



## Departamento de Economía

Trabajo Final de Grado de la Licenciatura En Economía

*“El factor docente en la calidad educativa: un análisis teórico-empírico en el marco de la reciente propuesta de reforma en Argentina”*

**Alumna: Natalia Bonino (L.U 65000)**

**Profesor Asesor: Dra. Natalia Krüger**

Diciembre de 2017

## **INDICE**

<b>1) INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2) LA CALIDAD EDUCATIVA: MARCO TEÓRICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>6</b>
<b>i. La calidad educativa y sus factores condicionantes .....</b>	<b>7</b>
<b>a. Dimensión: características de los estudiantes .....</b>	<b>9</b>
<b>b. Dimensión: contexto .....</b>	<b>10</b>
<b>c. Dimensión: aportes facilitadores .....</b>	<b>13</b>
<b>d. Dimensión: enseñanza y aprendizaje .....</b>	<b>16</b>
<b>e. Dimensión: resultados .....</b>	<b>18</b>
<b>ii. El factor docente en la calidad educativa .....</b>	<b>23</b>
<b>a. Formación docente .....</b>	<b>25</b>
<b>b. Clima áulico .....</b>	<b>29</b>
<b>c. Presentismo docente .....</b>	<b>31</b>
<b>3) LA TEORÍA PRINCIPAL-AGENTE EN EL ÁMBITO EDUCATIVO NACIONAL Y PROVINCIAL</b>	
<b>i. Introducción.....</b>	<b>32</b>
<b>ii. Características generales del contrato principal-agente a nivel provincial.....</b>	<b>33</b>
<b>iii. El problema de la selección adversa .....</b>	<b>35</b>
<b>iv. El problema del riesgo moral .....</b>	<b>38</b>
<b>v. La profesionalización docente como respuesta al problema de la calidad educativa .....</b>	<b>47</b>
<b>4) CONSIDERACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DEL PLAN MAESTRO Y DE LA PARITARIA DOCENTE BONAERENSE 2017 .....</b>	<b>49</b>
<b>5) CONCLUSIONES .....</b>	<b>54</b>
<b>6) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>
<b>7) ANEXOS</b>	
<b>i. ANEXO 1: Evolución de matrícula.....</b>	<b>61</b>

ii.	<b>ANEXO 2: Análisis del Gasto Público en educación en la provincia de Buenos Aires.....</b>	<b>64</b>
iii.	<b>ANEXO 3: Composición y evolución del Salario docente en la provincia de Buenos Aires.....</b>	<b>66</b>
iv.	<b>ANEXO 4: Planilla SET 4.....</b>	<b>68</b>
v.	<b>ANEXO 5: Criterios para otorgar puntaje en los listados de ingreso a la docencia en la provincia de Buenos Aires .....</b>	<b>70</b>

## **1) INTRODUCCIÓN**

### **Motivación: Los argumentos en la paritaria docente 2017 y en el Plan Maestro**

La ley 26.026/06 reconoce, en su artículo 67, a las paritarias docentes nacionales como uno de los derechos de los docentes, constituyendo un mecanismo anual de negociación en función de la cual el Gobierno Nacional acuerda con los cinco gremios de representación nacional el salario mínimo de referencia para el docente que inicia su carrera<sup>1</sup> (Suteba, 2011; Bezzem, Mezzadra y Rivas, 2011).

Las paritarias nacionales fueron convocadas desde el año 2007 al 2016, y han representado una orientación para las negociaciones salariales de cada provincia. En el año 2017 la paritaria nacional no fue convocada, y el ministro de Educación de la Nación Esteban Bullrich<sup>2</sup> justificó esta decisión argumentando que cada paritaria provincial “está basada en las necesidades y recursos fiscales de cada provincia, no podríamos determinar desde Nación los recursos de cada provincia”<sup>3</sup>.

En la Provincia de Buenos Aires, la primera propuesta salarial por parte del gobierno fue realizada el día 6 de febrero y, ante el rechazo de los gremios docentes, se instaló en los medios el denominado “conflicto docente”, en el cual se pusieron en juego distintas representaciones históricas, tanto en los argumentos sostenidos por el gobierno bonaerense como por el Frente de Unidad Docente Bonaerense.

A fines de abril se llevó a cabo una nueva reunión paritaria entre gremios docentes y la comisión técnica del gobierno provincial en donde se incluyeron nuevos aspectos: un adicional en el salario sujeto a la baja del ausentismo docente, un plus para capacitación, y un acuerdo por tres años consecutivos. Podríamos suponer a partir de estas condiciones que el presentismo y la capacitación (formación continua) son consideradas por el gobierno como claves en la mejora educativa, y que las negociaciones anuales con los docentes y los paros que involucran resultan un

---

<sup>1</sup> En ellas se determina el salario en relación a lo que se considera un cargo para un maestro del nivel primario sin antigüedad docente, y a partir de allí se realizan los cálculos para los docentes de otros niveles y con distinta antigüedad.

<sup>2</sup> El Ministro Esteban Bullrich renunció a su cargo en Julio de 2017; y se nombró al Sr. Alejandro Finocchiaro como su reemplazo.

<sup>3</sup> Diario La Nación (22/03/17), consultado el 18/10/17, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1997514-esteban-bullrich-en-15-meses-el-salario-minimo-docente-aumento-un-73>

problema que se intenta solucionar por un mediano plazo.

Al mismo tiempo que se desarrollaban las paritarias en la mayoría de las provincias de nuestro país, se dieron a conocer en mayo como medida representativa de la calidad educativa los resultados de la Evaluación Nacional APRENDER 2016, realizada por el Ministerio de Educación y Deportes. Dichos resultados fueron considerados por el Presidente de la Nación Mauricio Macri como “dolorosos” y que mostraban una “terrible inequidad entre aquel que puede ir a una escuela privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública”<sup>4</sup>.

Así se comenzó a instalar en el discurso oficial la necesidad de un cambio en el sistema educativo a largo plazo, y la noción de que en las paritarias no deberían acordarse exclusivamente cuestiones salariales. Siguiendo esta línea el Ministro de Educación de la Nación anunció durante ese mismo mes que presentarían un proyecto de reforma educativa llamado “Plan Maestro”, que finalmente fue presentado en junio del corriente año para su debate y que en su capítulo dos desarrolla un diagnóstico sobre los problemas de calidad de nuestro sistema educativo. Allí el gobierno convoca a los docentes desde su rol profesional, demandándoles ponerse a la altura de un nuevo acuerdo educativo a largo plazo para solucionar dichos problemas, mientras que los gremios defienden al docente como trabajador, en un marco de creciente tensión entre los actores involucrados.

### **Problema y relevancia económica: la calidad educativa en nuestro país y el rol de los docentes.**

El interés por la educación se vislumbra ya en las obras pioneras de la teoría económica como la de Adam Smith (1776), reconociéndose su relevancia para el desarrollo individual y social. Amartya Sen (1999), por su parte, afirmaba incluso que el impacto de la educación sobre la calidad de vida de la sociedad puede exceder al de otras variables ligadas estrictamente con su riqueza.

Nuestra legislación reconoce la importancia de la educación para el desarrollo de la sociedad desde los orígenes del sistema educativo, y en congruencia con ello a

---

<sup>4</sup> Diario La Nación (21/03/17), consultado 18/10/17. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1996535-mauricio-macri-anuncio-resultados-prueba-aprender>

largo de la historia argentina se han incrementado los años de educación obligatoria. En los últimos años se ha observado un aumento en el gasto público destinado a la educación a fin de garantizar la inclusión de la mayoría, lo que representa un mayor esfuerzo financiero por parte de las provincias y nación. Sin embargo, si bien se han registrado avances importantes desde la constitución del sistema educativo, persisten problemas históricos de difícil resolución, vinculados con su grado de eficiencia y de equidad. En este sentido, el concepto de calidad educativa cobra una gran relevancia, ya que es una de las principales dimensiones por las cuales se juzga el mérito de un sistema educativo.

La calidad educativa es un concepto multifacético, y no existe un consenso en torno a su definición (Krüger, 2016). A los fines de sistematizar la información y organizar el análisis, se ha escogido la conceptualización realizada en el Reporte de Educación para Todos “El imperativo de la calidad” (UNESCO, 2005), que sostiene que las principales dimensiones de la calidad educativa son las siguientes: las características de los estudiantes; el contexto económico y social; los insumos facilitadores; la enseñanza-aprendizaje y los resultados. Según este enfoque, la calidad educativa se determina por múltiples factores que interactúan entre sí, tal que resulta muy complejo identificar la influencia de uno de ellos, como el rol de los docentes, en forma aislada. Las características de los docentes, recurso fundamental en el proceso educativo, pueden considerarse en sí mismas constitutivas de la calidad de la educación, a la vez que tienen una influencia en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en los resultados. Esta última dimensión, que remite a las habilidades y conocimientos adquiridos por los estudiantes, resulta muy difícil de cuantificar, y los indicadores disponibles suelen ser parciales. Sin embargo, suele ser la dimensión destacada al evaluar la eficiencia del sistema.

Más allá de la complejidad de la tarea, resulta de interés analizar los desarrollos teóricos y la evidencia empírica existente, para poder comprender y evaluar críticamente los debates y propuestas de política vigentes en el ámbito educativo. Debido a la responsabilidad que socialmente se le asigna a los docentes en los resultados del sistema, interesa en particular indagar en las variables constitutivas

del factor docente, en cómo el mismo se vincula con otros factores determinantes de la calidad educativa, y cómo se encuentra condicionado por el contexto.

### **Objetivo general**

En el llamado “conflicto docente” instalado a partir de las paritarias en la provincia de Buenos Aires, así como en el proyecto de reforma educativa plasmado en el Plan Maestro, se evidencian distintas tendencias y problemas que aquejan al sector educativo en la provincia y en el país en general, que exceden lo exclusivamente salarial: bajos rendimientos en las pruebas estandarizadas pese al aumento en el gasto destinado a educación; segmentación público-privada; malestar docente en relación a las condiciones de trabajo; pérdida del valor social otorgado a la profesión docente; dudas por parte de las autoridades y la sociedad respecto del esfuerzo, la capacidad y la motivación del cuerpo docente; entre otros. Los reclamos de los gremios docentes y las respuestas del gobierno responden a diferentes diagnósticos y concepciones sobre la situación educativa actual, la responsabilidad que le corresponde a las autoridades educativas y a los docentes en la determinación de la calidad educativa y las condiciones bajo las cuales debe desarrollarse el trabajo docente. Detrás de las declaraciones públicas por parte de distintos funcionarios de gobierno y las propuestas de política plasmadas en el Plan Maestro, se advierte un diagnóstico de crisis del sector educativo debido a la insuficiente calidad que ofrece, concepto que parece reducirse a su dimensión de resultados, la cual podría cuantificarse a partir de distintas pruebas estandarizadas. Asimismo, se evidencia la hipótesis de que en gran medida este problema se debe a la deficiente formación del profesorado y a una estructura de incentivos inadecuada para asegurar su máximo esfuerzo (que redundaría en altos niveles de ausentismo y un bajo compromiso con su labor).

En este marco, el **objetivo general** del trabajo es analizar, aplicando el herramental teórico-empírico propio de la Economía de la Educación, los mencionados supuestos, conceptos y relaciones identificables en la discusión paritaria y el Plan Maestro, con el fin de discutir su pertinencia en el contexto local.

### **Objetivos específicos**

- 1) Identificar los distintos componentes y determinantes de la calidad educativa en la educación básica, analizando en particular el rol del factor docente.
- 2) Aportar evidencia empírica que permita diagnosticar, a modo de contextualización, la situación del sistema educativo nacional y provincial en relación a la calidad educativa.
- 3) Determinar las principales características del trabajo docente en el contexto nacional y provincial, explicando su posible vinculación con la calidad educativa y analizando cómo las instituciones<sup>5</sup> y los distintos factores contextuales pueden condicionar este vínculo.
- 4) Aplicar la teoría económica del Principal-Agente al ámbito educativo en el contexto nacional y provincial para evaluar la propuesta de profesionalización del trabajo docente como medio para incrementar la calidad educativa.

### **Estrategia de análisis**

Se sigue una estrategia teórico-empírica que, partiendo de una revisión de la literatura especializada a nivel internacional, nacional y provincial, incluye: i) el análisis de indicadores elaborados con fuentes de información secundaria para describir la situación en relación a la calidad educativa, caracterizar el cuerpo docente y el contexto en el que trabaja a nivel nacional y provincial; ii) el análisis crítico de la normativa vigente (Ley Nacional 26.026/06, Ley 25.864/04, Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires-Ley Provincial 13.552), considerando la estructura de incentivos que configura tanto para insertarse en la profesión docente como al interior de la misma; iii) la adaptación del problema del Principal-Agente al ámbito educativo nacional y provincial, para analizar las propuestas y definiciones enunciadas en la discusión paritaria y en el Plan Maestro, considerando su pertinencia o factibilidad para mejorar la calidad educativa.

---

<sup>5</sup> Definidas en un sentido amplio como normas y reglas formales e informales, sistemas de percepciones y expectativas, que estructuran los incentivos y regulan la interacción entre los actores de un sistema (Rollinat, 1997; Schmidt, 2004).



## **2) LA CALIDAD EDUCATIVA: MARCO TEÓRICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La Ley Nacional de Educación N° 26.026/06 establece en sus artículos 2° y 4° que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el estado debido a que ayuda a construir una sociedad justa, a reforzar la democracia, reafirmar la identidad y soberanía nacional, a respetar los derechos y fortalecer el desarrollo económico de la nación

La ley citada sigue una línea de políticas educativas que buscaron a lo largo de nuestra historia ampliar el acceso a la educación, aunque en cada período histórico la justificación respondiera a distintos intereses. Ya con la Ley 1.420 de 1884 se estableció la educación primaria, obligatoria, gratuita, laica, común a todos y graduada. Con la Ley Láinez de 1905 se autoriza al gobierno central a establecer escuelas primarias en todo el territorio favoreciendo la expansión del sistema educativo bajo control estatal. Por otro lado, como resume Krüger (2013a), en el nivel secundario se da una expansión en su cobertura con el primer gobierno peronista hasta la década de los cincuenta, y luego se registra otra a partir del retorno a la democracia de 1983, llegando a fines de esa década con aproximadamente un 75% de la población en edad correspondiente ingresando al nivel medio. Durante los años noventa se instala como objetivo de política la universalización de los niveles post-primario, lo cual se intenta lograr a través de instrumentos como la Ley Federal de Educación (1993) y el Pacto Federal Educativo (1994).

