmente, para que sea considerada justa la evaluación ha de contemplar, a la hora de juzgar y comparar, los contextos en los que se desempeñan los docentes y las dificultades a las que se enfrentan (Schmelkes, 2013).

Existen modelos de evaluación a través de varios elementos: los resultados de los alumnos, el desempeño académico, la trayectoria de formación en servicio, el rendimiento del centro educativo o el seguimiento del desarrollo de la tarea (Terigi, 2015).

Por último, resulta menester mencionar que son muchas las resistencias generadas hacia la evaluación por resultados. Se critica la idea instalada de que los desempeños de los estudiantes derivan más o menos linealmente de la actuación de los docentes. Por lo tanto, se toma a la docencia como el único factor responsable de dichos desempeños. Esto ha generado fuerte oposición desde los gremios docentes (Robalino, 2005), debido a que no se valoran otros aspectos de su trabajo. Se asevera que el aprendizaje de los educandos no está bajo el total control de los mismos y que la forma de registrar el avance del aprendizaje cuenta con imperfecciones, que pueden derivar en inferencias incorrectas (Vaillant, 2004).

Otra de las cuestiones que levanta muchas oposiciones es la confusión entre evaluaciones de tipo formativo (orientadas a la mejora del accionar docente, fomentando el

aprendizaje y reflexión), con las evaluaciones con consecuencias (que implican calificar a los docentes y brindarles un reconocimiento salarial). Hay una tendencia a rechazar las evaluaciones en su conjunto, por la oposición a las del segundo tipo (Ravela, 2009).

Muchos gobiernos que están intentando realizar reformas en los sistemas de evaluación hacen énfasis en las evaluaciones de tipo formativo por esa misma resistencia (Vaillant, 2004). Sin embargo, algunos consideran que ambas modalidades son necesarias. La primera tiene que ver con las motivaciones de los docentes, la creación de capacidades y la mejora de la práctica. La segunda con una exigencia externa, la asignación de nuevas funciones o tareas a buenos docentes, la acreditación a ellos y el reconocimiento económico (Ravela, 2009).

En caso de buscar implementar evaluaciones, es necesario hacerlo con la participación de todos los actores, incluyendo a los docentes. Cox, Beca y Cerri (2014) destacan que los informes internacionales muestran que los sistemas de evaluación docente que funcionan, lo hacen debido a que se han basado en acuerdos. Es más, a pesar de lo que se podría considerar apriorísticamente, los docentes tienen una opinión favorable sobre la evaluación. Generalmente, lo que más discuten son los mecanismos a través de los cuales se realizan (Navarro, 2003).

Capítulo IV: La regulación de la profesión docente en la Enseñanza Secundaria en Uruguay

En el presente capítulo se presenta el estado de situación de la docencia en nuestro país. Para ello, abordaremos sintéticamente las cuatro dimensiones conceptuales señaladas en el capítulo anterior.

Resulta necesario señalar que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) tiene un estatuto para sus funcionarios docentes (que se complementa con normas inferiores emanadas del CODICEN o los Consejos Desconcentrados) que reglamentan homogéneamente la profesión en todo el territorio nacional (Mancebo, 2016). Se trata de la Ordenanza N° 45, aprobada por Acta N° 68, Resolución N° 9 del CODICEN, de fecha 20 de diciembre de 1993, complementada y modificada parcialmente por otras Resoluciones posteriores.

Serán estas normativas las que guiarán el resto del capítulo.

IV.1 - Los requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente

En este apartado se plantearán los requisitos para ser docente, las formas de acceder al cargo y se hará mención de los dos debates mencionados en el capítulo anterior.

Los requisitos para ser docente de educación secundaria están establecidos en el artículo 1 del Estatuto Docente: resulta necesario contar con la mayoría de edad, estar inscripto en el Registro Cívico Nacional, no tener antecedentes penales ni morales que le inhabiliten para la función, haber jurado fidelidad a la Bandera Nacional, tener una conducta acorde a los objetivos del organismo, haber votado en las elecciones y acreditar la aptitud física y mental mediante certificado médico (Art. 1, ANEP, 1993).

Para ingresar a un cargo es obligatorio concursar, mediante uno de estos tres mecanismos: de méritos (el candidato alega los méritos que son medidos de acuerdo a un criterio preestablecido), de oposición libre (se realiza un examen de acceso), o de oposición y méritos (se aplican ambos mecanismos) (Art. 23, ANEP, 1993).

Aquellos que concursen y no tengan título habilitante para enseñar, pueden hacerlo solo mediante las dos últimas opciones. Por su parte, a los cargos interinos o suplentes no se accede por concurso, sino por llamados a aspiraciones (Art. 29, ANEP, 1993)

El ingreso del docente a un cargo efectivo se realiza en el primer grado (dentro de su escalafón). En caso de que el ingresante haya ejercido como docente sin gozar de efectividad en el subescalafón y área en la cual obtiene la efectividad, se le computan los períodos correspondientes para su antigüedad escalafonaria (Art. 27, ANEP, 1993).

El primer debate abordado en el capítulo anterior trataba la cuestión de quiénes debían estar habilitados a enseñar. Al respecto, la LGE establece que los docentes de la educación media básica deben poseer un título habilitante para enseñar⁸ (Art. 69, IMPO, 2008). Sin embargo, en los hechos, en la educación secundaria uruguaya este es un requisito deseable pero no excluyente (Art. 6, ANEP, 1993). Por ello, también pueden concursar docentes no titulados que estén habilitados o personas calificadas. En MEC (2013) se señala que debido a la falta de docentes y la necesidad de cubrir las vacantes, se adquirió la práctica de incorporar egresados de la UdelaR. En sintonía, Achard (2014) asevera que no todas las asignaturas cuentan con la cantidad suficiente de egresados titulados interesados en tomar las horas de clase vacantes, en todo el territorio.

Según INEEEd (2017a), el 30% de los docentes que enseñan en Secundaria no está titulado. Dentro de este grupo, el 50% está cursando la formación docente, el 30% tiene su formación incompleta (pero sin cursar en la actualidad), y el 20% nunca se formó específicamente en la docencia.

Esta variable ha registrado un avance destacable debido a que el porcentaje de docentes no titulados en el año 2007 era del 41% (INEEd, 2017a).

Esto es distinto a lo que ocurre en el subsistema de Primaria, en el cual la titulación es un requisito excluyente para ejercer la profesión y, por ende, todos los docentes que enseñan en las aulas están titulados. Esta diferencia radica en que la masificación de educación secundaria corresponde a un proceso más reciente. Además, su obligatoriedad hasta el sexto grado se oficializó en la Ley General de Educación de 2008. A lo que se suma la diversidad de especializaciones disciplinarias requeridas en el ciclo medio, en comparación con la formación más generalista del magisterio.

⁸ Así lo plantea la versión original de la LGE. En 2020 el artículo fue modificado mediante la aprobación de la Ley de Urgente Consideración y enuncia que: “En Educación Media el título habilitante será condición indispensable para acceder a la efectividad en cargos u horas de docencia directa”.

El segundo debate planteado hacía referencia a la necesidad de aplicar pruebas de ingreso a la profesión. En este sentido, en Uruguay no se aplican pruebas de ingreso a quienes poseen el título habilitante. Esto puede deberse a que la formación docente la brinda casi exclusivamente la ANEP⁹, lo que significa que la formación está sumamente centralizada y regulada. Como vimos anteriormente, la herramienta de las pruebas de ingreso son utilizadas en países donde la formación se brinda en un contexto desregulado.

En cambio, sí se aplican pruebas a los todavía no titulados, o a los que no cuentan con formación docente.

Finalmente, el sistema educativo nacional sufre otros inconvenientes asociados al reclutamiento.

Por un lado, nos encontramos con un problema de egreso de los estudiantes del profesorado: el número de alumnos que culmina sus estudios equivale a tan solo un cuarto del total de los que ingresan (MEC, 2013).

Por otro lado, se evidencian dificultades de rezago estudiantil. Este hecho radica en que la mayoría de quienes comienzan a cursar la formación docente, lo hacen luego de sus 20 años de edad (MEC, 2013). Ello se explica debido a “las preferencias de los jóvenes al momento que optan por las carreras de formación docente, donde probablemente en muchos casos no sea (...) la primera opción de formación” (González, González y Macari, 2013).

En paralelo, la sobreedad al ingresar genera perjuicios a las posibilidades de egreso. “Entre los que se recibieron, más de la mitad empezó su carrera con 18 o 19 años; y entre los que abandonaron, más de la mitad comenzó la carrera con más de 23 años” (MEC, 2013, p.26).

Finalmente, se enfrenta el deterioro del capital cultural de quienes aspiran a ser docentes. Así lo corrobora el estudio longitudinal basado en los desempeños de las pruebas PISA para los años 2003 y 2007 realizado por Boado y Fernández (2010, p.91): “Los institutos de formación docente de la ANEP reclutan una población académicamente menos competente [que la UDELAR y las universidades privadas]”¹⁰. Según MEC (2013), esto se

⁹ La formación inicial de los docentes actualmente es impartida en el sector público en centros de formación docente terciarios, no universitarios. Estos son dependientes del Consejo de Formación en Educación (CFE). Es preciso aclarar que a pesar de que existen algunas alternativas privadas, la formación de docentes se imparte mayoritariamente en el ámbito de la ANEP.

¹⁰ Los datos sobre las competencias de los estudiantes demuestran que, en promedio, aquellos de formación docente de la ANEP obtuvieron peor desempeño que aquellos que ingresaron en otras instituciones terciarias. Mientras los alumnos de formación docente alcanzaron promedialmente 457,7 puntos en matemática

debe a que se reclutan candidatos que provienen de estratos socioculturales y económicos más bajos que los correspondientes al promedio de otras carreras terciarias. En este punto, se sigue una tendencia que es regional (Navarro [2008], citado en Terigi, 2015).

IV.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo

En esta sección, se abordará la organización de la carrera docente en Uruguay, la forma de ingreso, la regulación de la elección de horas y cargos, el ascenso y otras vías de avance en la profesión.

Dos características de la profesión docente en nuestro país son la permanencia en el cargo y el pluriempleo.

Por un lado, Vaillant (2012) asevera que los empleos docentes son empleos protegidos. En su artículo 57, el Estatuto Docente establece que los docentes efectivos gozan del derecho de permanecer en su cargo, en su grado correspondiente, siempre que no falten a las obligaciones impuestas por las normas (Art. 57, ANEP, 1993). Dicha seguridad, en cierta forma, funciona como un incentivo para permanecer en la carrera docente.

Por otro lado, la mayoría de los docentes de secundaria trabajan en más de un centro y en múltiples grupos. La Encuesta Nacional Docente 2015 mostró que el 66% de los docentes de secundaria pública poseen dos o tres trabajos (INEEd, 2017b). Esta realidad atenta contra las posibilidades de que la docencia sea un trabajo colaborativo, ya que se dificulta el desarrollo de proyectos compartidos y el trabajo cercano entre directores y colegas (Eduy21, 2017).

En cuanto a la estructuración de la carrera, los docentes efectivos integran un sistema escalafonario de siete grados. Los escalafones se dividen por subsistema, por departamento y, en el caso de Secundaria, por asignatura.

El criterio que ordena a los funcionarios dentro de los escalafones es el de “orden de precedencia por grado en orden decreciente”:

“Precederá quien posea mayor grado; dentro de cada grado precederá quien tenga mayor puntaje promedial de antigüedad calificada; a igual puntaje en el mismo grado precederá quien posea mayor valor de aptitud docente; si la igualdad persistiera,

y 470,2 en lectura, los estudiantes de la UdelaR obtuvieron 486,0 y 508,7, respectivamente. En cuanto a aquellos que ingresaron en universidades privadas, su desempeño fue de 507,9 puntos en matemática y 538,7 en lectura.

precederá quien registre mayor antigüedad en ese grado; luego precederá quien tenga mayor antigüedad de ingreso al escalafón. De ser necesario, se tendrá en cuenta la mayor antigüedad como egresado del Instituto de Formación Docente” y “Los docentes efectivos precederán a los no efectivos, a todos los efectos” (Art. 13 y 14.1, ANEP, 1993, p.8).

La posición que se ocupa dentro del escalafón es importante para la carrera docente, porque permite acceder a cargos de dirección, subdirección o inspección (a partir del cuarto grado).

Una persona puede desempeñarse como docente bajo relaciones funcionales de diferente naturaleza: efectivo, interino o suplente. El docente efectivo es el titular del cargo. El interino ocupa un cargo que está vacante, cesando cuando dicho cargo es asignado de forma efectiva a otro docente, o al comenzar el año lectivo siguiente. El docente suplente ocupa el lugar de forma temporal mientras el titular se encuentra ausente, y cesa en el cargo con su retorno (Art. 5, ANEP, 1993).