La ley 26.026/06 pertenece a un nuevo proceso de reforma educativa iniciado en el siglo XXI y, en su artículo 17, explicita que la educación obligatoria se extiende desde los cinco años hasta la finalización del nivel secundario, considerando que la educación durante este lapso es fundamental para el desarrollo personal y social. La ley 27.045/14 amplía la obligatoriedad a partir de los cuatro años. Dentro de este tramo se pueden distinguir tres niveles diferenciados<sup>6</sup> entre sí por sus finalidades: el nivel inicial, el nivel primario, y el nivel secundario.

En el primer capítulo del proyecto de ley Plan Maestro (2017) se propone,

---

<sup>6</sup> El Nivel Superior no forma parte de la educación obligatoria, si no que comprende a los sujetos que estén en condiciones y quieren acceder a este nivel, según el artículo 2° de la Ley de Educación Superior.

siguiendo esta línea de política educativa, ampliar la cobertura escolar desde la sala de 3 años, y asegurar realmente la obligatoriedad de la escuela secundaria aduciendo a los problemas de repitencia y deserción del nivel.

La continua extensión de la obligatoriedad en los distintos niveles ha ido implicando un acceso masivo a los mismos, representado por la expansión de la matrícula. Según los Anuarios Estadísticos publicados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación Nacional, desde el 2001 hasta el 2015 la matrícula ha evolucionado de la siguiente manera para los tres niveles: en el inicial, ha aumentado un 33%; en el primario ha registrado una caída del 3,2%; mientras que en el secundario ha aumentado en un 12,5%. En la provincia de Buenos Aires, en base a los mismos anuarios podemos observar que el nivel inicial es el que ha aumentado año tras año sus tasas de matriculación hasta acumular en el 2015 un 27% de crecimiento respecto al 2001; el nivel primario tuvo una caída en el 2003, y a partir de allí una recuperación hasta llegar en 2015 a aumentar un 2,2% respecto al 2001; la matrícula del nivel secundario cayó desde el período 2001-2007 y luego se recuperó hasta acumular en 2015 un 5,7% más que en 2001 (los datos completos se muestran en las Tablas 1 y 2 del Anexo 1).

La Ley Nacional de Educación establece en su artículo 89 que el Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad. En este punto resulta importante pensar si garantizar el acceso masivo a la educación resulta suficiente para contribuir al desarrollo económico, y asegurar la calidad educativa.

### **2.i. La calidad educativa y sus factores condicionantes**

La calidad educativa es un término amplio que implica muchas dimensiones, que por lo tanto tiene muchas perspectivas de análisis y su definición dependerá en gran medida de los objetivos del estudio o política que pretenda llevarse a cabo (Krüger, 2013a). Por lo tanto se hace necesario clarificar algunas cuestiones respecto a la definición del término ya que, siguiendo a Gentili (2008), “la calidad es un conjunto de variables articuladas y analizarlas supone algo complejo, no puede ser ¿está mejor o

peor el sistema educativo?” (p. 5).

La revisión de la literatura sobre la temática de la calidad en educación indica que este término se incorpora en la agenda educativa de la mano del neoliberalismo en la década de los ´90, y desde esta perspectiva técnica se asocia a la rendición de cuentas y a la eficiencia de los recursos invertidos.

Sin embargo, se puede establecer otra visión sobre la calidad relacionada con el valor moral de los procesos educativos que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Sverdlick, 2009) y, por lo tanto, no resulta sencilla de evaluar. Desde esta perspectiva se abren múltiples interrogantes, entre los que se puede nombrar: ¿cuáles son los contenidos y modalidades adecuadas? ¿para qué fines? ¿los recursos que se destinan son suficientes? ¿los docentes tienen una buena formación?

Haciendo estas aclaraciones, y retomando el énfasis puesto en la “baja calidad” de nuestro sistema educativo durante las negociaciones salariales, se intentará analizar cuáles son los factores que condicionan la calidad educativa. Según el Reporte de la UNESCO (2005) se postula que las dimensiones que influyen y/o constituyen a la calidad educativa son las siguientes:

- *Características de los estudiantes:* se refiere a la educabilidad de los individuos, vinculada con el desarrollo cognitivo y la socialización primaria.
- *Contexto económico y social:* se incluyen aquí variables como la situación económica y de trabajo de la comunidad, factores socioculturales y religiosos, recursos destinados a la educación, demandas que se le hacen al sistema educativo, tiempo destinado a las tareas escolares, apoyo familiar a los educandos, entre otros.
- *Aportes facilitadores* vinculados con lo que sucede dentro de las escuelas y de las aulas: materiales, infraestructura, instalaciones, recursos humanos, administración escolar, estrategias didácticas, entre otros.
- *Enseñanza y aprendizaje:* vinculados a los métodos pedagógicos, tiempos de aprendizaje, evaluación y tamaño de clases.
- *Resultados:* competencias básicas en lectura, escritura, aritmética, valores, competencias para la vida cotidiana.

A continuación se abordará cada uno de estos componentes presentando algunos datos representativos de nuestro país:

### 2.i.a. Dimensión: características de los estudiantes

El reporte de la UNESCO citado explica que es importante comprender que las desigualdades entre los alumnos a causa de su sexo, discapacidades, raza, etnia, enfermedades o contextos de emergencia pueden afectar el rendimiento escolar, y por lo tanto hay que analizar los resultados de las pruebas estandarizadas teniendo en cuenta estos factores.

Para demostrar cómo en el sistema educativo se reproducen algunas situaciones sociales podemos ver cómo el capital (monetario y cultural) de las personas determina las posibilidades de acceso y permanencia en la escuela, y se consolidan las desigualdades de origen.

Según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) para el año 2014, el nivel socioeconómico es influyente en el acceso a la educación: para el nivel inicial sólo el 62,6% de los niños que pertenecen al quintil de ingresos más bajo accede mientras que el 83,9% del quintil más alto lo hace; para el nivel medio, el 88% del quintil más bajo accede mientras que el 98% del quintil más alto lo hace; solo para primaria el acceso es más parejo, del 99% en ambos quintiles. En el mismo sentido, podemos concluir que el nivel cultural (indicado a través del clima educativo de los hogares)<sup>7</sup> afecta el ingreso a la educación formal:

Cuadro 1. Tasas de escolarización en Argentina por edad según clima educativo de origen.  
Año 2014

	Bajo	Medio	Alto
5 años	91,61	95,85	99,35
6-8 años	100	98,98	99,73
9-11 años	99,44	99,13	99,54
12-14 años	90,5	98,22	98,8
15-17 años	65,25	89,19	96,18

Fuente: IIPPE-UNESCO/OEI en base a EPH (INDEC).

Sin embargo, el acceso no es la única variable que es necesario considerar ya que la

<sup>7</sup> El clima educativo del hogar es el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más. Se considera bajo: si el promedio es inferior a 6; medio: si el promedio oscila entre 6 y menos de 12; alto: el promedio es mayor a 12 años.

terminalidad, el abandono y la repitencia constituyen índices claves. Desde el 2005 al 2014, según la DINIECE, estas variables presentaron una leve mejoría, como se puede observar en la siguiente tabla:

Cuadro 2: Tasas de repitencia y abandono comparadas para el nivel primario y secundario

	Primario		Secundario primer ciclo		Secundario segundo ciclo	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Tasa de repitencia	6,6%	2,0%	12,3%	11,0%	8,1%	6,0%
Tasa de abandono	1,5%	0,76%	9,9%	8,2%	19,4%	13,6%

Fuente: Elaboración propia en base de datos DINIECE

Pese a esta leve mejora<sup>8</sup>, es necesario seguir estudiando el vínculo de estos síntomas con el nivel socioeconómico de la población para comprender los problemas que impiden la finalización de los estudios básicos. Según Krüger (2016):

*“quienes provienen de familias con un mayor clima educativo o un alto nivel de ingreso se encuentran en clara ventaja [respecto a las posibilidades de progresión y conclusión] frente a los demás segmentos, y estas brechas- que son del orden del 10 o 20%- no se han reducido sustancialmente desde fines de los noventa a la actualidad”* (p.59).

### **2.i.b. Dimensión: contexto**

Si bien durante la década siguiente a la crisis del 2001 se registró una caída en los niveles de pobreza y desigualdad, “la exclusión social y las desigualdades económicas gestadas en las décadas precedentes persisten como problemas relevantes para Argentina” (Mezzadra y Velleda, 2014, p. 79). El reporte de UNESCO (2005) explica que si bien la educación tiene potencial para modificar el funcionamiento social a largo plazo, a corto plazo es un fiel reflejo de lo que ocurre en la sociedad, ya que muchas prácticas educativas quedan determinadas por los valores o situaciones extraescolares que penetran en la escuela. En contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica, lograr ambientes propicios para la enseñanza-aprendizaje resulta complejo.

El reporte también incluye dentro del contexto a las políticas educativas que determinan la práctica escolar, responsabilidades y funciones. Retomando la Ley

<sup>8</sup> Estrictamente, dependiendo del período tomado como referencia, la situación en relación al rezago y la terminalidad se ha mantenido relativamente estable o incluso ha empeorado (ver, por ejemplo, Krüger, 2016).

Nacional de Educación, en ella se reconoce como responsable de la política educativa al estado en sus tres niveles: nacional, provincial, municipal. En cuanto a los actores responsables de brindar servicios educativos, la ley establece en su artículo 62 que podrán ser establecimientos de gestión estatal y privada.

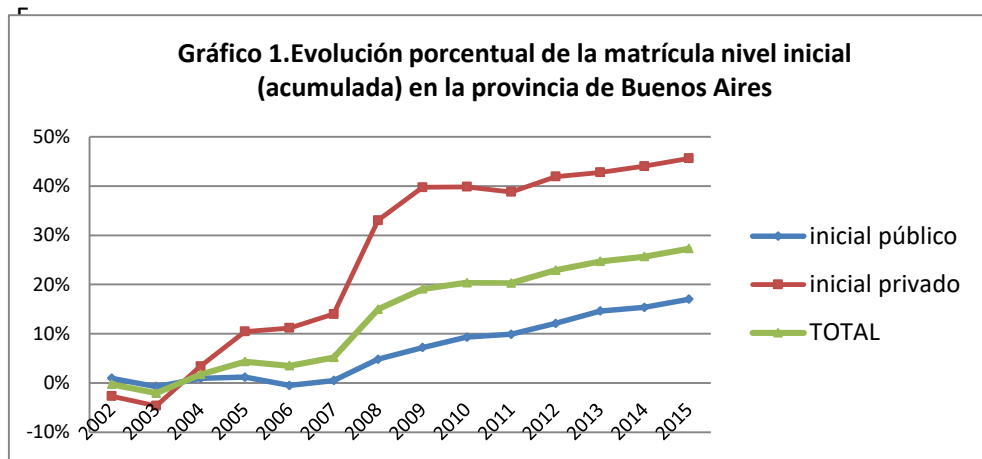
Al respecto se han observado en los últimos años tendencias que marcan una mayor participación de los establecimientos del sector privado en la oferta educativa. Según Botinelli (2013), del año 2003 al 2012 el porcentaje de la matrícula del sector privado en el nivel inicial pasó del 34% al 38%; la del primario del 24% al 30%; y en el secundario se mantuvo alrededor de un 25%. Aunque no constituye el punto central de esta tesis, es importante al menos nombrar cuáles son los motivos de esta tendencia. Siguiendo al mismo autor, se puede establecer que la elección de lo privado proviene por un lado de las dificultades que los padres observan en la escuela pública, como por ejemplo las intermitencias en las clases por los paros, los altos niveles de ausentismo docente o los problemas de infraestructura. Este primer motivo tiene que ver más con la necesidad de un calendario escolar previsible cuando los padres tienen compromisos laborales que con una exigencia pedagógica, y se la podría nombrar como demanda de cuidado (Gamallo, 2011). También bajo esta demanda se incluye la idea de que la gestión privada cuida y vigila más a los alumnos. Asimismo, podríamos decir que la política actual subvenciona las alternativas privadas permitiéndoles ofrecer un servicio educativo a una cuota “razonable”, lo cual junto con el fenómeno del crecimiento económico de las últimas décadas favoreció que sectores más humildes puedan pagar esa cuota y logren satisfacer la demanda de cuidado. Un motivo que resulta menos relevante en las entrevistas realizadas a directivos o padres tiene que ver con la elección de un proyecto pedagógico diferenciado desde la oferta privada, basado en la religión o en salidas laborales “más seguras” (Gamallo, op. cit.).

El proyecto de ley Plan Maestro (2017) deja un mayor margen para la privatización del sistema educativo, ya que afirma que:

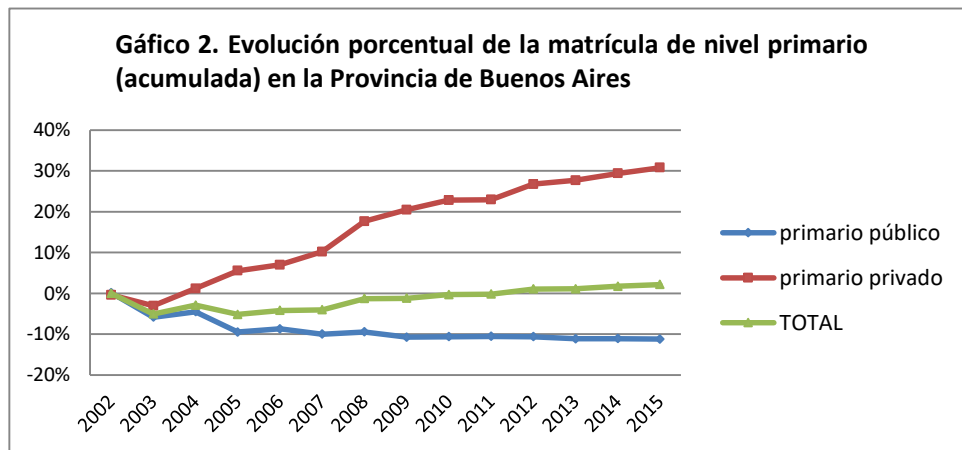
*“es necesario convocar a todos los organismos públicos, empresas, sindicatos y organizaciones sociales, para el desarrollo de proyectos específicos que permitan terminar la escuela secundaria a través de ofertas alternativas de calidad; acreditando*

*saberes por experiencia y utilizando modalidades semipresenciales, virtuales y a distancia, según la demanda no satisfecha de nuestro territorio nacional lo requiera” (pg. 9).*

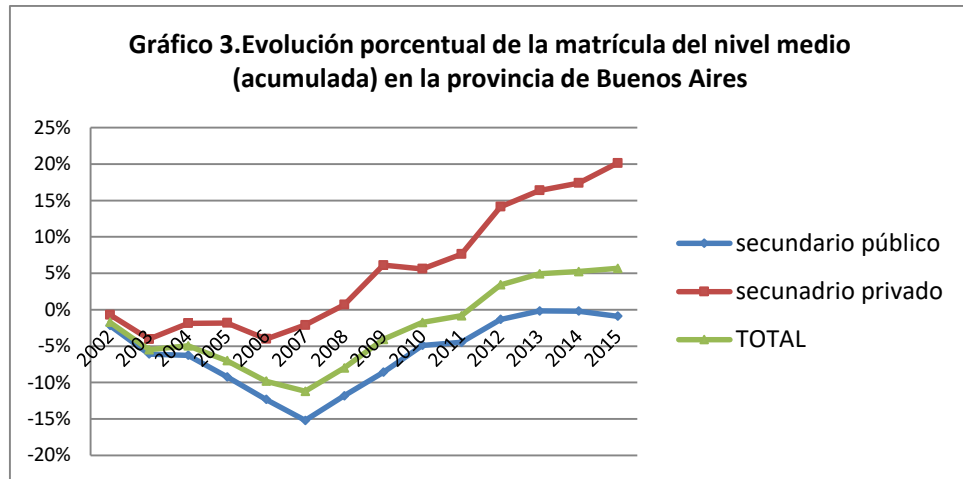
En el caso de la Provincia de Buenos Aires, como se puede observar en los Gráficos 1 al 3 construidos en base a los Anuarios Estadísticos Educativos (DINIECE), en los tres niveles la matrícula del sector privado ha mostrado un incremento mayor que la total (Tabla 3 del Anexo 1). Es llamativo el caso del nivel primario, en donde se observa un fuerte aumento en los alumnos inscriptos en la esfera privada junto con una caída en los inscriptos en la esfera pública.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos (DINIECE)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos (DINIECE)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos (DINIECE)

### 2.i.c. Dimensión: aspectos facilitadores

Para observar cómo las intencionalidades políticas se llevan adelante en la práctica educativa se hace necesario evaluar los recursos que se destinan a la educación. A nivel general se puede analizar qué cantidad de recursos se destinan a educación ya sea en relación al producto nacional o regional, o a la cantidad de alumnos que se registren en las jurisdicciones.

La Ley Nacional de Educación determina en sus artículos 6°, 7° y 8° quiénes son los responsables del financiamiento de la educación, y en el artículo 12° explicita que la responsabilidad del Estado Nacional, provincias, y Ciudad Autónoma de Buenos Aires es concertada y concurrente. También establece que el presupuesto consolidado destinado a educación no debe ser inferior al 6% del PBI<sup>9</sup> (meta a lograrse para el 2010 según la Ley de Financiamiento Educativo 26.075/14). A continuación se muestra la evolución del indicador de gasto educativo desde el año de sanción de la ley, en donde se puede observar que la meta no fue cumplida:

<sup>9</sup> El análisis de esta meta de financiamiento implica detenerse en el hecho de que, desde la descentralización del nivel secundario en la década de los '90 (la educación primaria ya estaba descentralizada desde 1978), la mayor carga financiera de la educación recae en las provincias –que según Rivas (2010) afrontan el 75% del gasto total, mientras que la Nación aporta el 25% restante–. Por ello, la Ley de Financiamiento Educativo determina en su artículo 7° la creación de una asignación específica en los recursos coparticipables para coadyuvar a la disponibilidad de los recursos de los presupuestos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, siguiendo al mismo autor, la coparticipación efectiva resulta en un desequilibrio federal, y por lo tanto se generan diferencias entre jurisdicciones en las posibilidades del financiamiento educativo.



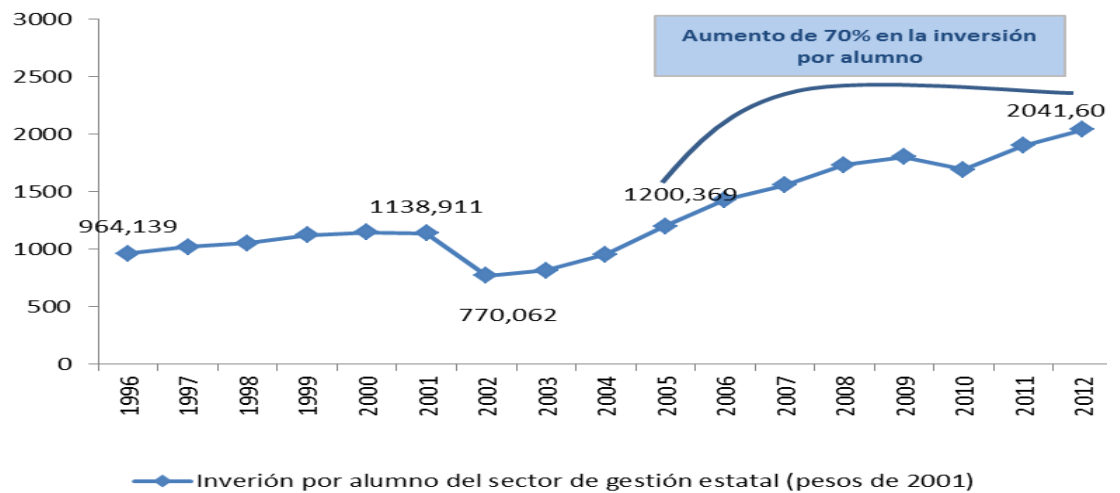
Cuadro 3. Gasto público en educación como porcentaje del PBI a nivel nacional

2005	3,84
2006	4,11
2007	4,44
2008	4,84
2009	5,52
2010	4,99
2011	5,26
2012	5,32
2013	5,41
2014	5,3

Fuente: Banco Mundial.

Otro indicador a analizar es el gasto por alumno del sector estatal (a precios del 2001), que según los datos de Bezzem, Mezzadra y Rivas (2014), desde el 2005 al 2014 aumentó un 70% (Gráfico 4):

Gráfico 4. Evolución del gasto por alumno del sector estatal a precios 2001.



Fuente: Bezzem, Mezzadra y Rivas (2010)

Un análisis más detallado de los recursos destinados a educación en la provincia de Buenos Aires puede verse en las Tablas 4 y 5 del Anexo 2, pero es interesante remarcar que en esta jurisdicción han aumentado los esfuerzos provinciales desde el 2003 hasta el 2009 (pico máximo con un 4,62% del PBG), para presentar luego una caída en el

2012, y luego recuperarse hasta llegar en el 2015 a un 5,28%. Por otro lado, el gasto por alumno del sector estatal al año 2015 en términos nominales ha aumentado 12 veces respecto del 2005, mientras que en términos reales (a precios de 2001) ha aumentado 3 veces.

Podemos concluir que, tanto a nivel nacional como provincial, durante los últimos años se han aumentado los recursos destinados a educación, en cualquiera de sus formas analizadas. Ahora bien, se hace necesario evaluar cómo se asignan los recursos, lo cual se analizará siguiendo la estructura planteada por el reporte de la UNESCO (2005), que considera a tres aportes facilitadores:

**-Recursos materiales** aportados por las familias y gobiernos, como libros y otros soportes digitales, bibliotecas, infraestructura, etc. Según el informe del SITEAL elaborado por Falus y Golderberg (2010), el 33% de las escuelas primarias del país no contaba con recursos mínimos indispensables como lo son agua, luz, sanitarios, recursos didácticos tradicionales y tecnológicos, y el 64% no contaba con recursos deseables. Según Mezzadra y Veleda (2014), la Argentina obtuvo un puntaje de -0,38 en el índice de infraestructura escolar de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) (donde 0 es el promedio de los países de la OCDE), por debajo de la situación de Chile (-0,12) y Brasil (-0,35) para el año 2012. Interesante es el aporte de Krüger (2013b), quien expone además que dentro del sistema educativo las escuelas de gestión privada muestran mejores valores en los índices de la calidad de los recursos educativos.

**-Recursos humanos** constituidos por docentes, directores, administradores, supervisores. Según los datos de PISA 2009, Argentina parece estar bien posicionada respecto a los demás países participantes, mostrando mejores índices de escasez de docentes, y un ratio alumnos/docente apenas superior a la media. Por otro lado, la proporción de docentes certificados es mayor a la media, aunque los docentes del nivel universitario son menores (Krüger, 2013b). El factor docente se analizará en detalle en la Sección 2.ii.

**-Buena administración** referida al clima institucional, modalidades y vínculo con el entorno. Según los datos PISA 2009 Argentina tiene rendimientos similares al resto de

los países participantes en los índices de participación docente, capacidad de liderazgo y control de los directivos, y relaciones internas entre docentes y alumnos. Sin embargo, nuestro país tiene menor rendimiento en lo que se refiere a oferta de actividades extracurriculares y autonomía de los centros educativos. Por último, las escuelas de gestión privada tienen mejores promedios que las de gestión estatal en todos los aspectos considerados. (Krüger,2013b)

Los aspectos facilitadores son abordados en el capítulo cuatro del Plan Maestro, en donde se mencionan los objetivos del proyecto en cuanto a infraestructura y tecnología, y se determina que la inversión en infraestructura será llevada adelante por el gobierno nacional, mientras que las provincias deberán poder solventar los gastos de mantenimientos de los mismos. Por otro lado, sostiene que es fundamental promover ciertas competencias y habilidades asociadas con la cultura digital, por lo que resume la meta a universalizar las condiciones de igualdad en la provisión de conectividad, equipamiento y recursos digitales para el 2021. En el capítulo 6 determina que al gobierno nacional le corresponderá financiar los programas destinados a cumplir las metas de infraestructura, mantenimiento escolar, tecnología y conectividad, formación docente y educación superior universitaria. Por su parte, la inversión de los gobiernos provinciales deberá destinarse principalmente al incremento de la planta docente para asegurar la cobertura universal en todos los niveles y la extensión de la jornada en las escuelas primarias y secundarias.

### **2.i.c. Dimensión: enseñanza y aprendizaje**

Según el reporte de la UNESCO (2005) esta esfera comprende el tiempo que los alumnos le dedican al aprendizaje, los métodos de evaluación empleados, los estilos de enseñanza, la lengua utilizada, y las estrategias de organización de la clase.

Si bien todos los aspectos involucrados son relevantes haremos hincapié en el tiempo de clases ya que los días de clase efectivos son un dato polémico en cada paritaria.

Siguiendo a Krüger (2013a), el concepto de calidad como valor agregado compara la condición de los estudiantes al inicio del período de escolaridad con su situación al final de la misma, y en esta visión el tiempo de exposición de los alumnos

al aprendizaje es una variable clave. Si bien se trata de una visión reduccionista, en tanto los procesos de aprendizaje son variados, lentos y prolongados (Sverdlick, 2009), el tiempo es una variable que se toma como fundamental a la hora de mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La ley 25.864/04 en su artículo 1° determina un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clase para todos los establecimientos en donde se imparta educación inicial, primaria y secundaria, considerando un “día de clase” cuando se haya completado al menos la mitad de la carga horaria establecida por las distintas jurisdicciones para la jornada escolar. Como explican Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz (2010), Argentina muestra una cantidad de horas de formación inferior a la de los países de la región y la mayor parte de los establecimientos del país ofrecen una jornada simple de 4 horas<sup>10</sup>. Por otro lado, estos autores muestran los resultados de algunos estudios que comparan los rendimientos de los alumnos en escuelas con jornada simple y completa, los cuales sugieren que los resultados de las últimas son mejores que las primeras.

Para abordar el tiempo de exposición de los alumnos al aprendizaje no sólo es importante analizar la duración de la jornada y los días mínimos de clase, sino que además es necesario estudiar los fenómenos de ausentismo docente y estudiantil. El ausentismo de los docentes será abordado más adelante, y en cuanto al estudiantil podemos observar que según cifras del Operativo APRENDER 2016 resulta mayor en el nivel secundario – el 34% de los alumnos falta más de un 10% del ciclo lectivo–, en contraposición con el nivel primario –sólo un 11% de los alumnos manifiesta tener ese nivel de inasistencias–.

El proyecto Plan Maestro propone en su capítulo dos aumentar el tiempo de enseñanza en tres sentidos: los días de clase, la extensión de la jornada escolar, las horas de clase efectivas y el tiempo de trabajo docente extra clase. Nuevamente, se abre la puerta a los agentes privados –en especial ONG– para “que trabajen junto a la escuela en los desafíos presentes y que permitirán no solo la extensión de la escolarización de los niños en términos cuantitativos, sino que, fundamentalmente,

---

<sup>10</sup> Para el caso de Argentina, tomando a CABA como referencia, el informe PISA (2016) indica que los estudiantes asisten a escuelas en donde más de la mitad de los docentes son de trabajo parcial, mientras que el promedio para la OCDE con docentes de jornada simple es del 21%.

colaboren en reconfigurar la idea misma de lo escolar, ampliando sus sentidos”.

### **3.i.d. Dimensión: resultados**

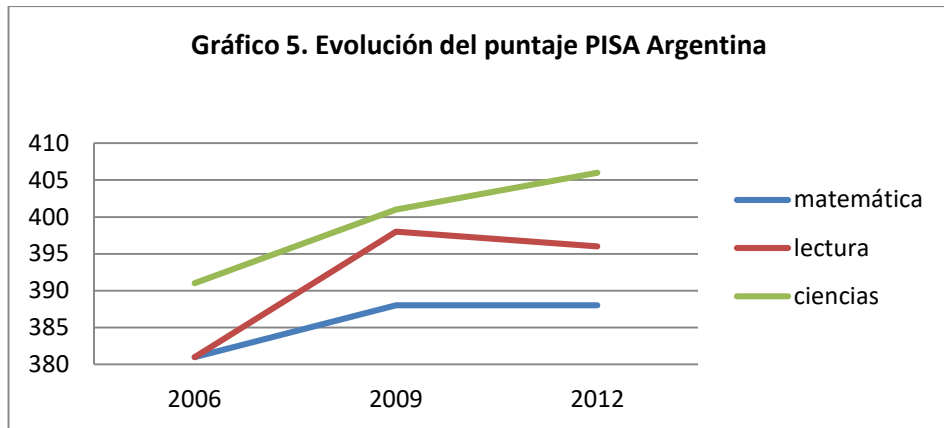
Según el citado reporte de la UNESCO (2005), los logros de la educación deben evaluarse en función de los objetivos fijados, y la forma más fácil de reportar logros consiste en evaluar los resultados obtenidos en pruebas o exámenes estandarizados. A nivel internacional existen pruebas que se aplican a varios países como PISA, mientras que a nivel nacional se han implementado operativos como el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) y APRENDER. Los resultados del APRENDER, y de las pruebas PISA fueron citados durante la paritaria 2017, y por lo tanto se hace necesario su análisis.