Cuando un docente ingresa como efectivo, se le asignará al primer grado. En caso de obtener la efectividad en el mismo subescalafón y área en la que ya se ha desempeñado como docente de forma interina o suplente (sin gozar la efectividad), se le computarán los períodos que correspondan para su antigüedad escalafonaria (Art. 27, ANEP, 1993).

Al respecto de la regulación de las Unidades Docentes, es decir, de las horas de labor semanal, el criterio citado anteriormente (Art. 13 y 14.1, ANEP, 1993) rige también para establecer el orden de elección de horas. Ello significa que primero eligen los docentes efectivos, luego los interinos y por último los suplentes. De igual forma, eligen primero los de mayor grado y luego los de menor grado. Además, dentro de cada grado, eligen de acuerdo al puntaje obtenido, de mayor a menor.

Estas reglas de juego favorecen la asignación regresiva de los docentes: los mejores y más antiguos docentes eligen primero y, por lo tanto, escogen los mejores institutos (Labadie et al., 2006). La consecuencia de este arreglo es que los institutos con una población estudiantil socialmente más vulnerable terminan contando con planteles docentes menos expertos (ANEP, 2008).

Del total de docentes de la enseñanza secundaria pública, el 44,8% es interino, y si a esa cifra le sumamos los docentes efectivos de los grados 1 a 3, tenemos un 70% de docentes que eligen horas cuando buena parte de los bachilleratos e institutos costeros, o de las

capitales departamentales ya están tomados (Eduy21, 2018). Esto demuestra que la inestabilidad es una característica importante en el trabajo de los docentes (Mancebo, 2016).

Coincidentemente, la Encuesta Nacional Docente 2015 reveló que la cifra de profesores encuestados que ingresaron hace 2 años o menos a su centro, equivale a un 33% en el interior y a un 47% en la capital (INEEd, 2017b).

En definitiva, estas reglas no solo asignan de forma regresiva a los docentes, sino que fomentan la inestabilidad en la conformación de los planteles a nivel de los centros. Sobre todo, en los contextos más desfavorables. De esta forma, se debilitan las capacidades de formar equipos pedagógicos, mayor coordinación y brindar un mejor acompañamiento al estudiantado (Reimers [2000]; García Huidobro [2003]; Bogliaccini [2003] y [2007], citado en Bogliaccini y Rodríguez, 2015).

Los mecanismos de ascenso de grado también se encuentran especificados en el Estatuto Docente. En el artículo 38 se señala que existen tres requisitos para poder avanzar: alcanzar la permanencia de un mínimo de 4 años de tiempo en el grado, aprobar los cursos que se dispongan y reglamenten para cada cargo, y obtener un puntaje mínimo por antigüedad calificada (ANEP, 1993).

La antigüedad calificada se compone de tres elementos y puede alcanzar un máximo de 140 puntos por año. El primero de ellos es la aptitud docente (hasta 100 puntos¹¹), que surge de los puntajes asignados a los profesores en los informes de inspectores y directores sobre su labor, de la aprobación de cursos y de aspectos disciplinarios (Art. 42, ANEP, 1993). El segundo es la antigüedad (hasta 20 puntos), validando un punto por año de trabajo. El tercer elemento es la actividad computada (hasta 20 puntos¹²), entendida como la razón entre el número de clases efectivamente dictadas, sobre el número total de clases que se debió haber dictado (Art. 38, ANEP, 1993).

Este sistema de promoción posee a la antigüedad como principal criterio considerado para ascender. Cumpliendo la antigüedad requerida de 4 años en el grado, se avanza de forma automática al siguiente nivel. Los únicos requerimientos exigidos para ello son: haber obtenido un promedio de puntaje no inferior a la mitad más uno en los factores aptitud

¹¹ “Las calificaciones a otorgar a los docentes por las actuaciones que cumplan como tales estarán comprendidas en la siguiente escala de valores: 1 a 30 puntos - graves reparos; 31 a 50 puntos - observado; 51 a 70 puntos - aceptable; 71 a 80 puntos - bueno; 81 a 90 puntos - muy bueno; 91 a 100 puntos - excelente” (Art. 37, ANEP, 1993, p.18).

¹² El puntaje se obtiene a partir de dividir el número de clase dictadas por el número de clases que debió dictar, y de multiplicar el resultado de dicha operación por 20 (Art. 52, ANEP, 1993).

docente y actividad computada, y haber aprobado los cursos dispuestos para el cargo (Art. 39, ANEP, 1993, p.18). Es más, inclusive si no se alcanzan esos puntajes básicos, se puede ascender mediante la evaluación de una Junta de Inspectores (Art. 40, ANEP, 1993).

La aptitud docente es el factor de mayor peso: como vimos, 100 de los 140 puntos totales. Dentro de ella hay rubros muy meritocráticos, tales como los informes de actuación, los cursos de capacitación y perfeccionamiento, y los trabajos de investigación u otras actividades. A pesar de ello, como veremos en la cuarta sección de este capítulo, las prácticas evaluativas suelen ser rutinarias, sin una discriminación efectiva de los docentes según su desempeño. Asumiendo que la aptitud docente fuera medida de esta forma no sustantiva, surgiría la cuestión de que el problema no sería la norma estatutaria en sí, sino las prácticas evaluativas existentes.

Por otra parte, ascender de grado no implica un cambio de funciones sino una mejora salarial, y habilita el acceso a otros puestos dentro del sistema (Achard, 2014).

Los docentes uruguayos disponen de dos caminos posibles de avance en su carrera. Si se desea permanecer en la docencia, se puede concursar para ser inspector docente o ingresar al plantel del Consejo de Formación en Educación. La otra alternativa es concursar por cargos de gestión, tales como las direcciones o las inspecciones de los centros educativos. La ausencia de otras alternativas de promoción resulta poco estimulante para los profesores que desean progresar sin abandonar la docencia directa (Achard, 2014).

Si bien los cursos de formación en servicio son nombrados como componentes del escalafón¹³, la oferta de los mismos es muy acotada en temática, frecuencia y cobertura. La oferta no sale directamente del CES, sino que del Instituto de Profesores Artigas (IPA), de los gremios y asociaciones profesionales (Achard, 2014). La actualización y la formación tiene impactos en el puntaje dentro del escalafón, lo cual afecta la posición para elegir horas y para concursar. Empero, la asistencia a estos no acarrea una suba salarial directa. Lo hace lateralmente, contribuyendo al ascenso.

En definitiva, la docencia en nuestro país se enmarca en un contexto de estabilidad e inestabilidad, simultáneamente. Por un lado, los profesores ingresan por concurso (mecanismo que brinda garantías y certidumbre) y su puesto en el estado es estable (con escasas posibilidades de remoción). Paralelamente, el pluriempleo, la alta rotación en

¹³ Son valorados para la aptitud docente y la antigüedad calificada.

diversos institutos y que el 70% de los docentes son interinos o efectivos de grados bajos (1 a 3) (Eduy21, 2018), dotan a la profesión de considerable inestabilidad.

Para terminar esta sección, es menester señalar que el profesorado en Uruguay se asemeja al esquema tradicional¹⁴ (promoción vertical, estabilidad laboral -cuando se es efectivo- y privilegio de la antigüedad). A su vez, esta parece no estar en una transición considerable hacia un esquema meritocrático. Según Mancebo (2016), la carrera docente no ha sufrido modificaciones sustantivas en los últimos años y en Eduy21 (2017) se asevera que aunque han habido comisiones para revisar el Estatuto Docente, no han sido exitosas al buscar acuerdos y reformas.

IV.3 - Las remuneraciones y los estímulos

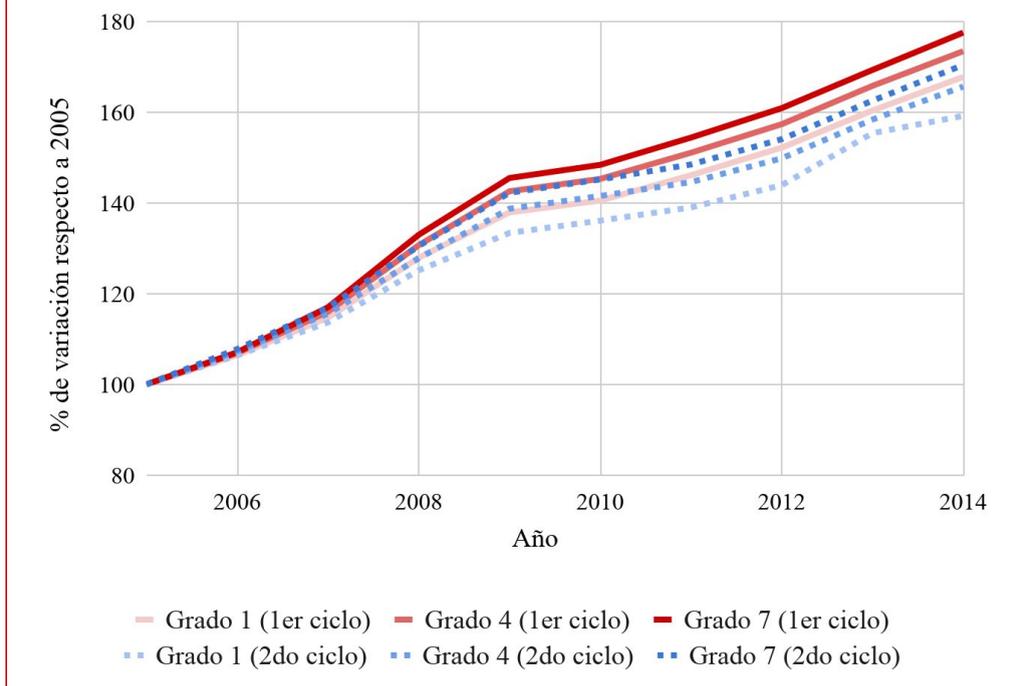
En esta sección se describirá cómo se compone el salario de los docentes, los problemas asociados al nivel salarial y sus incentivos monetarios.

Luego del año 2005, se aumentó el presupuesto educativo¹⁵ y, como se observa en el siguiente gráfico, se dio un crecimiento sostenido de las remuneraciones de los docentes (Achard, 2014). Además, con la intención de contrarrestar el aplanamiento de la estructura salarial de la carrera, y así volverla más atractiva, el gobierno otorgó aumentos mayores en los grados superiores (Mancebo, 2016). “Este proceso ha implicado una leve recuperación de la pirámide salarial, lo que favorece el reconocimiento y el estímulo de la función docente” (INEEd, 2016, p.13).

¹⁴ De acuerdo a los modelos definidos por Cuenca (2015).

¹⁵ El gasto en educación pasó del 3,15 % del producto interno bruto (PIB) en 2004 al 5,14 % en 2018 según Presidencia: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/rendicion-cuentas-educacion-credito-presupuestal>

Evolución del salario real de los docentes de educación media por año, según función y grados seleccionados



Fuente: elaboración de INEEd (2016) a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

Los salarios se expresan en valores constantes con base en 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos y partidas de alimentación. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

A pesar de los aumentos salariales, la docencia genera menores ingresos que otras profesiones: en 2014, un docente percibía un 20% menos que un trabajador con estudios universitarios incompletos, y que uno que trabajaba para empresas y financieras. A su vez, recibían un 50% menos que los que se desempeñaban en otros servicios públicos. Los docentes tienen un salario equiparado al de los trabajadores de la industria manufacturera, aún cuando la calificación requerida para ser profesor es superior a la calificación relativa del promedio de la industria (INEEd, 2019). También, al considerar al PIB per cápita como una medida aproximada del bienestar social de una sociedad, el informe de INEEd (2019) indica que un docente en el año 2010 percibía en ingresos un 80% de esta medida. Esto no fue siempre así: hasta la década de 1970, los docentes recibían remuneraciones más altas que el

PIB per cápita. Esta situación de desventaja relativa frente a otros ingresos perpetúa el poco atractivo de la profesión (INEEd, 2017a).

Los salarios de nuestros docentes están compuestos de un sueldo básico y de algunos incentivos económicos y bonificaciones.

Los incentivos monetarios existentes en la carrera docente son cuatro. Primero, se otorga un aumento del 7,5% del salario básico a aquellos docentes que obtienen el título habilitante para enseñar. Segundo, se recompensa un monto económico fijo al obtenerse la efectividad. Tercero se encuentra el incentivo por presentismo, que agrega un porcentaje del salario básico de acuerdo a las horas trabajadas en la semana. Se les paga de forma trimestral y el monto varía de acuerdo al número de faltas en el trimestre. Cuarto, la antigüedad en el sistema. Cada vez que un docente sube de grado, se aumenta el pago de la hora de trabajo (Achard, 2014).

Pero lo que más caracteriza a los salarios docentes en Uruguay es la incidencia de la antigüedad. El salario total de los docentes se compone en un 75% de su salario nominal vinculado a su antigüedad, y un 25% corresponde a incentivos (Mancebo, 2016).

Las bonificaciones que rigen actualmente son una asignación por cuota de alimentación y otra por transporte, en los casos en los que los profesores deban trasladarse a un departamento distinto al de residencia (Achard, 2014). En INEEEd (2017a) se informa que también se destina un pago diferencial a aquellos que enseñan en educación media superior.

En cambio, en el sistema educativo público nacional no existen incentivos económicos basados en el desempeño (ligado a evaluaciones), ni por realizar tareas de dirección o inspección (Mancebo, 2016). Tampoco hay incentivos monetarios por participar en cursos de formación en servicio, ni por enseñar en institutos de contextos socioeconómicos vulnerables.

Para concluir este apartado, resulta preciso destacar que en Uruguay los docentes de secundaria no son remunerados por sus horas de trabajo en labores externas al aula. Por lo tanto, quedan excluidas las horas de planificación, participación en proyectos colectivos u otras actividades de sus retribuciones. Las únicas tareas externas que efectivamente se les pagan son las horas de coordinación, las cuales les corresponden según la cantidad de horas que enseñan¹⁶ (INEEd, 2019).

¹⁶ A los docentes que enseñan de 2 a 5 horas les corresponde 1 hora de coordinación, a los que enseñan de 6 a 10 horas, 2 de coordinación, aquellos que trabajan de 11 a 15 horas, 3 de coordinación, y a los de 16 a 20 horas, 4 de coordinación.

IV.4 - La evaluación del desempeño

En esta última parte, abordaremos la cuestión de la evaluación docente en el país: cómo se lleva a cabo, las resistencias que genera y las nuevas iniciativas al respecto.

En Uruguay, la evaluación se realiza mediante dos instrumentos formales.

El primero de ellos son los concursos, los cuales certifican la capacidad de un docente para realizar determinada función y, conjuntamente, ordena a los docentes según sus resultados.

El segundo de ellos son los informes, que son generados a raíz de las visitas de inspectores y directores a los salones de clase. El objetivo de dicha visita es funcionar como una instancia de orientación y apoyo a la mejora del desempeño del docente, al igual que calificar dicho desempeño. La calificación obtenida en las visitas influencia el puntaje de la aptitud docente y, por ende, de la antigüedad calificada (Ravela, 2008).

En el Estatuto se establecen qué criterios cualitativos han de ser considerados en las inspecciones: entre ellos están la capacidad técnico pedagógica, la conducción del proceso de enseñanza y aprendizaje, la orientación que se le da al curso, su planificación y desarrollo, lo que han aprendido los estudiantes, el clima de trabajo, la cooperación, el respeto al alumno, la incentivación al desarrollo del trabajo creativo, entre otros (Art. 43, ANEP, 1993).

Tanto la frecuencia como el número de las inspecciones están sujetas a determinación por los centros docentes, según sus circunstancias específicas (Art. 43, ANEP, 1993).

En materia de la evaluación hecha por los directores, estos anualmente emiten de forma documentada sus juicios sobre los funcionarios de docencia directa e indirecta bajo su dirección, que hayan trabajado durante al menos tres meses. Algunos de los elementos a tener en cuenta son: la asiduidad y puntualidad, las relaciones humanas, el trato con los alumnos, la disposición para trabajar y colaborar con la institución, su aptitud y preparación para el desempeño de su labor, su contribución en la formación de futuros docentes, la integración en tribunales examinadores y reuniones de evaluación, etc. (Art. 44, ANEP, 1993).

Los plazos para que los docentes sean informados es de veinte días hábiles para los informes de los inspectores, y de diez días hábiles para aquellos emanados desde las direcciones. Los profesores gozan de un plazo de diez días corridos a partir de su notificación para interponer recursos contra la calificación anual adjudicada (Art. 55, ANEP, 1993).

Mancebo (2016) plantea que el sistema de evaluación uruguayo es garantista, está muy reglamentado, es jerárquico y burocrático. También destaca que no se utilizan mecanismos de autoevaluación ni de evaluación entre docentes, y que las instancias de evaluación formativa en la que los docentes reciben asesoría pedagógica son escasas.

En sintonía, Vaillant (2012) plantea que se evalúa el desempeño del docente sin una apreciación efectiva, y sin una retroalimentación de su tarea. Por su parte, Ravela (2008) propone que la evaluación sufre de fuertes componentes de arbitrariedad y azar, por lo que termina siendo asumida como un trámite administrativo.

La carencia de poseer un sistema de evaluación sustantivo, se vincula con el hecho de que la carrera docente tiene pautas de ascenso muy orientadas hacia la antigüedad y no hacia los méritos en el desempeño efectivo de la docencia.

En INEEd (2017) se informa que la mayoría de los docentes de Secundaria valoran positivamente la calificación y la orientación brindadas por los inspectores. Sin embargo, un dato que pone en duda la utilidad que representa la orientación recibida es que una tercera parte de ellos la considera “ni positiva ni negativa”.

Asimismo, la Encuesta Nacional Docente del año 2015 enseña que el 28% de los profesores encuestados nunca recibió una visita de un inspector, y el 38% lo hizo hace tres años o más (INEEd, 2017).

Vaillant (2012) añade que tampoco se han agregado estándares de desempeño para los docentes, ni ha obtenido espacio en el debate la asociación de la evaluación docente con la concesión de incentivos económicos.

En los gremios docentes hay resistencias a la aplicación de mecanismos de evaluación porque afirman que lo que se pretende, ulteriormente, es asociar los resultados estudiantiles con el desempeño docente. A su vez, en otros países de la región se ha vinculado a las evaluaciones con la obligatoriedad de tomar cursos de capacitación o con la destitución de los docentes. Por ello, los gremios nacionales priorizan la estabilidad laboral frente a tales modificaciones posibles. Además, cuestionan los criterios a utilizar por parte de los evaluadores (Achard, 2014).

En conclusión, parece haber cierto acuerdo sobre la necesidad de evaluar para mejorar. Lo que no resulta fácil es acordar sobre cómo hacerlo. La manera en la que se está evaluando actualmente en ANEP no genera insumos para la toma de decisiones de la política educativa, sino que solamente sirve como acreditación para la elección de cargos y horas

(Achard, 2014). Terigi (2015) postula que el modelo de evaluación docente debe tener dos rasgos básicos: ofrecer información comparable a nivel nacional y que sus resultados puedan ser expresados en indicadores robustos y objetivos. Lo que se pretende es sustentar en esos indicadores la toma de decisiones, para poder promover la profesionalidad en la docencia.

Capítulo V: Propuestas de cambio de los principales actores políticos

Presentada ya la descripción de la situación actual de nuestro objeto de estudio, es oportuno ensayar algunas líneas de enfoque prospectivo acerca de su eventual transformación. Para ello, daremos cuenta en este capítulo de las propuestas de ciertos actores seleccionados.

En primer término, los principales partidos políticos. Para las políticas públicas, los partidos políticos son actores centrales en las democracias representativas, debido a que proveen los cuadros que, desde los poderes del Estado, toman decisiones, diseñan planes y los ejecutan. Por ello, se analizarán las propuestas programáticas vinculadas a la docencia de los partidos políticos con representación en el Senado en el período 2020-2025: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Cabildo Abierto (CA), tal cual como fueron presentadas a la ciudadanía en vísperas de las elecciones nacionales del año 2019.

En segundo término, la organización Eduy21. Hemos decidido incluirla también debido a que es una iniciativa ciudadana que intenta impulsar un cambio educativo, mediante la presentación de propuestas de transformación en esta arena de política, así como a través de la promoción del debate sobre la temática. Esta organización se ha consolidado como un actor de políticas muy importante, marcando fuertemente la agenda. Es dicha centralidad y poder de agenda que tornan necesario que la asociación civil entre en el siguiente análisis.

Al final de este capítulo, se presentarán unas breves conclusiones y dos cuadros comparativos de las propuestas enunciadas.

V.1 - Frente Amplio

Este partido, en sus bases programáticas (Frente Amplio, 2019), enfatiza la importancia del Congreso de Educación (en el cual participan docentes, estudiantes, políticos, entre otros actores) y postula que sus resoluciones deben ser respetadas y vinculantes. Así, señala su centralidad en el proceso de toma de decisiones y formulación de las políticas educativas. A su vez, proponen la instalación, promoción y fortalecimiento de los Consejos de Participación, como forma de acercar la sociedad a los institutos.

Vinculado a los docentes, proponen una revalorización de su papel en lo salarial y en su formación. Asimismo, plantean que los problemas educativos no se resuelven aumentando los márgenes de autonomía de los institutos, sino la de los educadores que actúan en ellos. Finalmente, aseveran que la formulación de las políticas educativas deben incluir la voz de todos los actores vinculados a la educación, destacando la de los docentes. Tanto es así, que afirman que “sin educadores/as no habrá milagros” (Frente Amplio, 2019, p.119).

Sobre formación inicial, proponen la creación de un instituto universitario para la formación docente (Universidad de la Educación, UNED), que será autónomo y cogobernado (Frente Amplio, 2019, p.83).

Finalmente, con respecto a la participación docente en el cogobierno y la autonomía de ANEP, el Frente Amplio sostiene una postura favorable. Afirma que busca:

“Consolidar diferentes grados de autonomía, así como niveles de cogobierno a través de los órdenes según corresponda a cada subsistema o institución, es un camino que la fuerza política ha llevado adelante y continuará bregando, respetando la autonomía ya existente de los Entes Autónomos de la Educación (Art. 202 de la Constitución de la República)” (Frente Amplio, 2019, p.117).

V.2 - Los partidos de la nueva coalición de gobierno y Eduy21

Sin intención de desconocer los matices entre las propuestas de los partidos de la nueva coalición de gobierno y de Eduy21, presentaremos sus propuestas de cambio conjuntamente debido a su sintonía. Las diferencias entre los distintos actores serán debidamente señaladas.

Principalmente, la decisión de presentar a Eduy21 junto a los partidos de la nueva coalición de gobierno se debe a que, en todos sus programas, se reconoce el rol importante de esta organización, y se enuncia que varias de sus propuestas coinciden con las de esta. Por el contrario, esto es algo que no ocurre en el programa del Frente Amplio.

A continuación se presentará una tabla que resume las propuestas de cambio educativo de estos actores, pertenecientes a sus programas electorales (Partido Nacional, 2019; Partido Colorado, 2019; Cabildo Abierto, 2019) y las del “Libro Abierto” (Eduy21, 2018). A su vez, se agrega una columna del Frente Amplio (2019), en aras de facilitar la comparación entre los dos bloques.

Tabla 1. Cuadro comparativo de propuestas programáticas de los partidos políticos y de Eduy21

		FA	PN	PC	CA	EDUY21
Ingreso a la profesión docente	Inclusión de titulados terciarios de otras profesiones	-	SÍ	SÍ	-	-
Promoción y condiciones laborales	Modificación de régimen de elección de horas y cargos	-	SÍ	SÍ	-	SÍ
	Modificación del componente antigüedad	-	SÍ	SÍ	-	SÍ
	Mejorar formación en servicio	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Remuneraciones	Aumento salarial	SÍ	SÍ	SÍ	-	SÍ
	Vinculación a evaluación de desempeños	-	SÍ	-	-	-
	Creación de incentivos económicos	-	SÍ	SÍ	-	SÍ
Evaluación docente	Autoevaluaciones	-	-	SÍ	-	SÍ
	Reformar sistema de inspecciones	-	SÍ	-	-	SÍ
	Evaluar instituciones en su conjunto	-	SÍ	SÍ	-	SÍ
Variables institucionales	Fortalecimiento de las ATDs	-	SÍ	SÍ	-	-
	Fortalecimiento de direcciones	-	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Modificar el Estatuto Docente	-	SÍ	SÍ	-	SÍ
	Mayor autonomía de los centros educativos	NO	-	SÍ	-	SÍ
Variables institucionales	Congreso de Educación	SÍ Vinculante	NO No obligatorio	-	-	-
	Consejos de Participación	SÍ	-	-	SÍ	SÍ
	Participación docente en cogobierno	SÍ	NO	SÍ	-	SÍ
Formación docente	UNED autónoma y cogobernada	Universitaria pública y privada	Universitaria	Universitaria	Universitaria pública y privada	

Fuente: Elaboración propia. La utilización de guiones (-) representa que los partidos o Eduy21 no se expresaron explícitamente al respecto del punto en cuestión en los documentos abordados.