Las pruebas PISA se enmarcan dentro del proyecto INES (*International Indicators of Education Systems*) del Centro para la Investigación e Innovación Educativas (CERI), dependiente de la OCDE que tiene como objetivo la producción de indicadores educativos sobre los sistemas de sus países miembros. Según la OCDE (2007) en los exámenes de PISA se evalúa las competencias de lengua, matemática y ciencias de los alumnos de 15 años, ya que son personas prontas a terminar el secundario o integrarse a la vida laboral, y el estudio tiene como finalidad brindar información detallada a los países miembros para tomar decisiones y realizar políticas públicas.

APRENDER, por su parte, según la página web del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, es un dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en que se desarrollan; y la información recopilada será un insumo para decisiones de política educativa. En el operativo 2016 se evaluaron a todos los alumnos de 6° año de primaria y último año de secundaria, y además a una muestra de los alumnos de 3° grado de primaria y 2/3 año de secundaria. Las áreas que se evaluaron fueron lengua y matemática para el nivel primario y la muestra del 2°/3° de secundaria, y al último año de secundaria se le adicionó las áreas de ciencias sociales y naturales.

Un resultado de estas evaluaciones es que si bien Argentina parece mostrar

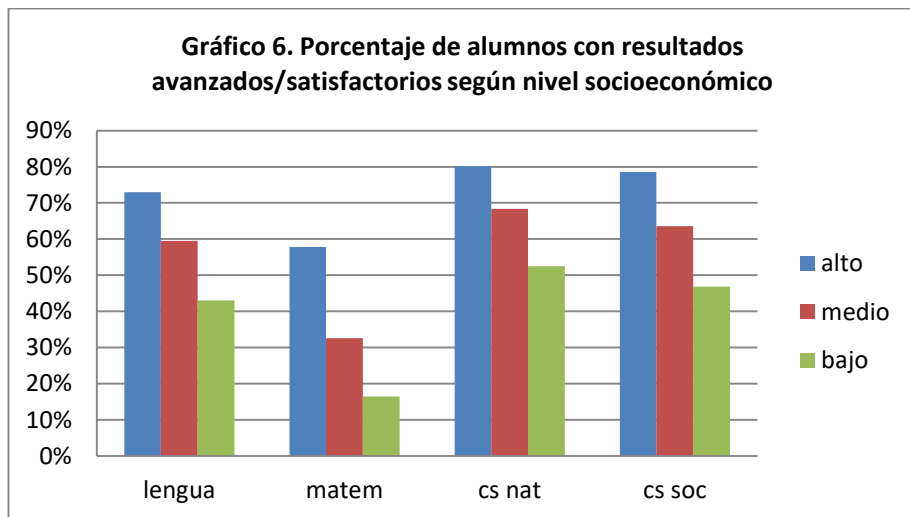
una leve mejoría en las pruebas PISA (2006-2012)<sup>11</sup>, se ubicó muy por debajo del promedio para la OCDE (500 puntos) en las tres áreas evaluadas (Gráfico 5)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

En las pruebas de APRENDER se destacan los siguientes datos para el nivel secundario (edad más cercana a la evaluada por PISA):

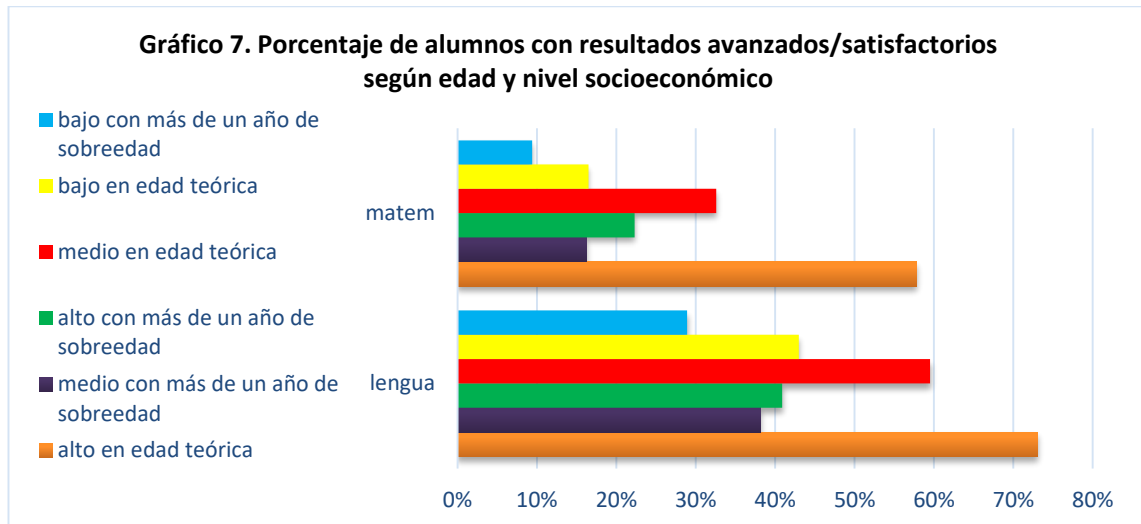
-El nivel socioeconómico es determinante de los resultados: más del 50% de los alumnos que provienen de un hogar en el nivel alto respondieron de forma satisfactoria/avanzada en todas las áreas, mientras que entre los de estrato bajo más de la mitad respondieron de forma básica o insatisfactoria (a excepción de ciencias naturales).



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del sistema abierto de consulta Aprender 2016.

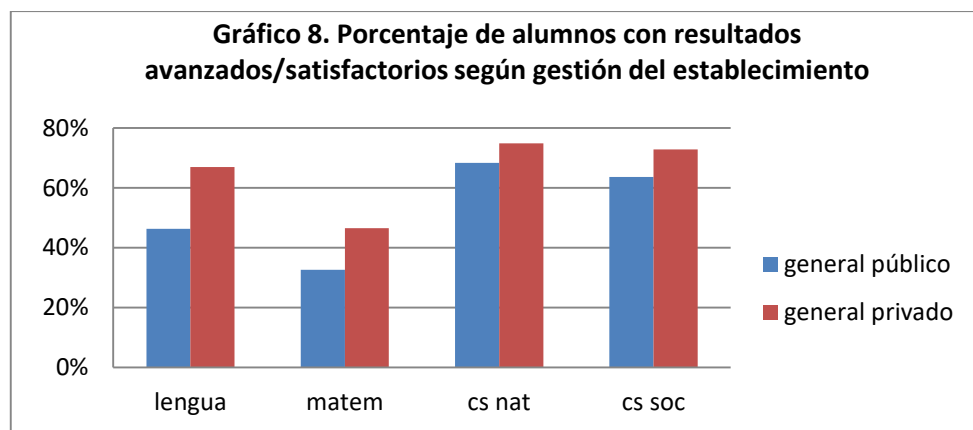
<sup>11</sup> Cabe aclarar que si se toma como referencia a los resultados de las pruebas PISA del año 2000, Argentina no ha mostrado ninguna mejora sustancial hasta la ronda 2012 del estudio (OCDE, 2013).

-Las trayectorias escolares como abandono temporario, ingreso tardío o repitencia que producen sobreedad escolar, agravan los malos rendimientos en cada nivel socioeconómico (Gráfico 7)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del sistema abierto de consulta Aprender 2016.

-Existen brechas de rendimiento según el tipo de gestión de las escuelas:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del sistema abierto de consulta Aprender 2016

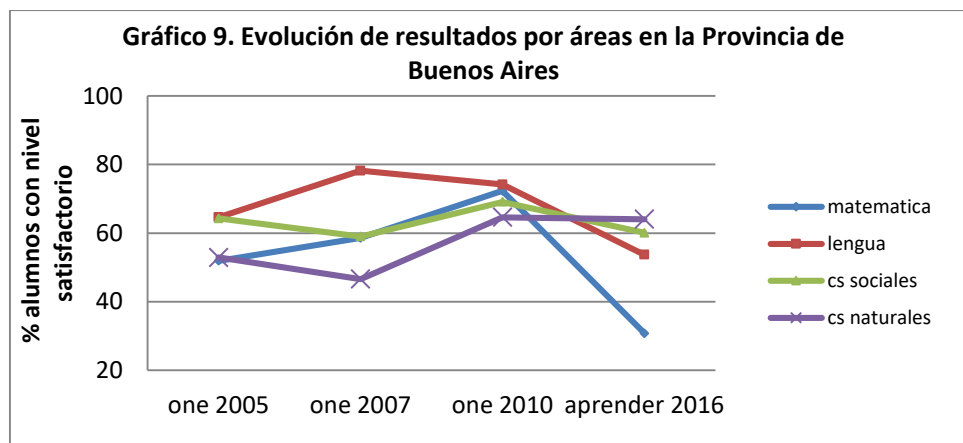
Sin embargo, los datos del Gráfico 8 deben ser relativizados considerando que según el mismo operativo casi el 90% de los estudiantes de nivel socioeconómico bajo asiste a escuelas de gestión estatal, mientras que sólo lo hace un 70% de los estudiantes de nivel alto. En este sentido, Formichella y Krüger (2013) relacionan los resultados de nuestro país en las pruebas PISA 2009 con los establecimientos de

gestión pública y estatal, y concluyen que si bien hay evidencia de que el rendimiento en las escuelas de gestión privada es mayor al de las escuelas públicas, esto no es debido a su forma de organización, sino a que a las primeras asisten alumnos con un nivel socioeconómico más elevado, en mejores condiciones para transitar su carrera escolar.

-En cuanto a la evolución de los resultados en el tiempo, según el Primer Informe de Resultados de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Deportes, se puede afirmar que en la prueba Aprender 2016 en comparación al ONE del año 2013 se ha avanzado levemente en las áreas de lengua, ciencias naturales y ciencias sociales y se ha empeorado en matemática.

A nivel provincial, en Buenos Aires las pruebas del último operativo nacional de evaluación Aprender mostraron algunos resultados preocupantes: sólo el 30% de los estudiantes respondió satisfactoriamente en matemática y un 53% en lengua, mientras que un poco más del 60% respondió de manera satisfactoria o avanzada en ciencias sociales y naturales.

En comparación con los operativos anteriores se observa una caída en todas las áreas, a excepción del área de naturales que mantiene su rendimiento, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del sistema abierto de consulta Aprender 2016

A la luz de estos datos, podría afirmarse que nuestro país y la provincia de Buenos Aires presentan una calidad educativa baja en términos de resultados en



pruebas estandarizadas, aunque es necesario realizar algunas críticas a estos mecanismos de evaluación.

En primer lugar, en cuanto a la herramienta de evaluación en sí podemos decir que resulta parcial e incompleta ya que, por ejemplo, la forma de aplicación no permite mostrar la evolución del aprendizaje para un mismo grupo de estudiantes. Además, evalúan determinadas áreas dejando de lado otras áreas o contenidos que pueden abarcarse dentro del aula debido a las necesidades de los educandos, e ignoran otros aspectos relativos a la función social de la escuela, como la construcción de lazos con la comunidad (Gómez Yepes, 2004), o el desarrollo de otro tipo de competencias “no-cognitivas”, vinculadas con valores, actitudes y expectativas.

Al mismo tiempo, el argumento de que las pruebas logran captar el grado de desarrollo de las habilidades que necesitarán en el mercado laboral o en los estudios superiores no ha sido demostrado (Berrenchea 2010).

En segundo lugar, el énfasis en exámenes estandarizados como medida de la calidad educativa puede llevar a que la evaluación formativa en el aula se relegue a un segundo plano, siendo una herramienta fundamental en el aprendizaje (Crooks, 1998). Además la presión que provoca la publicación de los resultados puede inducir a los docentes a preparar a los alumnos para el “test” (Berrenchea 2010), perdiendo tiempo para otras estrategias de aprendizaje más significativas. O incluso más, puede existir la tentación de elegir al alumnado que participe (o no participe) en la evaluación.

Por último, en cuanto a la utilización que se les da a los resultados de pruebas internacionales estandarizadas como PISA, es importante recalcar que para evaluar los resultados de la escuela sólo se pone el foco en lo escolar, cuando en realidad mucho de lo que sucede en la escuela está determinado por circunstancias extra-escolares. En palabras de Ruiz y otros (2011; p. 330): “una vez conocidos los resultados, las miradas se dirigen hacia la estructura educativa sin cuestionar qué otros factores o situaciones dan lugar a los índices que arrojan las estadísticas y que van más allá de lo meramente educativo”. Esto lleva a que se deseen copiar estrategias o estructuras educativas de otros países sin hacer un análisis contextualizado de las mismas o, en palabras de los mismos autores, se genera un síndrome de “todos queremos ser Finlandia”.

En cuanto al operativo APRENDER, las críticas que se le realizaron también estuvieron focalizadas en que son pruebas descontextualizadas y que no sirven para medir todas las dimensiones de los problemas educativos. Desde los gremios se sostuvo que los resultados iban a utilizarse para atacar a los docentes y promover una reforma educativa. Gómez Yepes (2004, p. 79), en este sentido, afirma:

*“el uso de evaluaciones estandarizadas para medir la calidad educativa conlleva a que, cuando los resultados no son los esperados, se culpe injustamente a los docentes y a las escuelas (generalmente de carácter público), desconociendo que hay factores ajenos a ellos que afectan el desempeño de los estudiantes (pobreza, ausencia de los padres, violencia, desnutrición, entre otros)”*.

A modo de conclusión, podemos decir que las evaluaciones estandarizadas, aun con sus falencias intrínsecas, son instrumentos de evaluación valiosos en cuanto se apliquen dentro de una evaluación global en la que se incluyan además otras herramientas que midan la calidad educativa. El problema reside en que los resultados de estas pruebas se utilicen como señales del mercado y así se juzguen el desempeño de escuelas y docentes (Gómez Yepes, 2004), generando resistencia entre docentes e investigadores (Ball, 1990).

## **2.ii. El factor docente en la calidad educativa**

Considerado que los servicios educativos son intensivos en mano de obra, la mayor parte de los recursos que se destinan a educación tienen su destino en este rubro (Morduchowicz, 2004). Por lo tanto, cuando se analiza la calidad educativa en términos de resultados y se la asocia a los factores que son relevantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el factor docente cobra un rol esencial. La responsabilidad de los docentes en el éxito o fracaso escolar ha sido analizada desde hace décadas, y se puede analizar a través del concepto de función de producción educativa.