Uno de los elementos centrales para identificar la afinidad de estos actores es su posicionamiento sobre la autonomía de la educación. Actualmente, ANEP es un ente autónomo establecido por nuestra Constitución. Los partidos políticos de este bloque y Eduy21 proponen el fortalecimiento del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en desmedro del ente educativo. Asimismo, tienen la intención de modificar su gobernanza.

La justificación de esta postura la sintetiza claramente Eduy21. Desde la organización se manifiesta que actualmente tenemos un gobierno educativo que está muy fragmentado y disputado, entre CODICEN y los consejos desconcentrados. El primero, carece de capacidad rectora y de iniciativa frente a los segundos. Estos, a su vez, no poseen capacidad de gestión.

Asimismo, se asevera que hay una ausencia de liderazgo y de responsabilidad política desde el MEC, así como una falta de autonomía de los centros educativos. Esto genera una realidad de descoordinación y de poca rendición de cuentas que, a su juicio, merece ser modificada.

En la tabla presentada, podemos ubicar un total de 18 líneas de políticas identificadas en los documentos analizados.

Del total de las mismas, en tres de ellas hay pronunciamientos a favor por todos los actores de la nueva coalición de gobierno y Eduy21. Estas abarcan la mejora de la formación en servicio de los docentes, el fortalecimiento de las direcciones y el carácter universitario de la formación inicial. Sobre este último punto, a diferencia del FA que plantea crear la UNED con carácter de autónoma y cogobernada, dicha caracterización está ausente entre los actores de este bloque.

A su vez, es posible identificar que el PN, el PC y Eduy21 coinciden en unas seis líneas, lo que demuestra una sintonía considerable. Asimismo, se debe a que estos partidos presentaron más propuestas que CA, y no a que este tenga una postura contraria.

Dentro de este subconjunto de propuestas, es preciso destacar que en ellas se encuentra la modificación del Estatuto Docente. Esta es un paso indispensable para poder modificar las reglas de juego de la carrera y habilita a realizar muchos de los cambios enunciados en las demás proposiciones.

Asimismo, se presenta la intención de modificar el régimen de elección horas y cargos, favoreciendo el asentamiento de los docentes a los institutos. El PN y el PC desean que los docentes elijan los institutos por más de un año. Por su parte, Eduy21 plantea la creación de cargos radicados en los centros, diferenciado de los cargos por asignatura.

También estos actores se manifestaron proclives a realizar los cambios necesarios para que la antigüedad deje de ser el componente central de la carrera.

A su vez, existen dos líneas de políticas coincidentes en el PN y el PC, tales como la incorporación de docentes titulados en otras profesiones terciarias y el fortalecimiento de las ATDs. En torno a ellas, tanto CA como Eduy21 no se pronunciaron.

Son cuatro las líneas de políticas de propuestas de Eduy21 que figuran en al menos uno de los partidos miembros del bloque. Dos de ellas son con el PC, una con el PN y una con CA.

A pesar de que el número de coincidencias encontradas no es particularmente alto, resulta menester hacer la siguiente salvedad. Aunque la mayoría de las propuestas no cuentan con apoyos explícitos de todos los miembros de la coalición de gobierno, tan sólo en una de ellas se encuentran posicionamientos enfrentados.

La única propuesta que generó manifestaciones contradictorias surgió del PN. Este partido propuso la eliminación de la representación docente en los consejos de ANEP, con el argumento de que la educación es un asunto ciudadano y, por lo tanto, ha de ser gobernado por los representantes de estos. Al respecto, el PC menciona que se debe revisar y adecuar la estructura interna de ANEP, pero no alude a la quita de la participación docente en el cogobierno. En Eduy21, por su parte, se hace una propuesta específica de reestructura interna para los cargos directivos de los consejos de ANEP, incluyendo a los docentes. CA no explicita su postura sobre este aspecto.

Es más, esta diferencia fue resuelta en una instancia posterior, siendo eliminada la propuesta nacionalista, de cara a la segunda vuelta de las pasadas elecciones¹⁷.

La ausencia de discrepancias permite interpretar que existe un acuerdo bastante amplio en la nueva coalición gobernante, en relación a las políticas a abordar. Esta sintonía abre una ventana de oportunidad para la coalición de ponerse de acuerdo en el futuro, sobre la gran mayoría de los puntos presentados.

¹⁷ <http://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

V.3 - Análisis comparativo de las propuestas de cambio

A partir de la lectura del programa del FA, resulta evidente que existió una escasez propositiva en cuanto a política docente. Las propuestas que presentaron fueron generales y no involucran intereses particulares: mejorar los salarios, mejorar la formación docente, crear la UNED, dotar de mayor autonomía a los docentes, entre otras.

Realizaron énfasis sobre los mecanismos de construcción de las políticas educativas (mediante el congreso educación, con mayor protagonismo docente), pero no sobre su contenido. Por ello, apostaron a resaltar la importancia del rol de los docentes en la toma de decisiones. También, se manifestaron a favor de los mecanismos de participación social y del diálogo para la formulación de la política educativa nacional.

Por otro lado, los partidos de la nueva coalición gobernante presentaron más propuestas que el FA. Estas las superan tanto en cantidad, como en concreción.

Es destacable la influencia que Eduy21 ha logrado al marcar la agenda en la arena educativa. Todos los partidos de la nueva coalición que obtuvieron representación en el Senado, reconocen los aportes de dicha organización como pieza fundamental para modificar la política de educación.

Como se aprecia, la similitud entre los distintos actores es notoria. Sin invisibilizar sus matices, es posible visualizar un proyecto educativo de reforma común. Esta cercanía será un facilitador para la coalición a la hora de impulsar su agenda.

En conclusión, en la pasada elección estaban en pugna dos modelos en materia de política docente, tanto en contenido como en su formulación.

Por un lado, se encontraba el Frente Amplio que proponía continuar por la senda de los cambios (menos controversiales y más incrementales), con una forma de construcción de políticas públicas dialogada y participativa.

Por el otro lado, se hallaba la oposición (y una organización civil que marcó el camino), con una batería de cambios concretos que pretenden modificar las reglas de juego de la carrera docente, en mayor profundidad que el entonces oficialismo. A su vez, la ahora coalición gobernante propone un esquema de formulación de política distinto. Muchos de los cambios educativos son impulsados mediante la Ley de Urgente Consideración. Este mecanismo constitucional limitó el debate e impuso su aprobación en un plazo de 90 días desde que fue presentada al Parlamento. Esto se diferencia sustantivamente con la propuesta

frenteamplista y con la experiencia participativa de la formulación de la Ley General de Educación en 2008.

Capítulo VI: Entrevistas a actores de relevancia en el ámbito educativo

Para la elaboración de este capítulo fueron recogidas las opiniones de tres actores de relevancia para nuestro objeto de estudio, a partir de la realización de entrevistas en profundidad durante el mes de noviembre de 2019. Los actores entrevistados fueron una autoridad del Consejo de Educación Secundaria (CES)¹⁸, un representante gremial de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES)¹⁹ y una académica especializada en el tema²⁰. Se pretende efectuar así, de manera sintética, una aproximación a otras miradas: de los gobernantes del sector, del sindicalismo docente y de la academia²¹.

Las entrevistas estuvieron organizadas en cinco bloques de preguntas, relacionados a las cuatro variables de estudio abordadas en esta monografía, así como a su visión sobre el futuro de las políticas docentes. En consecuencia, el presente capítulo estará subdividido en esos bloques²².

¹⁸ Autoridad designada por la asamblea general, con más de 38 años de trabajo en distintos cargos en Secundaria.

¹⁹ Ocupa cargos de relevancia en su sindicato desde hace 16 años, también participa en PIT-CNT y en una red internacional de sindicatos de la educación.

²⁰ Docente de larga trayectoria con doctorado en universidad canadiense, con más de 50 artículos publicados y escritora en más de 50 libros.

²¹ Previamente, resulta necesario hacer las siguientes salvedades: Lo recogido de las entrevistas es parte de la subjetividad de los actores, por lo tanto, nos ayudan a comprender mejor el tema de nuestro interés, sin por ello implicar un diagnóstico objetivo. Asimismo, a pesar de que con las entrevistas se pretenderá evidenciar similitudes y diferencias en la forma de entender la carrera docente en esferas distintas, no se desconoce la diversidad de opiniones que existe tanto en el seno de ANEP, como en la gremial docente y entre los expertos en educación, que no están representadas íntegramente en este trabajo. Por ende, no se pueden generalizar los juicios de los entrevistados al conjunto de los estamentos de los que forman parte.

Además, los pasajes presentados a continuación son una selección de lo que los entrevistados enunciaron. Se intentó mantener la fidelidad a sus expresiones, salvo en los casos en que fue necesario hacer modificaciones a la sintaxis por los errores habituales del habla. Finalmente, debemos aclarar que se mantendrá el anonimato de las fuentes, puesto que lo sustantivo son sus ideas y el rol que ocupan, no así su identidad personal.

²² Previo a presentar y contrastar las opiniones de los entrevistados, es preciso mencionar que en las entrevistas se trató la cuestión de la formación inicial de los docentes. Los tres entrevistados coincidieron de que el pasaje a un esquema universitario es una prioridad para nuestro país. La autoridad del CES destacó que es importante por la independencia, el tipo de carrera que se hace en la universidad y porque reduciría enormemente los gastos del Consejo de Formación en Educación (CFE). El representante gremial hizo énfasis en la oportunidad que brindaría a las tareas de investigación y extensión, en la ampliación de la formación de grado y posgrado, y en el mayor reconocimiento económico, político y social que implica. Por su parte, la académica destacó lo importante que sería para la movilidad internacional de posgrados.

VI.1 - Requisitos para el ingreso al ejercicio de la profesión docente

El primer punto de las entrevistas constó de un bloque de preguntas en torno al ingreso a la profesión.

Primero, les preguntamos su opinión sobre el ejercicio de la docencia por personas idóneas que no se formaron específicamente para este cometido. El representante de FENAPES destacó la necesidad de su existencia, principalmente luego de la expansión de la cobertura de educación secundaria. A su vez, señaló que la titulación disminuye los márgenes de error en cuanto al desempeño, pero que lo importante es asegurarse de que estos profesores idóneos cuenten con conocimientos básicos de pedagogía, psicología, sociología, etc., más allá de su saber disciplinar. Por su parte, la autoridad del CES aseguró que existen programas de tutorías para estos docentes para ayudarlos.

Luego, abordamos el problema de la escasez de docentes titulados en Secundaria. El diagnóstico fue compartido: las materias con mayores problemas son matemática y física, también química e inglés. Tanto la autoridad del CES como la académica mencionan que hay que aplicar políticas que incentiven al egreso. La primera de ellas, menciona aplicar modalidades alternativas como lo ha sido el formato semipresencial. La segunda, plantea que también debemos pensar nuevas formas de organizar la enseñanza (cuestionar el esquema de un docente, un grupo de alumnos).

En cuanto a la atracción de la profesión, unívocamente los entrevistados consideran que la docencia carece de atractivo y afirman que no es solamente una cuestión salarial.

“El no carácter universitario, el cuestionamiento de sectores políticos que terminan responsabilizando a los docentes de todos los males de la sociedad, la falta de desarrollo profesional, la falta de formación permanente, la baja remuneración, las condiciones de trabajo. Todo hace un combo que transforma a la profesión docente en una cosa que no es atractiva”. (Representante de FENAPES)

El representante gremial y la académica especializada también mencionan como elementos importantes para estimular el desempeño docente el tamaño de los grupos, el sentirse acompañados y respaldados, el reconocimiento social y la posibilidad de formar parte de un proyecto e innovar.

VI.2 - Las normas de promoción y las condiciones de trabajo

El segundo punto de las entrevistas fue sobre las condiciones de trabajo y normas de promoción.

En este sentido, al ser consultados sobre el Estatuto del Funcionario Docente, todos los entrevistados coincidieron en que es necesaria su revisión.

La autoridad del CES considera que se requiere mejorar la elección de horas mediante las herramientas informáticas, que los docentes deben poder elegir horas en centros por varios años (aunque no indefinidamente), que es preciso conformar un nuevo diseño curricular, un sistema de traslados ágil y una junta calificadora más rápida.

El sindicalista sostiene que el nuevo estatuto debería ser garantista para el trabajador y para el estudiante. Aunque está de acuerdo con que se necesitan cambios, señala que hay un movimiento global (impulsado desde organismos como el Banco Mundial y la OCDE) de responsabilización de los docentes por el fracaso educativo en los sistemas de educación latinoamericanos y que pretenden atacar la estabilidad laboral, así como fomentar la competencia entre profesores. Al respecto, menciona que eso ya se ha implementado en países como Chile y México, y que “han sido de total y rotundo fracaso”.

Por su parte, la académica asevera que resultaría positivo que los docentes estuvieran radicados en un mismo centro, que se contemplaran nuevas figuras institucionales a las que los docentes pudieran ascender, sin ser directores o inspectores, de forma generalizada y no solo mediante programas específicos. Asimismo, señala que la norma no lo cambia todo y lo sustancial es modificar la cultura de trabajo: las prácticas inspectivas, directivas y de enseñanza.

En lo que concierne a la elección de horas, notamos algunos matices importantes. Según la académica, el diseño del sistema actual es inadecuado. Aseveró que está probado que los directores deben tener más autonomía para conformar sus equipos docentes y, además, que es poco posible conformar equipos de trabajo cuando muchos docentes eligen horas todos los años. Por el contrario, la autoridad del CES planteó que con la elección de horas están “llegando bien”. Sobre la movilidad de los docentes, planteó que aunque eligen todos los años, la mayoría elige los mismos centros y que, aunque facilitaría que elijan por más de un año, “no es ahí donde está el foco del cambio que hay que hacer en Secundaria”. En cuanto al representante de FENAPES, comentó que desde 2008-2009 se ha transparentado

el proceso de elección de horas, terminando con el “amiguismo y el acomodo”. A su vez, plantea que el problema no es la elección de horas *per sé* ya que los docentes suelen elegir los mismos institutos en su unidad de 20 horas. El problema es el pluriempleo y que, luego de las 20 horas, si no se cuenta con la “suerte” de poder seleccionar el mismo centro, “empezás a picotear acá, acá y acá”. De todas formas, afirma que si las cosas se hicieran en tiempo y forma, la elección de horas no sería un problema. Que lo que se intenta es generar un mito de que es caótica para generar condiciones que fomenten la inestabilidad laboral de los docentes. Es más, asevera que la propuesta de que directores elijan a los educadores contribuye a generar dicha inestabilidad.

La académica especializada señaló la doble perversidad existente en el régimen de elección de horas: hacia los mejores centros, y hacia los cursos “más altos”. Esto genera que los centros en contextos vulnerables y los “primeros años” cuenten con docentes más inexperientes, lo que considera un problema. El sindicalista, por su parte, plantea que no necesariamente eso es así. Tener docentes jóvenes en esos contextos puede favorecer la aplicación de prácticas innovadoras (que docentes añosos podrían resistir); la menor brecha generacional entre alumnos y docentes puede resultar facilitadora; y cuestiona el supuesto de que antigüedad y experiencia, sean sinónimos de ser un mejor docente.

Al ser consultadas sobre los mecanismos de ascenso, tanto la dirigente del CES como la académica comparten la visión de que sería adecuado flexibilizar la carrera, permitiéndole a los docentes motivados, preparados y con capacidades, avanzar de grado sin necesidad de esperar el paso del tiempo. La académica agrega que se requiere tener un marco de referencia sobre las competencias que debe poseer un docente en cada grado.

Con referencia al peso de la antigüedad, la autoridad del CES sostiene que “solo por respirar, llegar a séptimo grado está mal”. A su vez, reafirma que es necesario dar la oportunidad de avanzar a los profesores entusiastas. La académica, con afán provocador, explicaba:

“¿Cómo vas pasando de un nivel a otro? ¿Calentando una silla? (...) Vos tenes que tener un sistema que efectivamente evalúe el desempeño y que aquel que cambie de nivel, tiene que tener determinadas condiciones y capacidad de trabajar con otros, colaborar. El sistema hoy para mí no sirve y además no es justo. Yo lo decía la otra vez, es la competencia no reconocida y la incompetencia ignorada”.

En disonancia, a juicio del sindicalista, la antigüedad que se considera no es “por ser viejo”, sino que es una antigüedad calificada. Además, menciona que existe el avance en el escalafón por concurso, aunque admite que las evaluaciones de directores e inspectores deberían contemplar la innovación y las investigaciones, que no es lo que ocurre en la actualidad.

En lo que concierne a la escasa movilidad horizontal, la académica señaló que “hay una perversidad del sistema (...) de que un docente que es bueno y posee un buen desempeño tiene que dejar de hacer lo que hace bien, que es enseñar, para pasar a ser director o inspector”, y que no necesariamente ser un buen docente implica haber desarrollado las competencias necesarias para ser un buen gestor del centro educativo. Además, plantea que sería recomendable crear nuevas figuras que acompañen y apuntalen a los docentes, adaptadas a las nuevas realidades de los institutos. Al respecto, la autoridad del CES sostiene que, aunque la fuga del aula no es deseable, existe una serie de perfiles pluri-profesionales que permiten ascender, no necesariamente permaneciendo en el aula, pero sí asumiendo responsabilidades nuevas²³. En consonancia, el sindicalista argumenta que es una práctica común entre directores completar sus horas dando clases en otros centros. A su vez, cuestiona la postura de que los docentes no pueden gestionar los centros, pero sí admite que deberían ocupar previamente cargos como el de adscripción para adquirir una visión global del funcionamiento de la institución.

A propósito de la formación en servicio, el representante gremial asevera que es prácticamente inexistente. La oferta que hay es privada o en convenio con privados, y muy poca: “[los cupos] son 50, 60, 100, para 22 mil. Imposible”. En concordancia, la académica agrega que la oferta de cursos es “poca”, “fragmentada” y que “no ha tenido demasiada incidencia en la práctica del aula”. Además, plantea que el sistema valora indistintamente cursos que realmente contribuyen a la mejora de los docentes, de aquellos que no lo hacen. Por su lado, la autoridad del CES señala que aunque debe revisarse la oferta, la formación en servicio con la que cuenta hoy en día ANEP es inusual frente a la que se disponía en años anteriores.

Sus opiniones sobre la rotación de los docentes entre los centros son diversas. La autoridad del CES considera que trabajar en varios centros puede ser beneficioso porque se

²³ Profesores orientadores pedagógicos, profesor orientador bibliográfico, preparadores de física, química y biología, profesor articulador zonal, articulador departamental (Autoridad del CES).

da una “retroalimentación profesional en servicio, solamente en la exposición [a centros educativos diversos]”. Por el contrario, la académica afirma que no es bueno porque atenta contra el trabajo colaborativo y dota de inestabilidad la profesión. El representante gremial, por su parte, sostiene que el problema no yace en la rotación, sino en el pluriempleo y el estrés que conlleva la función. Lo que desgasta es que “trabajas con 350 almas. Empiezas [a las] 7:30 de la mañana y terminas [a las] 7:30 de la tarde. En el aula. A eso agregale un 40% más de trabajo en tu casa. Eso sí es determinante”.

VI.3 - Remuneraciones y estímulos

El tercer punto de las entrevistas fue sobre las remuneraciones.

Los entrevistados fueron consultados sobre su postura frente a la utilización de incentivos económicos para la promoción de ciertos comportamientos. Tanto la autoridad del CES como la académica están de acuerdo en utilizarlos para motivar la enseñanza en centros con población vulnerable o en zonas alejadas.

Sin embargo, parece haber cierto consenso en cuanto al escepticismo con el que se los observa.

La autoridad del CES advierte que puede derivar en un abuso del mecanismo por parte de los actores, y que los incentivos simbólicos pueden resultar más útiles.

El representante gremial no está de acuerdo con su utilización, manifiesta que “es un disparate” y agrega:

“Si hay algo que vos tenes que preservar y promover en términos de mejoras de las condiciones y los resultados educativos, es un espíritu de colaboración. Los incentivos han funcionado siempre como un elemento de promoción de la competencia, del individualismo, e incluso se han prestado para la corrupción”.

(Representante FENAPES)

Asimismo, coincide con que pueden generar comportamientos nocivos.

Finalmente, la investigadora en educación dice no haber encontrado evidencia concluyente de la efectividad de esta herramienta. Señala que en la docencia, parecen ser más adecuados los incentivos no monetarios. Algunos ejemplos de estos son: disponer de más días de vacaciones, trabajar en un centro cercano al domicilio, el ambiente laboral, el

reconocimiento y el apoyo del director, las becas para maestrías, participar en actividades motivadoras, recibir libros, recibir apoyos para ir al teatro o cine, entre otros.

VI.4 - La evaluación del desempeño

El cuarto punto de las entrevistas fue sobre las evaluaciones a los docentes. En ello, hay consenso en que el sistema debe cambiar. Los entrevistados afirmaron que sería positiva la incorporación de elementos de autoevaluación, evaluación de los colegas y alumnos²⁴, además de la realizada por los superiores. La dirigente del CES señala que la visita del inspector no puede seguir siendo determinante. La miembro de la academia plantea que las evaluaciones han de retroalimentar la tarea, y no ser meramente administrativas.

Finalmente, al preguntarles sobre cuál debería ser el vínculo entre las evaluaciones y la carrera docente, la autoridad del CES afirmó que les corresponde ser parte de la promoción por concurso y estar relacionadas con la formación permanente. El representante gremial agregó que debe ligarse con tiempo para investigar, para reflexionar sobre proyectos realizados o premios ganados, para compartir experiencias con otros miembros del sistema educativo. La investigadora en educación reafirma esta idea, sosteniendo que tienen que considerarse como requisito para el avance de grado, generando así una articulación entre el salario, la formación continua y el desempeño.

Por lo que se refiere a vincular la evaluación con las remuneraciones, la dirigente de Secundaria no lo considera pertinente. Cuestiona: “¿Todo lo que sabe un alumno, es responsabilidad del profesor de la asignatura?”. El representante de FENAPES coincide: “atenta contra el trabajo colaborativo”. Por su parte, la académica tampoco valora adecuadamente hacerlo. La evaluación debe servir para premiar a los buenos docentes, identificar a aquellos con desempeños insuficientes, brindarles apoyo y pasarlos de la función en el aula a una distinta, cuando demuestren no haber mejorado en los plazos establecidos.

VI.5 - La visión prospectiva de los actores sobre las políticas docentes

El último bloque de preguntas de las entrevistas estuvo orientado a poder conocer las visiones de los actores y su expectativa sobre el futuro de las políticas docentes de cara a la

²⁴ A excepción del representante de FENAPES, quien considera que los estudiantes de secundaria no tienen el conocimiento pedagógico necesario para poder hacerlo.

victoria en las pasadas elecciones nacionales del año 2019 de la coalición de centro-derecha liderada por el Partido Nacional.

La autoridad del CES, se mostró escéptica y atenta. Afirmó que no logra estimar cuánto debate y cuánto cambio habrá, ya que muchas propuestas son de cosas que ya se vienen implementando. De todas formas, considera que sí se hará énfasis en algunos puntos claves. Asevera: “Le ponemos fichas, somos propositivos”.

En cuanto al representante de FENAPES, este maneja una postura más precavida. Su pronóstico es que se está ante un escenario de conflictividad, ya que el diagnóstico y las propuestas que presentaron los actores del nuevo gobierno en la campaña electoral, son muy distintas a la lectura hecha desde el sindicato. Desde este no se comparte el diagnóstico actual de “emergencia educativa”. Sí concuerdan con que hay problemas en el sistema, pero no están de acuerdo con las explicaciones y las soluciones que brindaron las nuevas autoridades en la campaña. Aunque estarán dispuestos a dialogar si los convocan, advierte: “El discurso autocrático tiende a generar, por lo general, condiciones de fuerte conflictividad. Siempre”.

La académica especializada se encuentra “expectante”. Considera que habrá conflictos, como en todo proceso de reforma, aunque evalúa que la cuestión pasará por cuál es la capacidad del nuevo gobierno de gestionar el disenso.

VI.6 - Análisis comparativo de las opiniones de los entrevistados

A lo largo de este capítulo, hemos podido apreciar que los actores y la experta concuerdan o disienten en cada uno de los temas planteados.

En la siguiente página se presenta un cuadro comparativo de las opiniones de los entrevistados, que nos permite ver las similitudes y divergencias sobre los diversos tópicos.

Tabla 2. Cuadro comparativo de las opiniones de los entrevistados

		Autoridad CES	Rep. FENAPES	Académica
Ingreso a la profesión docente	A favor de la inclusión de personas sin formación específica en la docencia	SÍ	SÍ	-
	Facilitar egreso de formación docente	SÍ	-	SÍ
	La carrera es poco atractiva	SÍ	SÍ	SÍ
Promoción y condiciones laborales	Modificación del Estatuto Docente	SÍ	SÍ	SÍ
	Modificación del sistema de elección de horas	NO	NO	SÍ
	Directores deberían poder elegir a los planteles docentes	-	NO	SÍ
	Flexibilización de mecanismos de promoción	SÍ	-	SÍ
	Peso de antigüedad excesivo	SÍ	NO, porque es calificada	SÍ
	Escasez de promoción horizontal como problema	NO	NO	SÍ
Remuneraciones	Rotación de docentes en varios centros como problema	NO	NO	SÍ
	A favor de la aplicación de incentivos económicos en contextos de vulnerabilidad	SÍ	-	SÍ
Evaluación docente	Incentivos pueden tener efectos nocivos	SÍ	SÍ	-
	Modificar sistema de evaluación	SÍ	SÍ	SÍ
	Ligar evaluaciones a la carrera docente	SÍ	SÍ	SÍ
	Ligar evaluaciones a las remuneraciones	NO	NO	NO
Variable institucional	Formación docente	Universitaria	Universitaria	Universitaria

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

La utilización de guiones (-) representa que los entrevistados no se expresaron explícitamente al respecto del punto en cuestión.