Una función de producción educativa establece una relación entre los insumos escolares y los resultados educativos. Desde los primeros aportes de Coleman (1966) se han realizado múltiples estudios que intentan demostrar cuáles son las variables que tienen mayor impacto en las diferencias de los resultados escolares. Siguiendo el

análisis bibliográfico hecho por Krüger (2013a), puede decirse que no hay un consenso en cuáles son las variables más influyentes, y que *“las discrepancias se deben a la complejidad del fenómeno analizado: los aprendizajes de los estudiantes dependen de múltiples factores interrelacionados, que actúan en distintos niveles y que resultan difíciles de cuantificar”* (p. 177). Como resume dicha autora, respecto del rol particular de los docentes y sus características en el rendimiento estudiantil (medido a través de pruebas estandarizadas), el debate continúa abierto. Mientras que algunos trabajos como el de Hanushek, Kain y Rivkin (1998), Rockoff (2004) o Konstantopulos (2005) hallan efectos significativos y positivos, otros encuentran un efecto poco importante (Krueger, 1999; Vignoles 2000). A su vez, distintos estudios han mostrado que no todas las características de los docentes tienen el mismo impacto en el rendimiento estudiantil: el conocimiento de la disciplina y el tipo de prácticas de enseñanza serían más influyentes que la experiencia, el nivel educativo o los salarios (OCDE, 2016).

Pese a la falta de consenso en cuanto a los determinantes de los resultados educativos, el papel de los docentes sigue estando en el centro de la atención. El informe de la UNESCO (2015) que estudia cuáles son los factores asociados a los resultados educativos en distintos países de la región latinoamericana, determina que: *“si bien no se encontró una relación estadísticamente significativa de algunas características docentes relativas a la formación inicial y continua de los países participantes del TERCE, esto no necesariamente implica que son irrelevantes para promover el desempeño académico de los estudiantes”* (p. 96). En el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (UNESCO, 2017) a su vez, se remarca que responsabilizar a un único actor, como los docentes, por los resultados deficientes de un sistema educativo es injusto –porque dichos resultados dependen de un múltiples factores interrelacionados– y además contraproducente –por el tipo de incentivos que puede generar en los docentes y porque tiende a minimizar el rol del gobierno–.

No obstante, el Plan Maestro en su capítulo tres determina, sin citar fuentes, que la experiencia internacional muestra que la calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores, y que es necesario abarcar tres dimensiones: la formación docente, la carrera y las condiciones de trabajo. Al mismo

tiempo considera que los docentes “deseables” deben dominar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), un segundo idioma, estar actualizados en sus disciplinas y didácticas correspondientes, y estar dispuestos a la evaluación permanente y formativa.

Frente a estas aseveraciones y a las expectativas sobre las características que debe tener un docente para contribuir a la mejora de la calidad educativa, se hace necesario analizar con detenimiento este factor. Siguiendo a la UNESCO (2015), las variables que se consideran críticas son: formación docente (inicial y continua), presentismo, clima aúlico y prácticas docentes.

### **2.ii.a. Formación docente**

De acuerdo al informe de la UNESCO (2015) “la formación inicial y continua, junto con la experiencia del profesor, constituyen la base sobre la cual se sostiene cualquier innovación curricular o pedagógica” (pg. 92). Siguiendo esta idea, en el artículo 73 la Ley Nacional de Educación 26.026/06 se plantea la necesidad de “jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de educación”.

En relación a la formación inicial hay que preguntarse en primera instancia cómo es el proceso de reclutamiento a las carreras de formación docente y cuáles son las características sociales de los estudiantes de las mismas. Según Davini y Alliaud (1995) la carrera docente representa la segunda opción frente al fracaso en el cursado de otra carrera o frente a la imposibilidad de acceso a otra carrera y, según Mezzadra y Veleda (2014) también es notorio que gran parte de la matrícula proviene de hogares de ingresos medios cuyos padres no han alcanzado el título secundario. En relación a las motivaciones de la elección de la carrera docente, es interesante atender a la idea de que una vez que alcanzan el título docente los jóvenes están incluidos de mejor manera en el mercado laboral pero al mismo tiempo acceden a una posición devaluada. En términos de Birgin (2000) “por un lado se trata de un título que perdió el valor simbólico de antaño (...) pero por otro lado permite no caerse” (p. 230).

Debido a la valoración social que tiene esta profesión en otros países, el acceso a su formación es limitado y existen mecanismos de selección, como pueden ser el

promedio en los niveles anteriores de estudio, o bien entrevistas. En nuestro país, en pos de mantener la tradición de acceso irrestricto y universal del sistema de educación superior, en los institutos superiores de formación docente (ISFD) se instalaron cursos obligatorios pero no eliminatorios, y se implementó un plan de tutorías para acompañar a los ingresantes con el fin de superar las diferencias que existen en la matrícula y favorecer el trayecto estudiantil (Mezzadra y Veleda, 2014)

Una vez que los aspirantes ingresan a la formación académica, se encuentran en distintas realidades no sólo condicionadas por sus situaciones socioeconómicas de origen, sino también porque el sistema de formación inicial está sobredimensionado y fragmentado, con planes de estudios disímiles según las instituciones en las que se cursen, y con superposición académica en algunas regiones<sup>12</sup>. El informe de Cámpoli (2004) nombra cuatro tipos de instituciones formadoras de docentes: los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), los colegios universitarios, los institutos universitarios y las Universidades. La Resolución 251/05 del Consejo Federal de Educación presenta algunos datos: existían para ese año 1170 unidades de formación docente no universitaria de gestión privada y estatal, y al mismo tiempo se detectaban casi 700 títulos de oferta de profesorado no universitarios de los cuales el 80% pertenecían a la gestión pública. Según este informe, la formación inicial y primaria recae prácticamente en el subsistema no universitario, mientras la secundaria sobre las universidades; y en cada subsistema existen múltiples causas de fragmentaciones: para el sector no universitario las tradiciones e historias de cada institución, y las capacidades edilicias y disponibilidad de recursos parecen ser los factores distintivos; mientras que para las universidades la forma en que se vinculan las distintas facultades involucradas en los profesorado, y cómo se articulan los saberes específicos de cada profesorado con los pedagógicos.

Pero además de la fragmentación, el sistema sufre de otros problemas que limitan la posibilidad de tener una formación inicial “buena”: insuficiente preparación de los formadores, frágiles contextos institucionales dados por la falta de edificios

---

<sup>12</sup> Este desorden y superposición en el nivel superior, no son características que afecten solo a los profesorado o magisterios. Según Riquelme (2006) estas características son propias de la expansión del nivel superior no universitario de la década del '90. El punto en cuestión es como reestructurar y hacer más eficiente al sistema sin que los puestos de trabajos se vean amenazados.

propios compartidos por varios niveles, lo que limita los horarios de cursados y debilita el sentido de identidad (Mezzadra y Veleza, 2014); trayectos formativos que presentan distancias importantes con las situaciones reales que luego afrontará un docente (Tedesco, 2001), y profesores que conviven con características actuales propias del trabajo docente, que serán explicadas en el próximo ítem.

Podríamos afirmar en este punto que cualquier intento por mejorar la calidad del sistema educativo implica transformar los niveles de formación inicial de los docentes. Pero además es importante establecer cuáles son los mecanismos por los cuales los docentes pueden seguir capacitándose a lo largo de su carrera.

La formación docente continua en nuestro país fue puesta en tela de juicio desde los orígenes del sistema educativo, ya en el siglo XX los docentes protagonizaron espacios autónomos de formación, y en la etapa que precede la década de los '90 el principal dispositivo regulador de los mismos fue el Estatuto Nacional Docente (Diker y Serra, 2008 ). Siguiendo a estos autores, se puede decir que en la década de los '90 la capacitación docente continua toma otra dimensión, ya que no sólo apunta a la actualización disciplinar sino también a la reconversión de docentes para asumir nuevos puestos y nuevas estrategias de enseñanza.

En esta década se creó la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) con la intención de articular e integrar un sistema de capacitación a nivel nacional, y la extensa normativa que se desarrolla en relación a este tema da cuenta de esa intención. En el informe elaborado por Serra (2001) se establece que la idea de capacitación de la década anterior tenía un componente marcadamente mercantil, ya que se articuló a la compra de cursos a empresas privadas, cuya certificación acreditaba puntaje, y además se generó una oferta desarticulada y de difícil control.

Como bien explican Mezzadra y Veleza (2014), a lo largo de la década del dos mil se planteó como críticas al sistema de capacitación que “los cursos de capacitación aislados consideran al docente en forma individual, que son asistemáticos, que se basan en una motivación externa (el puntaje), que se realizan fuera del lugar de trabajo y que suelen estar desconectados de las necesidades y problemas de las escuelas” (p.109). Por ello, en 2007 el Consejo Federal de Educación (CFE) estableció

los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional y se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). La mayoría de las provincias, por su parte, introdujeron modificaciones a las regulaciones de la formación continua con el objetivo de fortalecer el control del Estado sobre las ofertas disponibles. En este sentido, en la provincia de Buenos Aires se revalorizó a los Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa (CIIE), que tienen como uno de sus principales objetivos la coordinación y el desarrollo de la oferta regional de formación docente a través de capacitadores integrantes de los Equipo Técnico-Regionales, ya que el puntaje que ofrecen los cursos dictados bajo su órbita superan a los límites de puntos de la oferta privada.

Es interesante lo planteado por Diker y Serra (2008) en cuanto a la evolución del concepto de la capacitación continua. Tanto en el período previo a los '90 como durante dicha década la capacitación se consideraba una obligación individual del docente<sup>13</sup>, en este último período para garantizar la Reforma Educativa que se llevó adelante. En cambio, a partir del 2004 la capacitación comienza a ser vista como una obligación del Estado para garantizar la educación para todos.

En lo que respecta a formación, el Plan Maestro hace referencia al Plan Nacional de Formación Docente (2016-2021), recientemente aprobado por el CFE, cuyos objetivos son: mejorar la calidad de la formación inicial de los docentes aumentando el nivel de educación de sus formadores, garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación correspondiente por medio de un programa de becas, y fortalecer las prácticas de los docentes y directivos en ejercicio con capacitaciones en servicios. Además, establece cuáles son los criterios que se tomarán para la acreditación de las carreras de los ISFD. En cuanto a la formación continua, sostiene la necesidad de que converjan sobre temas prioritarios, los enfoques pedagógicos y la articulación con la carrera correspondiente. Por último, se postula la necesidad de invertir esfuerzos especiales en las figuras del Director de la escuela y el Supervisor, como líderes de los procesos de transformación.

---

<sup>13</sup> Aunque el Estado le brindara ciertos derechos regulados por el mismo Estatuto Docente para llevarla adelante, como por ejemplo la licencia con goce de haberes para capacitación.

Antes de cerrar consideraciones sobre la formación, es interesante retomar lo expuesto por Morduchowicz (2004), quien sostiene que no se visualiza una relación entre la capacitación docente y la calidad, y explica que es probable que esto se deba al contenido de los cursos de capacitación, que han sido utilizados con el objetivo de obtener más puntaje, más allá de su pertinencia en la mejora de las prácticas docentes. Por lo tanto, cualquier mejora en la capacitación docente debe tener en cuenta la importancia de la temática en relación a la mejora de la calidad educativa.

### **2.ii.b Clima áulico y prácticas docentes**

El documento de la UNESCO (2015) plantea que “las interacciones que ocurren en la clase son esenciales para el aprendizaje en la medida que éstas configuran el ambiente y promueven la estimulación cognitiva y lingüística” (p. 110). El clima áulico, según este texto, está determinado por las prácticas docentes, ya que las mismas determinan el tipo de vínculos entre estudiantes y entre estudiantes-docentes, y constituye uno de los aspectos a mejorar para elevar la calidad educativa.

Sin embargo, se hace necesario hacer algunas aclaraciones sobre las nociones plasmadas por el documento de la UNESCO. En primer lugar, resulta complejo hablar de prácticas docentes como un todo cuando existe gran heterogeneidad dentro del cuerpo docente, ya que no todos los docentes tienen la misma situación de revista<sup>14</sup> y por lo tanto no todos gozan de los mismos derechos, como por ejemplo la estabilidad. Tampoco el cuerpo docente es homogéneo en cuanto a las representaciones que sostienen a la hora de llevar adelante sus prácticas, ya que existen tres visiones simultáneas y muchas veces contrapuestas: la docencia como sacerdocio, como profesión o como trabajo asalariado (Tedesco y Tenti Fanfani, 2006).

En segundo lugar, se ha sostenido que la docencia transita una crisis de autoridad pedagógica, dada por la crisis de la modernidad y la entrada en la post-modernidad. Según Tenti Fanfani (2008), fenómenos como la simetría creciente entre los adultos y

---

<sup>14</sup> Los docentes pueden acceder a sus cargos en las siguientes situaciones de revista: titulares definitivos (gozan de la estabilidad plena, no pueden ser desplazados), titulares interinos (es el paso previo para ser definitivo, deben pasar la aptitud psicofísica), provisionales (pueden ser desplazados por un titular o por cierre de curso) y suplente (se mantiene en el puesto hasta que el docente titular o provisional a quien reemplaza retome su función).



niños, las nuevas estructuras familiares, la incorporación y desarrollo de las nuevas tecnologías, y la evolución de la ciencia y conocimiento, obligan al docente a mantenerse actualizado y a construir diariamente su rol de autoridad. Un proceso de enseñanza-aprendizaje es imposible sin la figura de autoridad pedagógica, y todos estos cambios alejan al docente de la posición de autoridad escolar y social que poseía en la modernidad por el sólo hecho de ser reconocido como maestro. Hoy, el docente debe construir continuamente su legitimidad y eso insume gran parte de sus energías: la construcción de un clima áulico adecuado para el aprendizaje en la actualidad es mucho más complicada que en épocas pasadas.

Por último, podemos observar que las condiciones de trabajo de los docentes influyen considerablemente en su labor. Dentro de las condiciones materiales se apunta al nivel salarial, así como también a la cantidad de horas trabajadas, tanto frente a alumnos como las destinadas a tareas burocráticas o de planificación, y a las condiciones materiales de las escuelas (edificios, material tecnológico, bibliográfico, etc.). También incluimos en este apartado a las condiciones socioeconómicas de los alumnos de las escuelas, debido a que las condiciones extraescolares ingresan a la escuela y son determinantes de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Maestros y profesores cumplen funciones que deberían ser abordadas por otro tipo de personal: psicopedagogos, asistentes sociales, tutores, psicólogos sociales, etc. Sin embargo, como afirma Tenti Fanfani (2007), pese a que el enriquecimiento de la institución con este tipo de profesionales sería necesario para cambiar su naturaleza, resulta costoso.

Las situaciones escolares difíciles originadas en contextos económicos desfavorables y la soledad de los docentes propiciada por la forma de acceso a los cargos, suelen provocar en gran parte de la masa docente el denominado “Síndrome del quemado” o *burnout*. Según Moraina Elvira y Herruzo Cabrera (2004), ciertas características del trabajo docente como la sobrecarga de trabajo, las tareas administrativas, las ambigüedades del rol, el comportamiento del alumnado, y el bajo apoyo de directores y supervisores son algunos de los factores que provocan el aumento de estrés y el inicio del *burnout* en profesores. Esto provoca una serie de problemas como: imposibilidad de desconectarse del trabajo, falta de sueño,

cansancio, dolores de espalda, cabeza, problemas gastrointestinales, y aumento de enfermedades virales y respiratorias, entre otros.