Como se puede observar, encontramos consenso en siete de los 17 puntos abordados en las entrevistas. Los dos actores y la experta concordaron en algunas deficiencias del sistema: la carrera es poco atractiva, la oferta de cursos de formación en servicio es escasa. También en algunas propuestas de cambio: reformar el Estatuto Docente, modificar las evaluaciones y ligarlas a la carrera, y promover la universitarización de la formación inicial de la profesión.

A su vez, hay cinco líneas de políticas que implicaron posturas afines de dos de los entrevistados, sin un planteo explícito del tercero sobre el punto en cuestión. Dos de ellos involucraron a la autoridad del CES y al representante sindical. Los tres restantes corresponden a similitudes entre dicha autoridad y la investigadora en educación.

Finalmente, también es apreciable que hay puntos de disputa entre los entrevistados. Estas discordancias acumulan un total de cinco líneas de política.

Algunas de estas diferencias son de diagnóstico. Con esto nos referimos a que no todos coinciden en conceptualizar ciertos asuntos como problemas a resolver. Son ejemplos de esto las oportunidades de promoción horizontal, la rotación de los docentes en varios centros o el peso de la antigüedad en la carrera. Asimismo, no concuerdan en la necesidad de realizar ciertos cambios: tanto al diseño actual del sistema de elección de horas como a la conformación de los planteles docentes.

En conclusión, entre los actores entrevistados, que están altamente vinculados al objeto de esta monografía, encontramos diagnósticos y propuestas tanto similares, como distintas.

Es de apreciar que se comparten varios puntos de vista en un buen número de líneas de política, a pesar de que las políticas docentes suelen ser un tópico de disputas. Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el acuerdo en el diagnóstico de ciertas problemáticas como tales, no supone, necesariamente, el consenso sobre las soluciones para ellas.

Con esto referimos a que las concordancias obtenidas, en una etapa de definición de los cambios a llevar a cabo, pueden derivar en desacuerdos.

Asimismo, las opiniones desencontradas entre los actores y la experta pueden ser entendidas como señales de la sensibilidad de ciertas cuestiones en una posible reforma del Estatuto Docente. Resulta razonable pensar que dichos puntos requieren más negociaciones y más debate que otros.

Capítulo VII: Análisis desde una mirada institucionalista

Este capítulo se basará en el análisis de lo recogido a lo largo de este trabajo, procurando enlazar las premisas del neoinstitucionalismo (y sus distintas escuelas) presentadas en el capítulo II, con las características de la regulación y el ejercicio de la profesión docente en nuestro país.

Como podrá apreciarse, buena parte de las disputas sobre nuestro objeto de estudio guardan relación con los arreglos institucionales y sus impactos.

1. Las instituciones como modificadoras de la distribución de intereses políticos y de los recursos

Los actores políticos son conscientes de que arreglos institucionales distintos pueden generar recursos de poder diferenciales y que, a través de su modificación o reorganización, son capaces de alterar la repartición de influencias, de acuerdo a sus intereses. A continuación, se presentan ejemplos al respecto.

En primer lugar, se encuentra el debate en torno a la existencia de representación docente en los consejos de ANEP, mencionada en el análisis a las propuestas programáticas de la última elección.

El Frente Amplio, como su programa asevera, considera que los docentes han de tener un rol central en la definición de las políticas educativas. Por ello, integraron a los docentes al gobierno de la educación (mediante la promulgación de la LGE) y los propusieron como pieza fundamental del diseño de las políticas futuras. Por el contrario, el Partido Nacional posee una perspectiva distinta. En este se postula que la participación de los docentes en el cogobierno de ANEP no es democrática, en el sentido de que estos no fueron elegidos por la ciudadanía.

La discusión en torno a este punto ha generado una gran polémica; la participación de los docentes en los consejos es un recurso de poder que poseen y un derecho adquirido muy valorado. Quitarlo implicaría un retroceso en cuanto a su poder de influencia y podría generar grandes conflictividades.

Tanto es así que, como fue mencionado en el capítulo V, de cara a la segunda vuelta se tuvo que eliminar la propuesta debido a que no había consenso sobre la misma entre todos los miembros de la coalición.

En otro sentido, el postulado también se puede vincular a las propuestas sobre las características organizativas de la UNED. El FA propuso que esta sea cogobernada y autónoma, mientras que todos los miembros de la nueva coalición gobernante no.

Asimismo, Eduy21 propuso que CODICEN tenga mayor control sobre los Consejos Desconcentrados.

En síntesis, los actores en sus distintas propuestas reconocen que modificar la política educativa no es solamente modificar el contenido de los distintos programas y planes, sino que las variables institucionales son de suma importancia para alcanzar los objetivos que se tengan.

2. Las instituciones como condicionantes de las modalidades de participación

Los distintos actores no desconocen esta realidad y, por ello, proponen reglas y mecanismos de participación distintos, en función de los interlocutores que desean tener.

Por ejemplo, desde el PN no considera legítimo el rol de decisores de políticas que los docentes tienen en la actualidad mediante sus representantes. Por dicha razón, como ya fue mencionado, proponen eliminar esa representación. Además, cuestionan y planean quitar la obligatoriedad de la convocatoria del Congreso de Educación, que va en la misma sintonía: fortalecer a los poderes políticos en desmedro de los poderes sociales.

El FA, por el contrario, sí considera válido el rol decisorio de los docentes y apuesta a una política educativa dialogada por diversos actores de la sociedad. En sintonía con lo que se hizo durante sus administraciones pasadas, explicitan su respaldo a la representación docente y presentaron la intención de tornar vinculantes las decisiones del Congreso de Educación.

También se propuso fortalecer los Consejos de Participación. Esta instancia podría influenciar a las familias de los estudiantes para que se acerquen y participen mayormente en los centros.

En definitiva, basándose en sus intereses y en su forma de comprender cómo ha de gobernarse la educación pública, los actores políticos presentan unas u otras propuestas.

3. Las instituciones como creadoras estándares de éxito y fracaso, así como generadoras de reglas para el comportamiento apropiado

Como fue presentado, la investigadora en educación critica que la carrera docente no tiene establecido estándares en cuanto a su estructura de grado: no se especifica qué competencias deben tener los docentes en cada estadio de la profesión. Por este motivo, propone definir un marco de referencia a cada nivel de la carrera docente. La ausencia de un criterio definitorio de lo deseado habilita a la carencia de evaluaciones formativas, que se valoren las prácticas y las investigaciones innovadoras.

Asimismo, respecto de la evaluación de los docentes, se desconfía de que los criterios establecidos fomenten un comportamiento óptimo. La evaluación termina siendo un trámite más administrativo que formador y los criterios establecidos para definir el buen desempeño no son sustantivos para la tarea desempeñada. Por ello, varias propuestas expuestas tratan sobre modificar el proceso de evaluación de los profesores, lo cual implicaría una redefinición de qué es una práctica adecuada y una insuficiente.

En sintonía con el postulado teórico, resulta necesario establecer normas que definen estándares para poder fomentar ciertos comportamientos, inhibir aquellos indeseados y evaluar dónde nos encontramos en relación a ellos.

4. Las instituciones como modificadoras de los significados de los conceptos

La introducción de cambios a la carrera orientados a su profesionalización, puede alterar la interpretación de los docentes sobre la función que desempeñan. Si ellos son reconocidos, se les acompaña, se les fomenta a innovar, a capacitarse y a colaborar con sus pares, la forma en la que ven su trabajo va a cambiar rotundamente. No solo ello, sino que el prestigio puede redefinir la percepción sobre su rol en la sociedad. La autoridad del CES deja en claro la necesidad de generar las condiciones para que estos se sientan a gusto desempeñando sus tareas:

“Generar instituciones de bienestar es muy importante (...). [El docente] tiene que sentir en ese período que la docencia le está retroalimentando cualitativamente como persona, como ser social en el sistema productivo. Formación, exigencias,

responsabilidad, pero también un avance cualitativo en [su] desarrollo. Que no hablo de comprar [una] casa, [una] moto. (...) Tiene que ser algo saludable, una convivencia que te impacte, que tengas ganas de levantarte y dar lo mejor de tí, (...) pensar actividades atractivas. No solo para el estudiante o inspector, sino tuyas, como persona”. (Autoridad CES)

Como los autores abordados en el capítulo I²⁵, los entrevistados advierten que la introducción de incentivos económicos puede modificar ciertas significaciones y, en consecuencia, modificar los comportamientos. Incluso, a veces, hacia lugares no deseados.

Es posible pensar que la introducción de incentivos económicos vinculados a la evaluación del desempeño de los docentes puedan generar impactos en cómo los docentes ven a sus alumnos, sus pares y sus superiores. Si los cambios introducidos fomentan la inestabilidad y la competencia (como plantea el representante gremial), se tornará dificultoso fomentar el trabajo en equipo.

Por estas razones, los diseñadores de las nuevas reglas de juego deberían poder estimar con relativa exactitud los intereses de los actores (para así prever su comportamiento), en aras de no generar acciones contrarias o ajenas a los objetivos del instrumento.

5. Las instituciones surgen mediante acuerdos entre los actores más relevantes

Desde la escuela de la elección racional se asevera que las instituciones también son influenciadas por las cosmovisiones de aquellos actores que las establecen, ya que surgen mediante negociaciones. En consecuencia, adquieren su forma debido a que brindan mayores beneficios para ellos.

Por este motivo es tan importante la existencia de los representantes docentes en los Consejos de ANEP, la convocatoria del Congreso de Educación y el llamado al diálogo a los gremios de enseñanza. Dependiendo de a quiénes considere el nuevo gobierno como interlocutores válidos para elaborar las políticas educativas, será que se formarán unos u otros arreglos institucionales (y políticas públicas). Un esquema de reforma más vertical e

²⁵ (Prendergast [1999]; Murnane & Cohen [1986] citados en Eberts, Hollenbeck & Stone, 2000, p.3).

inconsulta, presentará menos beneficios para quienes queden fuera de la toma de decisiones y generará más conflictos.

Un formato más dialogado e incorporando diversidad de opiniones, podría minimizar las posibles pugnas. El representante gremial de FENAPES hacía alusión a esto en su entrevista: “Yo creo que alguien tiene que haber aprendido algunas lecciones de [...] que no es por el lado de la imposición que se van a poder llevar adelante estas agendas de reformas”.

6. Las instituciones se construyen a lo largo de la historia, gozan de robustez luego de su etapa fundacional, y generan inercias de trayectorias

Esto se sustenta en que los actores encuentran poco rentables las decisiones que van en contra del marco institucional existente, y en que las ideas que estos tienen para impulsar cambios, fueron afectadas por las normas, rutinas, procedimientos formales o informales de las instituciones vigentes (North, 1998).

El hecho de que ANEP ha sido autónoma desde su origen²⁶ puede desestimular los cambios que desea introducir el nuevo gobierno, orientados a la reducción de su autonomía. Es razonable pensar esto debido a que la autonomía es reconocida constitucionalmente y porque es dificultoso modificar una tradición tan fuerte como esa. Es más que probable que hayan resistencias a la coartación de la libertad del ente.

Esta restricción frente a los cambios (dependencia de la trayectoria) es esperable en otras dimensiones también, como con la tradición normalista, con las culturas de trabajo (inspectivas, directivas y de enseñanza) y con los derechos adquiridos.

La literatura teórica del neoinstitucionalismo histórico considera que los cambios institucionales sustantivos son posibles, bajo contextos de coyunturas críticas. ¿Es el estado actual de la educación, que la nueva coalición gobernante catalogó durante la campaña electoral de “*emergencia educativa*”²⁷ una coyuntura crítica? ¿Contribuye a esa coyuntura la victoria de la coalición, que es más proclive a aplicar cambios, y su mayoría parlamentaria en ambas cámaras?

²⁶ La Constitución uruguaya de 1967 establece que la enseñanza pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos y, luego, en el año 1985, se creó a la ANEP como ente autónomo encargado de la educación pública nacional. Esto significó que las políticas educativas eran definidas desde fuera de los centros de poder político (tales como el Ejecutivo y el Legislativo).

²⁷ <http://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.

Según su definición teórica, deberíamos decir que no lo es. Sin embargo, si visualizamos la situación actual como una ventana de oportunidad al cambio educativo, por los siguientes motivos. Primero, la coalición tiene las mayorías necesarias para impulsar los cambios. Segundo, cuenta con los insumos de Eduy21, y, tercero, las posturas a su interna son complementarias.

También el institucionalismo histórico plantea que la evolución de las instituciones se basa en períodos de continuidad puntualizados por las coyunturas críticas. Autoras como Mancebo y Lizbona (2016) sostienen que los gobiernos frenteamplistas en materia educativa constituyeron un ensayo de políticas en las que primó la continuidad.

Elas afirman que el Frente Amplio decidió construir sus políticas de una forma más incrementalista y negociada, particularmente buscando el apoyo del sector docente. Esto hizo que se buscara evitar grandes confrontaciones y se llevaran a cabo políticas no controversiales con dichos actores (aumento de salarios, mejora de la infraestructura y la creación de una universidad para la formación inicial), que mantuvieron el *statu quo*.

7. Los individuos actúan en base a su racionalidad instrumental

Al observar varias de las regulaciones actuales y propuestas sobre la docencia, vemos que están basadas en la racionalidad instrumental de los individuos y en el supuesto de que estos se comportan estratégicamente según un cálculo para maximizar sus beneficios, como plantea la escuela de la elección racional. Son ejemplos de esto los incentivos económicos tales como el presentismo, por enseñar en contextos vulnerables, lugares alejados o por estar radicados en ciertos centros. También aquellos no económicos: generar instituciones de bienestar, dar cursos de formación en servicio, becas, años sabáticos, más días de vacaciones, etc.

Independientemente de la postura sobre los incentivos, podemos notar que la racionalidad del individuo no figura cuestionada en ninguno de los planteos. Sobre lo que se debate es respecto del orden de preferencias de los docentes (en el cual el salario puede no ocupar el primer lugar), pero no sobre su racionalidad.

A su vez, cuando se critica la aplicación de incentivos porque puede derivar en comportamientos oportunistas, se debe a que se considera que los individuos desde su racionalidad harán un uso abusivo de las reglas de juego, generando consecuencias negativas.

Esto se puede vincular a lo que se sostiene desde el institucionalismo sociológico de que las instituciones afectan no solo a los mismos agentes y cómo se perciben, sino también sus preferencias. La introducción de la nueva regla (el incentivo) puede crear o potenciar ciertos intereses (generar más ingresos) y reducir o eliminar otros (generar mejores aprendizajes o desarrollarse como profesional).

8. Las instituciones brindan mayor o menor grado de certidumbre sobre el presente y el futuro

Eduy21 concibe la elección de horas anual y la alta proporción de docentes interinos como un ingrediente de incertidumbre para los docentes. Por su parte, el representante sindical considera incierto que el director elija al plantel docente y la remoción de la estabilidad laboral. Independientemente de los planteos, la premisa de la escuela de la elección racional es acertada: unas reglas u otras pueden generar escenarios más o menos inciertos para los actores que forman parte de las organizaciones en cuestión.

9. Las instituciones son también los procedimientos informales, las rutinas

Este aserto del neoinstitucionalismo histórico tiene que ver con las culturas de trabajo, directivas, inspectivas y de enseñanza. Ejemplo de ello es la toma de cursos en varios institutos por parte de los docentes como vía para el desahogo frente al estrés laboral, o el no presentarse a los mecanismos de ascenso por concurso porque implica mucho esfuerzo y un retorno magro. Todo eso hace también a la institución y, al momento de pensar posibles modificaciones normativas, estas deben ser contempladas. No hacerlo puede derivar en cambios que no superen el plano de lo formal.

Un ejemplo de esto es lo que nos comentó el representante gremial en su entrevista: se aplicaron avances de grado por concurso en primaria. Empero, la gente que se presentó era muy poca debido a que es poco atractivo hacerlo (no conlleva un salto salarial relevante, ni se asocia a cursos de posgrado u otros beneficios).

Es más, los ascensos por concurso en secundaria directamente no se llegaron a aplicar. “Solo se pudo aplicar en primaria porque en Secundaria no había concursos hace mucho tiempo” (Representante FENAPES). Esto demuestra que la introducción de cambios necesita

de capacidades institucionales (materiales, financieras) y humanas (individuos capaces e interesados en llevarlas a cabo).

10. Las instituciones modifican cómo los agentes entienden a los demás y a sí mismos

Lógicamente, los docentes no están ajenos a este aserto de la escuela del institucionalismo sociológico.

Es posible inferir que la autonomía de la educación pública uruguaya, fuertemente intervenida en el régimen cívico-militar de las décadas del '70 y '80, influyó fuertemente en la percepción de su rol como defensores de la educación pública. Es notorio en la entrevista con el representante sindical la desconfianza hacia cierto sector de la clase política y hacia los intereses privados. Es en función de ello que el entrevistado sostiene que habrá resistencias en el caso de que se intenten impulsar reformas de forma inconsulta y siguiendo a rajatabla las recomendaciones de los organismos internacionales.

También es posible pensar que su calidad de funcionarios públicos torna indiscutible la cuestión de si su estabilidad laboral debe ser cuestionada, o deberían pensarse mecanismos de sanción y de rescisión del contrato cuando un docente tiene conductas no aptas para el ejercicio de sus funciones. En la actualidad, las reglas prevén que se pueda cesar del cargo a un docente pero en los hechos es algo muy difícil que ocurra²⁸.

La cultura de la evaluación administrativa también ha de surtir sus efectos: cuando se tiene una profesión que hace décadas carece de una cultura de evaluación formativa, cabal, retroalimentadora, de sanciones pero también de reconocimientos, es complejo pensar que los actores adopten posturas favorables hacia ella de forma automática.

11. Las instituciones son más que reglas de conductas

Debemos pensar que, como sostiene el institucionalismo sociológico, las instituciones no son meras reglas de conducta. Son mitos, son ceremonias, son la cultura organizacional que define la identidad del conjunto. No solo crean intereses, sino que alteran las formas de concebir las situaciones que nos rodean, lo que somos, lo que nos corresponde hacer y lo que

²⁸ La académica en su entrevista nos afirmaba que “si somos directores de un centro y tenemos un docente que no cumple adecuadamente su función, tenemos muy pocos mecanismos para actuar”.

no. Ulteriormente, aplicar modificaciones a dichas instituciones deriva en cuestionamientos hacia nuestra identidad como individuos, a la identidad de la organización, a cuáles son nuestros deberes y cuáles son nuestros derechos. Prever que habrá resistencias ante cambios drásticos, sobre todo si carecen de negociación, no es una condición de los docentes, inspectores y del cuerpo de trabajadores de ANEP, sino que es una respuesta humana a la que todos estaríamos sujetos.

En conclusión, luego de lo presentado a lo largo de este capítulo se torna evidente que es sumamente relevante prestar atención a la dimensión institucional de la cuestión docente. Como se afirma desde la teoría, las instituciones importan. No incorporarlas como una pieza en el análisis de este, y otros asuntos, puede implicar la pérdida de conocimiento valioso del objeto al que se está estudiando.

Capítulo VIII - Conclusiones

A lo largo de esta monografía pretendimos acercarnos a la problemática de la cuestión docente en la Enseñanza Secundaria en Uruguay. Para ello, al comenzar, nos propusimos una serie de objetivos con la intención de que fueran orientadores del estudio. A continuación, procederemos a presentar los principales hallazgos en función de ellos.

Los dos primeros objetivos consistían en presentar ciertos debates existentes en torno a las variables consideradas fundamentales de la docencia: el ingreso, las normas de promoción y las condiciones de trabajo, las remuneraciones y sus estímulos, y la evaluación; y dar cuenta de su traslación al caso nacional.

Al respecto, hemos reseñado una situación de la docencia que se caracteriza por el ingreso por concurso, y una carrera que se asemeja al esquema tradicional, donde existe la estabilidad en el cargo (para docentes efectivos), las posibilidades de ascenso son más bien verticales, y la antigüedad es el componente privilegiado para la definición de la remuneración y para el ascenso.

Asimismo, evidenciamos que el estado de la profesión está signado por ciertas debilidades. Entre ellas, una porción relevante de los docentes no están titulados; y existen limitaciones para el reclutamiento de sus aspirantes. También, se tienen problemas tales como el pluriempleo, la alta rotación de docentes en distintos centros, la asignación regresiva en su elección de horas y cargos, y la escasez de cursos de formación en servicio y en alternativas de ascenso. Finalmente, se puede destacar la poca retroalimentación derivada de las evaluaciones, así como su inconveniencia para el diseño de políticas.

El tercer objetivo consistía en la identificación y análisis de las propuestas y opiniones de los actores relevantes sobre el tema.

Con esa finalidad, en primer lugar dimos cuenta de las propuestas programáticas del Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Cabildo abierto, así como de las proposiciones al respecto de Eduy21. A partir de ellas, percibimos que en la pasada elección hubo dos modelos en disputa: de un lado estaba el FA, que proponía continuar por la senda de la construcción de políticas más dialogada y participativa, sin explicitar los cambios específicos a introducir. Por el otro lado, los miembros de la actual coalición de gobierno propusieron un set de cambios puntuales, mostrando un acuerdo amplio sobre varias líneas de

políticas. Entre las modificaciones propuestas, las principales son la reforma al Estatuto Docente, al sistema de elección de horas y cargos, al sistema de evaluaciones, al peso de la antigüedad en la carrera, entre otras.

Del análisis surge el destacable rol de la organización Eduy21 al momento de fijar la agenda educativa, principalmente en relación a los miembros de la actual coalición de gobierno.

Para ampliar el mapeo de perspectivas de actores relevantes, una segunda parte de este objetivo estuvo asociada a la realización de entrevistas para conocer los juicios de algunos actores de otros ámbitos: el CES, FENAPES y la academia. Aún sin pretensiones de generalización en virtud del reducido número de los entrevistados, sus dichos expresan ciertos consensos fundamentales: la carencia de atractivo de la profesión, el apoyo a la universitarización de la formación inicial y la necesidad de reformar el Estatuto Docente. Sin embargo, se vislumbraron discrepancias en cuanto al diagnóstico de ciertos asuntos como “problemas”, vinculados a la rotación de los docentes, la antigüedad en la carrera y la elección de horas.

Habiéndose consumado un cambio en la dirección del gobierno nacional, consultamos también a estos actores sobre sus proyecciones respecto al escenario a futuro de las políticas docentes. En este aspecto, todos los entrevistados presagian que estamos ante una etapa de introducción de cambios. Esto puede indicar que nos hallamos en un momento en el que existen condiciones subjetivas para una eventual reforma, aunque hay cierta vigilancia expectante ante el manejo del disenso y la convocatoria a otros actores para integrarse al proceso.

Posteriormente hemos interpretado la evidencia recolectada a partir de ciertas premisas de los enfoques neoinstitucionalistas de las políticas públicas, por entender que estas variables son cruciales para entender la complejidad de la cuestión docente en nuestro país.

De ese análisis surgió que los actores son conscientes de que los arreglos institucionales afectan sus intereses y sus recursos, y condicionan las modalidades de participación. Consecuentemente, procuran plasmar distintos diseños institucionales, de acuerdo a sus inclinaciones. Ejemplo de esto son las discusiones sobre la gobernanza de ANEP y de la UNED.

Otro punto relevante es que las instituciones se crean mediante acuerdos entre los actores y, por lo tanto, el esquema de la construcción de políticas (más societalista o más técnico) incide en los productos que son obtenidos. A raíz de ello, se proponen darle un papel de mayor o menor peso a espacio tales como el Congreso de Educación.

Las propuestas de cambio también están vinculadas con la asunción de que las instituciones modifican los significados (así, se propone la importancia generar instituciones de bienestar y se recela sobre el uso de los incentivos económicos); con el rol de los procedimientos informales (muy relevantes en los ascensos por concurso, y los cursos de educación en servicio) y con la forma de concebirse a sí mismos y a los demás.

En síntesis: muchas de las debilidades señaladas a lo largo de la monografía pueden argumentarse, al menos parcialmente, como consecuencias del diseño de las reglas de juego de la profesión y de los comportamientos derivados de ellas. Por esta razón, el análisis institucional se muestra como una herramienta que enriquece el estudio sobre la temática. Y por ende, las transformaciones institucionales aparecen para muchos como herramientas privilegiadas para el cambio.

Cerraremos este trabajo con algunos juicios personales. Consideramos que nos encontramos ante un escenario de cambios en la educación, principalmente en materia de políticas docentes. La cabalidad de las modificaciones dependerá de la modalidad de construcción de políticas, de la resistencia de los gremios docentes, de la robustez institucional de ANEP y de la voluntad política de la clase dirigente. Estimamos probable que los cambios propuestos por los partidos ahora en el gobierno no constituirán una ruptura con el paradigma educativo uruguayo, aunque sí implicarán un viraje sustantivo de la política que se venía llevando adelante bajo las administraciones del Frente Amplio.