### **2.ii.c. Presentismo docente**

El informe de la UNESCO (2015) afirma que el uso del tiempo es uno de los factores que más incide en los aprendizajes, y que la asistencia y puntualidad del docente se asocian con el logro académico en todos los países estudiados.

En nuestro país, el ausentismo docente es un problema que parece agudizarse en el nivel secundario, ya que la mitad de los directivos de nivel primario encuestados en el operativo Aprender consideraron que casi ninguno de sus docentes falta mucho a clase, mientras que en el secundario sólo el 18% de los directivos coincidieron con esa opinión. Pero este tema no sólo genera preocupación dentro del sistema, sino que impacta también en la opinión pública: en la encuesta del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia del 2008, un 44% de los adultos manifestó que el ausentismo docente es el principal problema de la educación que reciben sus hijos. Sumado al problema de ausentismo docente también está la cuestión de cierre de escuelas por problemas de profilaxis, dentro de los cuales no sólo se incluyen cuestiones sanitarias sino también los paros de los gremios de porteros.

Entre las causas del ausentismo docente podemos nombrar varias: dificultades de caminos y accesos a las escuelas, licencias médicas, licencias por otros motivos<sup>15</sup>, paros docentes, etc.

Respecto del pedido de licencias médicas docentes en la provincia de Buenos Aires, el Estado contrata a una empresa de salud laboral que es la que los autoriza. La provincia no ha mostrado estadísticas sobre la información que esta empresa le brinda: tasas de ausentismo, duración promedio de las licencias, enfermedades más comunes, escuelas a las que se ausenta el docente, etc. Por lo tanto, hay muy poca

---

<sup>15</sup> Según el artículo 114 del estatuto docente de la provincia de Buenos Aires el personal Docente tiene derecho a licencias por las siguientes causas: a) Por enfermedad o accidente de trabajo. b) Por examen médico prematrimonial. c) Por matrimonio. d) Por maternidad o adopción. e) Por nacimiento de hijo. f) Por atención de familiar enfermo. g) Por donación de sangre. h) Por razones de profilaxis. i) Por unidad familiar o cuidado de familiar a cargo. j) Por duelo familiar. k) Por examen médico por incorporación al servicio militar. l) Por servicio militar o incorporación a reserva de las FF.AA. ll) Por pre-examen y examen. m) Por citación de autoridad competente. n) Por vacación anual. ñ) Por donación de órganos. o) Por causa particular.

información con la que llevar adelante una propuesta de mejora.

En este sentido, el estudio de Kohen (2005) sobre las condiciones de trabajo y salud docente en Argentina muestra que las principales afecciones de salud de los docentes, y por consiguiente los pedidos de licencias, se asocian con el tipo de actividad realizada. Además, se sugiere en el estudio que la mitad de los docentes que declara vivir un clima violento en la escuela tiene de 3 a 5 síntomas de salud vinculados con enfermedades de sufrimiento, y que la tarea docente en las condiciones materiales y sociales actuales provoca otras patologías como disfonías, várices, lumbalgias, etc. Por lo tanto, se podría suponer que las licencias médicas utilizadas por los docentes son causadas en parte por las condiciones en las que se desarrolla la actividad.

Respecto de los paros, al poseer en general un alto grado de acatamiento manifiestan un malestar docente general, que excede la cuestión salarial y está vinculado con las demás condiciones del trabajo docente. Según Mezzadra y Veleda (2014) *“entre 2002 y 2008, cuando el salario docente aumentó un 72% en términos reales, se perdieron en promedio 9 días de clase por provincia (...) El sector educativo fue, entre 2006 y 2012, el que presentó un mayor nivel de conflictividad laboral.”*(p.84)

### **3) LA TEORÍA PRINCIPAL-AGENTE EN EL ÁMBITO EDUCATIVO NACIONAL Y PROVINCIAL**

#### **3.i. Introducción**

Desde la teoría económica, este problema puede encuadrarse bajo el modelo del Principal-Agente (Mas-Colell et al., 1995), en donde el estado sería el principal y los docentes los agentes. El estado, quien es responsable de la educación de acuerdo al marco normativo explicado anteriormente, delega la actividad educativa en los docentes, ya que “el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo” (Canales Sánchez, p. 4). El punto es cómo generar mecanismos que aseguren que los docentes actúen en el mayor interés del principal, que se podría suponer es lograr la máxima calidad educativa.

En este contrato entre un principal-agente existen asimetrías de información a

favor del agente que derivan en dos problemas principales: la *selección adversa* y el *riesgo moral*. La primera se refiere a la dificultad que tiene el agente a la hora de contratarlo, y la segunda remite a los riesgos derivados de la inobservabilidad de la tarea del agente.

Además, el sistema educativo ofrece varias particularidades en la aplicación del modelo principal-agente, ya que el docente como agente enfrenta muchos principales: el directivo de escuela, el ministro de educación provincial, el ministro de educación nacional y por último la ciudadanía en general, ya que la educación es un bien de interés social. Es decir que el resultado esperado del esfuerzo del trabajo docente puede diferir según el principal que estemos considerando.

Entendiendo que los principales son el estado nacional y provincial, y los agentes son los docentes comprendidos en estas jurisdicciones; en el marco de las discusiones paritarias y la propuesta de reforma educativa este enfoque resulta útil para analizar cómo el principal determina los mecanismos que utilizará para reducir los problemas que surgen de la información asimétrica.

Sin embargo este modelo se considera sólo una aproximación al vínculo entre el estado y los docentes en relación a la cuestionada “calidad educativa” y la responsabilidad que le corresponde a cada actor. A partir de los argumentos sostenidos por el gobierno durante el conflicto docente se puede entender que la labor de los docentes se considera la principal causa de los problemas de calidad del sistema, y que por lo tanto las mejoras en la educación se obtendrían luego de “moldear” tanto el vínculo contractual con los docentes como su formación.

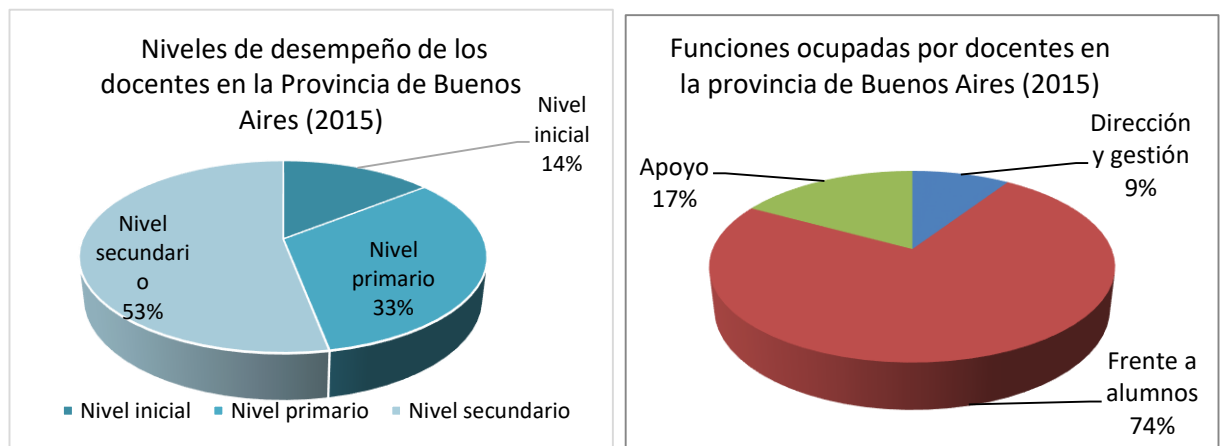
A continuación se abordan algunas características generales de este contrato en el ámbito educativo provincial, y se estudia el tratamiento que se les da a los fenómenos de la selección adversa y riesgo moral.

### **3.ii. Características generales del contrato principal-agente a nivel provincial**

La provincia de Buenos Aires ocupa a más de un tercio del personal que trabaja en establecimientos educativos en el país, ya que del total de 1.181.872 personas en Argentina esta provincia contabiliza 404.060 (34,2%), según los datos preliminares del Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos del Ministerio

Nacional de Educación y Deportes del año 2014. Es necesario aclarar que una persona puede cumplir varias funciones dentro de los establecimientos, por ejemplo trabajar como profesor o maestro en una franja horaria y como preceptor en otra. El Censo considera como docentes a la sumatoria de las funciones de dirección y gestión, trabajo frente a alumnos y funciones de apoyo a la enseñanza, lo cual arroja un total de 321.655 funciones cumplidas por los docentes en establecimientos educativos. En los siguientes gráficos se puede observar cómo se encuentran distribuidos los docentes de la provincia de Buenos Aires por función y por nivel:

Gráficos 10 y 11. Porcentaje de docentes de la provincia de Buenos Aires por nivel y función para el año 2015

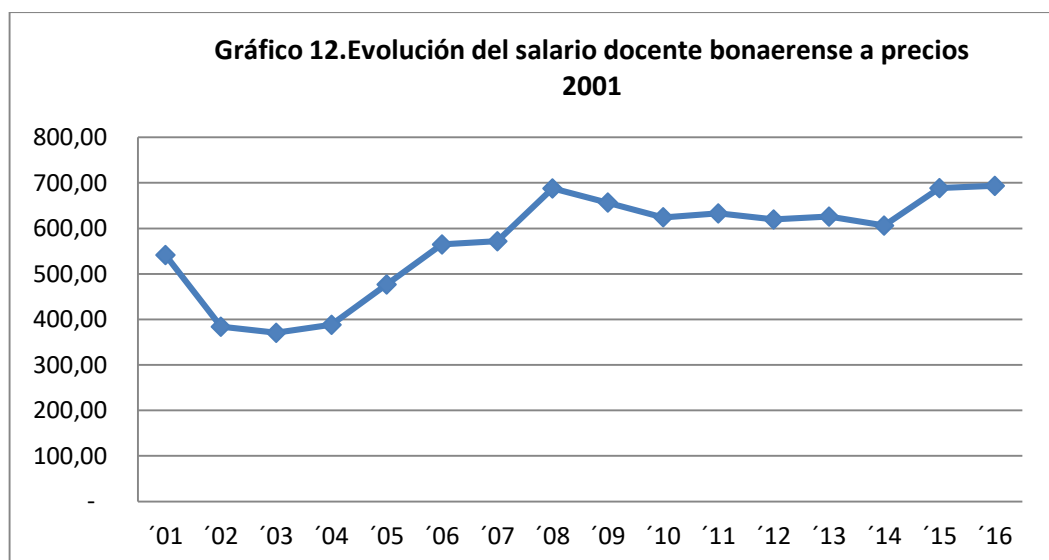


Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos (DINIECE)

Como se expresó anteriormente, el sector educativo es mano de obra intensivo, por lo cual la mayor parte de los recursos destinados a educación se utilizan para pagar los salarios de los docentes. Según datos del Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) expuestos por Rivas (2010) aproximadamente un 80% del gasto de nación corresponde a salarios docentes, de los cuales un 20% son las transferencias a los docentes de las provincias. Por otro lado, en general las provincias en promedio destinan casi un 95% de su gasto en educación a los salarios, contando los sueldos de los docentes en la gestión estatal y las subvenciones a las escuelas de gestión privadas. Puntualmente, se puede observar en la Tabla 6 del

Anexo 2 que el gasto en personal (personal más transferencias) promedia un 95% del gasto total en educación para la provincia de Buenos Aires.

Realizando un análisis a nivel individual es necesario evaluar el salario docente, que no resulta algo sencillo de abordar, por lo que se brinda una descripción detallada en el Anexo 3. Más allá de su composición, podemos observar la evolución desde inicios del siglo del salario docente de un maestro bonaerense con diez años de antigüedad, que en términos nominales aumentó 23 veces. Sin embargo, en términos reales sólo aumentó un 37% a lo largo de la década, y sin contar que además este último se encontraba devaluado a principios del período (datos completos en Tabla 8 del Anexo 3).



Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE e Índice de precios PriceStats. Nota: PriceStats es una empresa privada que calcula índices de precios en el mundo, y en el sitio *inflaciónverdadera.com* publica desde el 2007 un índice de precios alternativo al cuestionado índice oficial del INDEC. Su metodología ha sido publicada en el Journal of Monetary Economics.

### 3.iii. El problema de la selección adversa

Uno de los principales problemas en la contratación de docentes es el de selección adversa, ya que el estado debe seleccionar los docentes a los cuales se contratará para desarrollar las actividades educativas, y cuenta para ello con información imperfecta acerca de sus cualificaciones, actitudes y aptitudes. Los mecanismos de acceso y control de la carrera docente parecen intentar salvar estos problemas, pero ostentan serias deficiencias.

En el caso de los establecimientos de gestión privada, el acceso a los cargos está determinado por el criterio que tenga cada institución, y no está regulado<sup>16</sup>. En cambio, los docentes de gestión estatal en la provincia de Buenos Aires acceden a los cargos por medio de listados con puntaje elaborados por los tribunales descentralizados de calificación. Dichos listados son elaborados todos los años una vez concluido el período de inscripción, con los criterios que se muestran en el anexo 5, y constituyen una instancia que permite controlar por parte del principal el ingreso de los aspirantes a la docencia –ya constituye una evaluación de antecedentes externa a los agentes en donde la posibilidad de engaño se reduce considerablemente–.

La cantidad de horas o cargos a cubrir en un establecimiento, es decir cuántos docentes se necesitan, está determinada por la matrícula de dicho establecimiento y cuando una vacante se produce esas horas o cargos son publicadas en los actos públicos. Allí los docentes que acreditan mayor puntaje en los listados<sup>17</sup> tienen prioridad para cubrir dichas vacantes de forma titular, provisional o suplente<sup>18</sup>. Si bien este sistema es defendido por los docentes por brindar criterios objetivos y transparentes para el acceso a un cargo, genera la agudización de los problemas de segmentación del sistema: como bien explican Mezzadra y Veleda (2014) muchos docentes con poco puntaje que son los que mayor inexperiencia tienen, son los que acceden a las escuelas más desfavorecidas en donde se necesitan docentes con el perfil opuesto. Además, en los contextos más desfavorecidos se produce una alta rotación de docentes, ya que cuando los docentes acumulan mayor puntaje y logran acceder a escuelas con mejor contexto socioeconómico suelen abandonar los proyectos de las escuelas más necesitadas. En el artículo 83 de la Ley Nacional de

<sup>16</sup> La condición para acceder a un cargo titular en sector privado poseer título habilitante para la docencia, y el resto de las condiciones son fijadas discrecionalmente por el establecimiento.