A lo largo de este texto, hemos podido apreciar que la carrera docente está compuesta por muchas dimensiones, todas ellas complejas e interrelacionadas. Inclusive, se podrían considerar otras que quedaron fuera del objeto de estudio de esta monografía²⁹. En tal sentido, Robalino (2005) advierte que no será la atención a alguno de estos factores de forma aislada lo que elevará la calidad de la docencia. Por el contrario, solo desde una perspectiva de integralidad, se podrá generar un cambio en el desempeño docente tanto a nivel personal, profesional y social.

²⁹ Por ejemplo, la formación inicial o el retiro.

Hemos visto que no resulta fácil definir cuáles son los cambios de políticas deseables. Aunque parece haber un gran acuerdo sobre la necesidad de implementar cambios, las diferencias en los diagnósticos y las propuestas son importantes. Inclusive la evidencia académica no es concluyente sobre cuáles son las medidas o los comportamientos concretos que se deben impulsar. A pesar de que las políticas docentes se han convertido en un eje del debate en materia educativa, esta inexactitud torna dificultosa la toma de decisiones.

A ello debemos agregar que las políticas son fruto del juego entre los agentes políticos, burocráticos, técnicos y sociales, que cuentan con intereses particulares y compiten entre sí. A su vez, estos agentes están restringidos en su accionar por las instituciones que les rodean.

La diversidad de planteos en los diversos ámbitos que hemos tratado, nos enseñaron que la arena educativa -y en especial el de las políticas docentes- no son un asunto sencillo de abordar. Por esta razón, es necesario contar con instrumentos fiables que nos ayuden a estimar de forma precisa el estado de nuestra educación y las consecuencias de sus arreglos institucionales vigentes, y a comparar con estrategias alternativas.

Aun siendo muy espinoso el camino hacia el cambio educativo, no estamos eximidos de la responsabilidad de dar los debates necesarios al respecto. Hacerlo resulta impostergable para poder asegurarle a todos los ciudadanos el derecho a una educación de calidad, durante toda la vida.

Para finalizar, es notorio que la carrera docente es una pieza fundamental para el funcionamiento del sistema educativo, y que sus características resultan decisivas para la calidad de nuestra educación. Sin embargo, no por ello se pretende sugerir que sea la única variable de trascendencia para la mejora del desempeño del sistema. Por el contrario, deseamos subrayar la necesidad de reflexionar sobre la educación de forma global, teniendo como sujeto central de la educación a los estudiantes.

Desde nuestro punto de vista, dicha reflexión ha de realizarse en un marco pluralista, con representación de todos los actores políticos y sociales interesados, para que las nuevas instituciones brinden la mayor cantidad de beneficios para la mayoría. Solo mediante la búsqueda de consensos amplios, de carácter nacional y con perspectiva de largo alcance, podremos avanzar hacia una educación mejor.

Referencias bibliográficas

Achard, I. (2014). El trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en Uruguay. En *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR*. Roxana Perazza (coord.) [et.al.] - 1era edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.

Aguerrondo, I. (2002). *Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente*. Documento presentado en la conferencia “El desempeño de maestros en América Latina: Nuevas prioridades”. Brasilia, julio 10-12. Recuperado de:

http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Formaci%C3%B3%20Permanent/Educaci%C3%B3%20Universitaria/Documents/desafios_politica_educativa_reformas_formacion_docente_aguerrondo.pdf

ANEP (1993). *Estatuto del Funcionario Docente*. [Archivo PDF]. Recuperado de:

https://www.ces.edu.uy/phocadownload/Normativa/documentos/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf

ANEP (2008). *Censo Nacional Docente 2007*. Montevideo: ANEP.

Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo*, 41 (2), 77-99. Recuperado de:

<http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/417/public/417-934-1-PB.pdf>

Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Londres: McKinsey & Company. Recuperado de:

https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Social%20Sector/Our%20Insights/How%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/How_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.ashx

Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Ediciones de la Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.

Bentancur, N (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 65-92. Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.

Boado, M. y Fernández, T. (2010). *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay El panel Pisa 2003-2007*. Recuperado de:

https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/780866/mod_folder/content/0/Trayectorias_PISA%20desde15.pdf?forcedownload=1

Bogliaccini, J. y Rodríguez, F. (2015). *Regulación del sistema educativo y desigualdades de aprendizaje en el Uruguay*. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38798/1/RVE116Bogliaccini_es.pdf

Cabildo Abierto (2019). *Compromiso del partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente 2020-2025*. Recuperado de: <https://manini.uy/programa.pdf>

Calvo, G. (2014). Desarrollo profesional docente: el aprendizaje profesional colaborativo. En Unesco-Orealc, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Pp. 112-152. Santiago de Chile: Ceppe y Unesco.

Cox, C., Beca, C., y Cerri, M. (2011). *Nueva agenda de políticas docentes en América Latina y el Caribe: Nudos críticos y criterios de acción*. Proyecto 'Profesores para una Educación para Todos'. CEPPE-UC OREALC /UNESCO Santiago. Buenos Aires, Argentina. 12-13 de mayo de 2011.

Cox, C., Beca, C., y Cerri, M. (2014). Docentes para una educación de calidad en América Latina: Problemas y orientaciones de políticas. En Díaz de la Torre, J. (comp. 2014). *Realidades y Prospectiva Educativa*, tomo I pp. 41- 92. SNTE, México.

Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244074>

Eberts, R., Hollenbeck, K., & Stone, J. (2000). Teacher performance incentives and student outcomes. *Upjohn Institute Working Paper*, No. 00-65, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, <http://dx.doi.org/10.17848/wp00-65>

EDUY21 (2017). *Políticas docentes. Insumos para Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21. Recuperado de: <http://www.eduy21.org/Documentos/3-Formacion%20y%20Carrera%20Docente.pdf>

EDUY21 (2018). *Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*. Montevideo, EDUY21.

EDUY21 (2016). *Cambio Educativo y Educación para el cambio*. Recuperado de: http://www.eduy21.org/Documentos/Documento_fundacional_EDUY21.pdf

Equipos Consultores (2018) en Montevideo Portal (2018). *La inseguridad es el principal problema para los uruguayos, según encuesta de Equipos*. Recuperado de:

<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/La-inseguridad-es-el-principal-problema-para-los-uruguayos-segun-encuesta-de-Equipos-uc678786>

Figlio, D. y Kenny, L. (2006). Individual teacher incentives and student performance. *NBER Working Paper Series*. Cambridge, MA 02138 October 2006. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w12627.pdf>

Frente Amplio (2019). *Bases programáticas 2020-2025*. Recuperado de: <https://frenteamplio.uy/campana/bases-programaticas>

González, F., González M. y Macari, A. (2013). *Evolución de las profesiones docentes en Uruguay - Desafíos para la próxima década*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). El informe de educación de la CIDE 50 años después. Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/evolucion-profesiones-docentes.pdf>

Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa, 2003.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6. ISSN 0944-2073

Hanushek, E. & Rivkin, S. (2006) TEACHER QUALITY. En *Handbook of the Economics of Education*. Volumen 2. 2006 Elsevier B.V.

Hanushek, E., Rivkin, S. & Kain, J. (2005). TEACHERS, SCHOOLS, AND ACADEMIC ACHIEVEMENT. En *Econometrica*, Vol. 73, No. 2 (Marzo, 2005), 417–458.

Haretche, C. (2014). *Calidad y equidad en los desempeños educativos de los alumnos chilenos y uruguayos. Una mirada a nivel de los sistemas educativos y de las instituciones escolares*. (Tesis inédita de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

IIEP UNESCO (2018). *Contratación y distribución de docentes eficaces*. Recuperado de:

<https://learningportal.iiep.unesco.org/es/fichas-praticas/improve-learning/docentes-y-pedagogia/contratacion-y-distribucion-de-docentes>

IMPO (2008). *Ley General de Educación*. Recuperado de:

<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

INEEd (2016). *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*. INEEd, Montevideo.

INEEd (2017a). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Síntesis y desafíos*. INEEd, Montevideo.

INEEd (2017b). *Informe de la encuesta nacional docente 2015*. INEEd, Montevideo.

INEEd (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*. Montevideo: INEEd.

Labadie, G. et al. (2006). *Gestión Educativa, Remuneraciones e Incentivos: Análisis Comparado de las Experiencias de Chile y Uruguay*. Documento de Trabajo No 20. Montevideo: Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT Uruguay. Recuperado de:

<https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/2821/documentodetrabajo20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lacalle, Luis; et. al. (2019). *Compromiso por el país*. Recuperado de: <http://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

Luna, M. (2005). El rol de los docentes en el cambio educativo. En *Revista PRELAC*, N° 1. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Mancebo, M.E. (2016). La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014). En *Propuesta Educativa*. Número 45 – Año 25 – Jun. 2016 – Vol.1 – Págs. 21 a 33.

Mancebo, M.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*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo-ICP. Págs. 91-115.

MEC (2013). *Desarrollo profesional docente y mejora de la educación. Informe País*. Montevideo, Uruguay, noviembre de 2013.

Montenegro, F. (2017). ¿Posibles vinculaciones entre desarrollo profesional y carrera docente en Argentina? En *Revista de Educación*, Año VIII N°11.

Morduchowicz, A. (2002). Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. En *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL/FLACSO. Argentina, Buenos Aires, mayo 2002.

Murillo, J. (2005). Una panorámica de la carrera docente en América Latina. En *Revista PRELAC*, N° 1. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Namo de Mello, G. (2005). Profesores para la igualdad educacional en América Latina. En *Revista PRELAC*, N° 1. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Navarro, J.C. (2003). La evaluación y las actitudes de los docentes frente a ella: dificultades y alternativas de política. En *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO. Recuperado de:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142330/PDF/142330spa.pdf.multi>

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. Impreso en Chile.

North, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En S. Saiegh y M. Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Eudeba, Bs. As. Recuperado de:

<http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/mahr/cursos/empresas/sesion2paul.pdf>

OCDE (2016). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, Paris.

Partido Colorado (2019). *Un pequeño país modelo*. Recuperado de:

https://partidocolorado.uy/documentos/Programa_Partido_Colorado2020-2025.pdf

Partido Nacional (2019). *Lo que nos une*. Recuperado de:

<http://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Ravela, P. (2008). *Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas*. Punto.edu, Año 4, N° 14, Montevideo, septiembre de 2008. Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES).

Ravela, P. (2009). La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales. En Martínez, F. y Martín, E. (coordinadores). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Colección Metas Educativas 2021; Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Fundación Santillana. ISBN: 978-84-7666-194-9

Rizo, H. (2005). Evaluación del desempeño docente: tensiones y tendencias. En *Revista PRELAC*, N° 1. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Robalino, M. (2005). ¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. En *Revista PRELAC*, N° 1. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

Santiago, P. et. al. (2016). *Revisión de recursos educativos de la OCDE*. Resumen, OCDE, Montevideo. Recuperado de:

<https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/OCDE%20Revision%20de%20recursos%20educativos.pdf>

Schmelkes, S. (2013). 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*. Documento de trabajo Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes UNESCO. CEPPE. Recuperado de:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232822/PDF/232822spa.pdf.multi>

Schulmeyer, A. (2002). Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina. En J. C. Tedesco y E. Tenti Fanfani (Presidencia), *El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: nuevas prioridades*. Conferencia Regional llevada a cabo en Brasilia, Brasil.

Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 50. Recuperado de:

https://grupodis.net/images/docs_gestrategica/PREAL_Desarrollo%20Profesional%20Cocontinuo%20y%20Carrera%20docente%20en%20Ame%CC%81rica%20Latina_2010.pdf

Terigi, F (Coordinadora). (2015). *Políticas hacia el sector docente. Estudio analítico multipaís*. MECONU, Montevideo, pp. 18-44.

UNESCO-OREALC (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. París y Santiago de Chile

Vaillant, D. (2004). Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates. En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 31. Recuperado de:

https://www.oei.es/historico/docentes/articulos/construccion_profesion_docente_AL_vaillant.pdf

Vaillant, D. (2012). Incentivos docentes y gobernanza educativa: el caso de Chile y de Uruguay. Preparado para presentar en el congreso 2012 de la asociación de estudios latinoamericanos, San Francisco, California, Mayo 2012.

Vaillant, D. (2014). Análisis y reflexiones para pensar el desarrollo profesional docente continuo. En *Educación especial 30 aniversario*. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/78522061.pdf>

Weir, M. y Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión. En *El nuevo institucionalismo*. Zona Abierta nº 63/64 pp. 73-153. Recuperado de:

<https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/weir-y-skocpol.pdf>