<sup>17</sup> En los actos públicos de la provincia de Buenos Aires primero se comienza con el listado oficial que incluye a todos aquellos inscriptos que tienen título habilitante (profesor o profesional con capacitación docente finalizada), luego continúa con el listado 108 A que incluye a todos aquellos profesionales que no tienen capacitación docente o a aquellos profesores recibidos que aún no tienen título en mano, y luego se continúa por el 108B que incluye a los estudiantes de distintas carreras que no ostentan ninguna titulación. También existe el Listado IN FINE al que se pueden anotar todos aquellos que no se inscribieron en la fecha correspondiente en los listados anteriores, y es el último en pasarse en un acto público.

<sup>18</sup> En la provincia de Buenos Aires se realizan una vez al año los actos públicos para titularizaciones para el próximo ciclo lectivo. Durante el ciclo lectivo sólo hay actos públicos para cubrir provisionalidades y suplencias.

Educación se estipula la aplicación de estímulos para revertir esta situación pero, pese a su aplicación<sup>19</sup>, no han sido efectivos por no verse acompañados de mejoras materiales y de apoyo técnico-pedagógico.

Además de los circuitos diferenciados en el ejercicio de la docencia, la forma de acceso a los cargos a través de horas genera otros problemas adicionales. El primero es conocido como el fenómeno de los “docentes-taxi”, es decir, aquellos docentes que viajan diariamente de establecimiento en establecimiento para trabajar la cantidad de horas necesarias para ganar un salario digno. Según el Censo Docente del año 2004 este fenómeno se agudiza en el nivel secundario, que en la provincia de Buenos Aires alcanza a un 43% de los docentes, ya que trabajan en al menos tres establecimientos. Dichos docentes pierden mucho dinero y tiempo en los traslados y, además, el hecho de trabajar en muchas escuelas les impide poder participar de los proyectos institucionales, ya sea por falta de tiempo o por no desarrollar un sentido de pertenencia (Pérez Zorrilla, 2016). Esto también provoca otra característica muy importante del trabajo docente: el individualismo y el aislamiento. La forma de asignación de cargos u horas, en especial en secundaria, atenta contra el trabajo en equipo llevando al docente a enfrentar de forma individual las distintas situaciones que se le presentan. Según Tedesco (2001), esto genera al menos dos problemas: se fortalece la idea de que el docente como individuo puede hacerse cargo de todas las demandas a la educación como sistema, y empobrece tanto las posibilidades de desarrollo profesional como el resultado de los aprendizajes de los alumnos.

Antes de cerrar este apartado es válido dejar abiertos algunas interrogantes: el principal tiene un mecanismo para controlar quiénes ingresan a la docencia y evaluarlos. Este sistema es susceptible a ser mejorado, en tanto el acceso a cargos por hora genera segmentación, dificultades en la labor docente, y rotación docente. Más allá de esta mejora, es necesario cuestionar cómo se vuelve un problema que el actor que certifica el conocimiento necesario para la tarea docente (el estado) es el mismo que luego tiene dificultades para asegurar quiénes entran a la carrera docente y

---

<sup>19</sup> La desfavorabilidad es una de las clasificaciones de los establecimientos educativos en función de su ubicación y/o dificultades de acceso. Los docentes reciben una bonificación del 0% al 120% del salario básico según la clasificación del establecimiento donde trabajan. Consultado el 10 de julio de 2017 en <http://servicios.abc.gov.ar/escuelas/mapaescolar/default.cfm?path=glosario/default.htm>



cuestiona su formación. Creemos que esto está vinculado con la estructura del sistema educativo y la existencia de múltiples organizaciones que influyen luego en la capacitación continua, y la dificultad del control por parte del estado. Por último, es relevante cuestionar que en un contexto de mayor privatización el principal delegue sus mecanismos de selección de los docentes, y lo deje a criterios de organizaciones privadas.

#### **3.iv. El problema del riesgo moral**

Otro problema que se identifica en el vínculo principal-agente es el riesgo moral. Éste ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado depende de su esfuerzo, y el mismo no es observable. El problema se presenta en educación tanto respecto al desempeño de las escuelas como de los profesores y, desde esta perspectiva teórica, determina la necesidad de evaluar e introducir incentivos para conducir al comportamiento deseado. Según Levacic (2009), el contrato adecuado entre el principal y el agente para lograr los incentivos correctos dependerá de varios factores: la motivación de los agentes; la información y su distribución sobre la relación entre esfuerzo y resultado; el costo de obtener dicha información para el agente; y el número de principales involucrados.

Sin embargo, la aplicación de los incentivos resulta complicada al menos en dos sentidos: en primer lugar, la forma de medición del esfuerzo del docente implica definir qué variables se tomarán como representativas de ese esfuerzo; y en segundo lugar la elección de los incentivos resulta sumamente compleja.

Respecto a la evaluación, siguiendo a Morduchowicz (1997), no hay ningún acuerdo en cuanto a la definición de una “buena práctica docente”. Desde UNESCO (2017) se plantea que una única estrategia de evaluación nunca podrá captar el rango completo de prácticas o cualidades docentes que hacen a una buena enseñanza. Además, distintos actores del sistema educativo o de una escuela pueden tener visiones diferentes acerca de esta cuestión. Por eso, se recomienda emplear distintas fuentes de información complementarias para evaluar de forma más precisa.

Actualmente en Argentina el desempeño del docente es evaluado por el director, y entre las críticas más fuertes está la falta de criterios objetivos para dicha

evaluación (Vaillant ,2008). En la práctica pareciera ser más una formalidad que una instancia real de evaluación y aprendizaje, ya que la observación directa y continua del trabajo docente es un mecanismo muy caro de implementar. En el caso de la provincia de Buenos Aires, cada docente presenta una planilla (denominada SET 4) a las autoridades escolares de cada establecimiento educativo, quienes deben completarla para luego notificar al docente y a los tribunales descentralizados la calificación del docente, ya que sus resultados inciden en el puntaje de acceso a cargos obtenido año a año. Los criterios allí utilizados, que se pueden observar en detalle en el cuadro en el Anexo 4, incluyen aspectos vinculadas con la capacitación, los trabajos realizados, las inasistencias, las condiciones personales y profesionales, aunque no da lugar a explicitar cuál es el instrumento de evaluación para cuantificar dichos criterios. Muchas veces sucede que el trabajo áulico no es observado asiduamente, por lo tanto lo que allí ocurre suele desconocerse por otras personas que no sean los alumnos.

Otra posibilidad para evaluar al docente sería considerar el resultado de las pruebas estandarizadas de distintas áreas realizadas por los alumnos. Al respecto se deben hacer varias aclaraciones: en primer lugar, estos instrumentos dejan de lado el desarrollo de otras capacidades deseables como el desarrollo personal, las habilidades sociales, la tolerancia, en especial cuando las escuelas han asumido también un rol de cuidado y contención que las aleja de las tareas pedagógicas. En segundo lugar, el resultado de las pruebas está condicionado por las circunstancias de origen de los estudiantes, y si la evaluación no toma esto en cuenta puede generar una mayor segmentación en el sistema (Verger y Parcerisa, 2017) –ya que los indicadores darán mejor resultado en los contextos socioeconómicos favorables y premiarán a los docentes que allí trabajan, promoviendo una huída de los docentes de los sectores más desfavorecidos o bien reforzando distintos mecanismos informales de selección del alumnado –. También podría dar lugar a que se descuide o excluya a los estudiantes con bajos resultados (Smith, 2016). En tercer lugar, como se señala en UNESCO (2017), los efectos de los docentes sobre el rendimiento de los alumnos son acumulativos, por lo que no es posible atribuir a un único docente la responsabilidad por los resultados de sus alumnos. Además Navarro (2003) afirma que los docentes

sienten insatisfacción por la capacidad que han tenido los sistemas educativos para utilizar esas pruebas para orientar políticas educativas que lleguen al aula en forma constructiva, por lo que estos operativos de evaluación tienden a generar grandes resistencias en el cuerpo docente. En suma, desde la UNESCO (2017), a partir de una revisión de la literatura empírica disponible, se sostiene que debe evitarse el ligar la remuneración docente al rendimiento estudiantil: no se han observado efectos deseados consistentes en términos de los logros de los alumnos, y tampoco se evidencian mejoras en términos de reducir el ausentismo docente o incrementar la motivación; por el contrario hay evidencia acerca de resultados no deseados, como una disminución de la equidad y una reducción del currículum para enfocarse en los temas evaluados.

En el capítulo dos del Plan Maestro se plantea la necesidad de generar sistemas de información educativa con pruebas nacionales de evaluación del rendimiento estudiantil y evaluaciones a los docentes. Además, se expone la necesidad de devolución de la información para que realmente sea un instrumento de mejora. Sin embargo, no se dan mayores precisiones sobre estas pruebas.

Respecto a la selección de incentivos apropiados para los docentes, según las necesidades a las que apuntan podemos clasificarlos en: satisfacciones extrínsecas monetarias, satisfacciones intrínsecas profesionales y satisfacciones intrínsecas personales (Levacic, 2009). En este punto resulta interesante pensar qué tipos de incentivos serían los adecuados, ya que además de los monetarios existen otros no monetarios vinculados, por ejemplo, a la estabilidad del cargo; o también los hay indirectos como los nombrados por Tobón y otros (2005) que se han aplicado en Medellín, Colombia: créditos a docentes para adquisición de vivienda o para compra de equipos de computación, licencias no remuneradas al año, siete semanas de vacaciones, capacitaciones y premios y medallas para docentes distinguidos.

Si nos detenemos exclusivamente en la retribución al factor docente, resulta necesario analizar el salario en términos absolutos y comparativos con otras profesiones.

El sueldo de los docentes se determina en función de la cantidad de horas que

trabaja frente a alumnos, sin contar el trabajo de planificación y las tareas administrativas que conlleva la tarea docente. Según el capítulo VII, artículo 28, del Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial 13.552), un maestro no puede acumular más de dos cargos titulares ni un profesor más 20 horas semanales –lo que equivale en carga horaria a dos cargos de maestro–, y sobre ese nivel de horas o cargos el docente solo puede acceder a un cargo adicional en calidad de provisional o suplente. Los primeros dos cargos son abonados al 100%, mientras que en el tercer cargo sólo se abona el salario básico. Por lo tanto, si un docente de 10 años de antigüedad trabajó en el 2016 en un cargo, cobró en diciembre de ese año \$13.258,22; si trabajó los dos cargos, cobró \$26.516,44; y si trabajó los tres cargos, cobró \$33.046,81 para los niveles de salarios de la provincia de Buenos Aires.

Si comparamos estas cifras con el nivel de pobreza, podemos decir que un docente bonaerense de 10 años con un solo cargo estaría relativamente en una buena situación, ya que las cifras difundidas por el INDEC para ese año fueron de \$12.489,37 para la Canasta Básica Total. Sin embargo, un docente bonaerense que recién se inicia sería considerado pobre, ya que habría ganado \$11.011,34 con el FONID incluido. Pero, además, es necesario hacer un análisis comparativo con otras profesiones por una cantidad similar de horas trabajadas. Según los datos presentados por Morduchowicz y Duro (2007) los docentes argentinos cobrarían por hora por debajo del nivel de los otros profesionales, pero de forma cercana con los asalariados y de forma muy lejana con los profesionales independientes, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Salarios de los docentes relativos a otras profesiones. Año 2007

	<b>Docentes</b>	<b>Profesionales Asalariados</b>	<b>Profesionales no asalariados</b>
Promedio de horas mensuales trabajadas	4*27,7= 110,8	4*43,5= 174	4*44,5= 178
Ingresos mensuales en dólares PPA 2002	934	1531	2283
Ingreso por hora en dólares PPA 2002	8,43	8,80	12,83

Fuente: Elaboración propia en base a Morduchowicz y Duro (2007)

Sin embargo, esta tabla sólo toma en cuenta las horas frente a alumnos y no considera las horas dedicadas por los docentes a las tareas pedagógicas fuera del aula. Si tomamos en cuenta el estudio realizado por la OCDE (2014), según el cual los

profesores del nivel secundario de 34 países afirman destinar en promedio la mitad de su tiempo a la enseñanza y la otra mitad a actividades fuera del aula, la brecha aumentaría ya que un docente ganaría realmente \$4,21 dólares (PPA 2002).

También se puede analizar los salarios relativos teniendo en cuenta los argumentos de que los docentes tienen “tres meses de vacaciones”. Considerando que el año cuenta con 52 semanas, y teniendo en cuenta el período de vacaciones docente que comprende como máximo 40 días (licencia anual ordinaria según el artículo 114 del Estatuto Docente de la provincia de Buenos Aires) y los 15 días de receso invernal –ya que aunque el docente esté a disponibilidad de los establecimientos educativos son días en los que no trabaja–, y se lo compara con una licencia habitual de 15 días en otras profesiones, se obtiene el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Salarios de los docentes relativos a otras profesiones, excluido el período de licencia anual ordinaria. Año 2007

	<b>Docentes</b>	<b>Profesionales Asalariados</b>	<b>Profesionales no asalariados</b>
semanas trabajadas	43	50	50
horas trabajadas por semana	27,7	43,5	44,5
horas anuales trabajadas	1191,1	2175	2225
Ingresos anuales en dólares PPA 2002	11208	18372	27396
Ingresos por hora en dólares PPA 2002	9,41	8,45	12,31

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Morduchowicz y Duro (2007)

Entonces, tomando en cuenta los períodos de vacaciones, la posición relativa de los docentes mejora en relación a los profesionales asalariados, y se mantiene igual respecto a los profesionales no asalariados. Sin embargo, nuevamente este análisis no tiene en cuenta las horas de trabajo fuera del aula, y resulta interesante calcular cuántas horas de trabajo estaría un docente dispuesto a trabajar (dentro y fuera del aula) por 8,45 dólares PPA (2002) por hora: para obtener el mismo ingreso \$11208 tendría que trabajar 1326 horas, es decir 135 horas anuales más de lo que actualmente trabaja en el aula. Esto equivale a decir que sólo estaría dispuesto a dedicar a la semana sólo tres horas a tareas de planificación, corrección, etc.

Para concluir, podemos decir que aún con dos cargos los salarios docentes no parecen constituir una motivación para el ingreso a la carrera en comparación con otras profesiones. Esto suele generar un malestar en el cuerpo docente y desincentiva las tareas de planificación, programación y control de las actividades académicas. Si el acceso a los cargos se hiciera, por ejemplo, por establecimiento, sería más sencillo determinar la cantidad de horas que trabaja un docente allí, cuánto le destina al trabajo aúlico y extra-aúlico, y podrían retribuirse ambas tareas.

Respecto a la política salarial, el plan Maestro en su capítulo tres propone mejorar las condiciones salariales, y al respecto diagnostica que en las paritarias se ha logrado definir el salario mínimo docente con un aumento real para cada año sin lograr al mismo tiempo disminuir la conflictividad. Por lo tanto, elimina el concepto de paritarias nacionales, y en referencia al último acuerdo nacional determina que el salario docente siempre será un 20% mayor que el salario mínimo vital y móvil garantizado por los fondos nacionales a través del Fondo Compensador. Así “cada jurisdicción, según sus posibilidades y realidad económica será responsable de negociar los salarios docentes en los respectivos acuerdos marco jurisdiccionales y la Nación garantizará, a través del nuevo Fondo Compensador que el salario mínimo docente, independientemente de las condiciones de la provincia en donde el docente ejerza, se encuentre siempre como mínimo un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil.” (p.28).

Antes de abordar las posibilidades de diseñar mecanismos de incentivos, es necesario recalcar el hecho de que la escala salarial docente es mucho más predecible que en otras profesiones y los despidos son ocasionales, por lo que hay más seguridad y certidumbre sobre los ingresos a recibir. Tobón y otros (2005) consideran que los docentes son adversos al riesgo y que valoran la estabilidad laboral, por lo que una estructura de incentivos debe incluir una cantidad monetaria que no dependa del rendimiento y un adicional por buenos resultados.

Esto va en línea con lo planteado en OCDE (2016) y Morduchowicz (2004), donde se señala que en los estudios que se han realizado a lo largo del tiempo no se aprecia una correlación entre el nivel de salarios docentes y la mejora en los resultados. Por

ello, Morduchowicz (op. cit.) plantea la necesidad de atar de alguna manera los salarios a la productividad docente, y que si bien elevados salarios puede no ser un factor motivacional, una baja puede provocar una gran insatisfacción.

Entre los distintos mecanismos de incentivos podemos nombrar al premio por mérito: consiste en atar de alguna manera el pago a los docentes a los resultados educativos obtenidos, suponiendo que los docentes se encuentran estimulados por estímulos monetarios, y que dicha motivación los llevaría a mejorar su carrera profesional (Morduchowicz, op. cit.). Este tipo de incentivos trae otros problemas, adicionales a los nombrados en cuanto a la forma de evaluación, entre los cuales resulta relevante su utilización como represalia: que se utilice este tipo de premios para sustituir o completar un salario considerado insuficiente y que no contemple los años de preparación. Además, el incentivo es de carácter individual, mientras que la mejora de la calidad educativa corresponde a un trabajo grupal.

Otro tipo de incentivo podría ser la modificación de la carrera docente. Actualmente la antigüedad es la principal vía para obtener un plus salarial (Morduchowicz, 2002), basada en la idea de que la experiencia docente mejora sustancialmente la calidad educativa, aunque se discute hasta qué tiempo debe considerarse como tal (Morduchowicz, 2004). Además, el Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires establece en su artículo 12 el escalafón docente, siendo el cargo de profesor o maestro uno de los más bajos del mismo. Es decir que el trabajo frente a los alumnos es una de los escalones más bajos dentro de la carrera docente. Por lo tanto, los ascensos implican distanciarse de la tarea que se venía desarrollando.

Según este autor, esta estructura salarial y las posibilidades de ascenso están determinadas por la época en la que se desarrolló<sup>20</sup> y se vincula con la idea de que los responsables de la calidad educativa son los hacedores de las políticas de la macro-administración, mientras que los docentes son meros implementadores de esas políticas. Por lo tanto, la forma de adquirir más reconocimiento salarial y simbólico es asumiendo otros cargos alejados del aula (secretario, director, supervisor). Como bien

---

<sup>20</sup> La primera normativa que regula la profesión docente data de 1958 por decreto de la dictadura militar, donde la visión del docente responde a la visión de educador sostenida por ese gobierno: profesionalista, autoritario y verticalista.

explica Tedesco (2001), esta forma de ascenso en la carrera docente provoca la pérdida de la experiencia acumulada, tanto para el individuo como para la institución, ya que el docente directivo ejerce tareas más vinculadas a lo administrativo que a lo pedagógico.

Por otro lado, cabe preguntarse qué ocurre con el docente que no tiene intenciones de alejarse del aula si el único incentivo que presenta el sistema es ascender a tareas de gestión. Las certificaciones de capacitación que le permiten a los docentes obtener mayor puntaje resultan un incentivo para aquellos docentes que quieren ascender en la jerarquía, pero a los docentes que no quieren alejarse del aula sólo les permite acceder a escuelas con contextos más favorables o conseguir la estabilidad de los titulares más rápido. Sin embargo, no se transforma en un incentivo inmediato, por ejemplo monetario, para continuar frente al trabajo del aula.

Frente a este problema, se plantea la idea de las carreras escalares, que son un plan que provee incentivos y aumentos salariales para los docentes que eligen progresar en la carrera sin abandonar el aula. Según Morduchowicz (2004):

*“el sistema se basa en que los docentes vayan adquiriendo competencias y, en la medida en que las adquieren y las demuestran en diferentes aspectos de su trabajo, aumenta la independencia con que se manejan, disminuye la supervisión, se modifica el tipo de capacitación que reciben y tienen la posibilidad de obtener promociones y aumentos salariales como reconocimiento.”(p. 200).*

El capítulo tres del Plan Maestro establece como punto fundamental modificar la carrera docente, permitiendo el ascenso en la misma sin dejar las aulas además del ascenso de forma tradicional, y dentro de las metas menciona a un sistema nacional de carrera docente, aunque no da mayores especificaciones.

Otra forma de incentivar a los docentes puede ser el pago por competencias que los docentes van adquiriendo de acuerdo a la institución donde trabajen. Por ejemplo, se pueden valorar competencias de instrucción, de otras áreas de educación como tutorías, y competencias de liderazgo y administración. Siguiendo a Morduchowicz (2004), este mecanismo podría ser útil en combinación con el de carrera escalar.

Por último, otro incentivo podría destinarse a las escuelas que logran alcanzar



los objetivos pre-fijados. En este sentido, a nivel regional encontramos la propuesta de evaluación chilena denominada Sistema de Evaluación de Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), explicado en detalle por Mizala y Romaguera (2000), y que aplica incentivos individuales y grupales, así como indicadores cuantitativos como cualitativos. En este país, se premia de forma monetaria a las escuelas que se consideran excelentes, y dicho premio debe ser repartido en un 90% a los docentes según su carga horaria, y un 10% restante es repartido discrecionalmente por los directivos. Para determinar cuáles escuelas alcanzan los mejores resultados se realiza una evaluación que incluye el resultado de las pruebas en distintas áreas de los alumnos para ese año y en comparación con el año anterior, la iniciativa escolar, las condiciones de trabajo, igualdad de oportunidades, e integración de profesores y apoderados. Estas evaluaciones son comparadas entre escuelas similares considerando la localización y el nivel socioeconómico de la matrícula. Sin embargo, este sistema tiene sus propias dificultades como la selección por parte de las escuelas de los alumnos más preparados para realizar las pruebas y así obtener los mejores resultados, o la presentación de proyectos escolares que luego no se llevan adelante.

Para resumir este apartado es necesario plantear algunos interrogantes en relación a la nueva propuesta educativa: ¿es posible medir el esfuerzo del agente y su contribución a la mejora de la calidad educativa? Considerando que las pruebas estandarizadas son un instrumento insuficiente para evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje ¿con qué otros instrumentos se completarán? ¿Qué conjunto de mecanismos para incentivar a los docentes serán los más adecuados? Y más importante aún ¿dichos incentivos a qué fines responderán? En este sentido, los puntos más relevantes de la propuesta no son analizados, lo que permite cuestionar ¿cuál es el sentido de la educación que se esconde detrás del proyecto?

Siguiendo a Gentili (2008): *“considerar la calidad de la educación como un conjunto de componentes que cualifica el derecho a la educación significa poner en el centro del debate a la política educativa y la pregunta sobre el sentido de la educación”* (p.3).

### **3.v. La profesionalización docente como respuesta al problema de la calidad educativa.**

Antes de desarrollar las políticas tendientes a mejorar el rol de los docentes en la calidad educativa, resulta importante retomar el planteo de Tenti Fanfani (2007) quien afirma que “el sentido de la profesionalización es un objeto de lucha en donde intervienen una pluralidad de actores colectivos y de intereses que se hace necesario identificar” (p. 2). Según este autor, cuando se trata de definir la profesionalización del docente entran en juego las visiones del docente explicadas anteriormente: el docente por vocación, el docente profesional y el docente trabajador. A simple vista pareciera que estas propuestas de profesionalización parciales ven el origen del problema de la baja calidad educativa –considerando los resultados– en los docentes. En términos de Burbules y Desmond (1992, p. 83), estas propuestas “son los reversos de los informes que culpan a los profesores en primer lugar”, y aportando mejoras únicamente en este sentido es poco probable que se consigan mejoras en los resultados.

Además, Tenti Fanfani (1995) trata de establecer qué elementos se incluyen en el concepto de profesional y determina que son: el conocimiento acreditado mediante títulos, autonomía en el desempeño, y prestigio y reconocimiento social. Por lo tanto, si tenemos en cuenta estas características, la docencia no podría ser considerada una profesión por completo, ya que actualmente sólo se cumple con el requisito del título y con parte del de autonomía.

Haciendo esta salvedad, y considerando que en la profesionalización se ponen en juegos diferentes intereses, se hace necesario analizar cuáles son las directrices para mejorar o “profesionalizar” a los docentes. Siguiendo a Vaillant (2006), las políticas que buscan profesionalizar a los docentes deberían atender al menos los siguientes aspectos: 1) Mejorar la formación inicial y continua; 2) Mejorar la evaluación docente como mecanismo de mejora de los sistemas educacionales; 3) Mejorar las condiciones materiales, carrera e incentivos; y 4) Mejorar la valoración social del docente.

Respecto del primer punto, se puede decir que la formación y capacitación docente es uno de los factores que influye en la calidad educativa, y por lo tanto es válido cualquier esfuerzo para mejorar las mismas. Sin embargo, no es una tarea sencilla ya

que cualquier política para jerarquizar la formación docente implica realizar una revisión del federalismo, en donde se iguallen realmente las posibilidades financieras de las provincias en pos de disminuir las diferencias en el financiamiento educativo; y una articulación fina entre jurisdicciones, en tanto es necesario unificar criterios en cuanto a los contenidos y planes de estudio de los profesorados.

Respecto del segundo y tercer punto, controlar el ingreso a la docencia y evaluar al docente constituyen mecanismos que, enmarcados en la teoría del principal-agente, apuntarían a reducir los problemas de selección adversa y riesgo moral.

En cuanto al ingreso a la docencia existe un mecanismo transparente, aunque imperfecto, para los docentes que se emplean en la esfera pública, constituido por los listados para la cobertura de cargos. Según lo analizado para nuestro país, luego de haber ingresado a la carrera docente su estructura de ascenso así como la salarial no ofrecen motivaciones para que los docentes mejoren sus prácticas y promueven el igualitarismo. Cualquier modificación de la forma de remuneración a los docentes como vía para mejorar la calidad educativa, debe ir acompañada de un cambio en la forma de ascenso en la carrera docente, así como también de reformas en las estructuras organizacionales (Morduchowicz, 2004)

En cuanto a evaluación de la tarea docente, podemos decir que puede contribuir a disminuir el problema del riesgo moral, con la implementación de un sistema adecuado de incentivos. Sin embargo, diseñar los mecanismos apropiados es una tarea compleja. Desde la UNESCO (2017) se recomienda concebir formas de rendición de cuentas de las escuelas y los docentes que no resulten punitivas, sino que contribuyan a formarlos y mejorar su trabajo. Actualmente el gobierno sólo cuenta con las evaluaciones institucionales para conocer cómo se desarrolla la tarea de los docentes, las cuales en la práctica terminan convirtiéndose más en un trámite burocrático que en una instancia de evaluación real, y por este motivo que los resultados de pruebas estandarizadas suelen utilizarse como indicadores de la calidad de la labor docente. Esto conlleva un riesgo en tanto se responsabiliza al cuerpo docente por resultados que no están controlados completamente por su accionar.

Pero, además de reestructurar la carrera docente, es necesario mejorar otras

condiciones: en primer lugar, lograr que los alumnos tengan posibilidades efectivas de estar incluidos en el sistema y puedan realizar sus estudios exitosamente, lo que implica mejorar los niveles socioeconómicos; y en segundo lugar, que las escuelas tengan la infraestructura, material y personal auxiliar necesario para brindar las mejoras posibilidades educativas. De esto deriva que cualquier medida que apunte a modificar el sistema educativo tiene que vincularse a políticas que aseguren la inclusión social.

Respecto al cuarto punto, es necesario que desde el discurso oficial se contribuya a revalorizar la función docente para aumentar la autoridad pedagógica, de forma que el docente no deba dedicar sus energías a construir su legitimidad. También implica convertir a la docencia en una profesión atrayente en términos económicos en comparación con otras profesiones, para que deje de ser la segunda alternativa en la elección de muchos futuros docentes. Como dice Levacic (2009, p. 44): “la mejor situación es aquella donde la docencia es una ocupación muy respetada en la sociedad, y por lo tanto atrae a personas altamente calificadas y motivadas intrínsecamente, y se puede confiar en que actuarán bien por la sociedad con menos monitoreo”. Parece existir cierto consenso en la literatura acerca de que atraer, formar y retener a los docentes eficaces deberían ser prioridades para la política pública (OCDE, 2016), pero esta meta no parece factible de lograrse a partir de un conjunto de medidas aisladas o enfocadas en solo algunas dimensiones de la problemática.

#### **4) CONSIDERACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DEL PLAN MAESTRO Y DE LA PARITARIA DOCENTE BONAERENSE 2017**

Antes de comenzar a analizar las propuestas que se hicieron durante la paritaria docente 2017, y las que se incluyen en el Plan Maestro, es importante destacar el rol subordinado que tienen los docentes en las reformas educativas en América Latina. Según Diker y Serra (2008) “quienes conciben las reformas son especialistas que realizan los diagnósticos y definen las líneas generales dejando a docentes y directivos del sistema la tarea de apropiarse de dicha reforma y la responsabilidad de instrumentarla”, y el Plan Maestro no es la excepción a esta

tendencia, ya que fue presentado para su debate en el congreso, sin mediar consulta con las bases de los trabajadores de la educación.

Durante las paritarias docentes se manifestaron desde el estado algunas intenciones de política. Dentro de las primeras propuestas del gobierno se incorporó la meta de reducir un 10% la tasa de ausentismo docente (del 17% al 15, 3%) para lograr mayores aumentos salariales (aproximadamente \$5000 anuales por docente). A esta propuesta se le pueden realizar varias objeciones: en primer lugar, no se aclara en ningún momento si el aumento salarial lo recibiría aquel docente que mantuviera su presentismo, o si sería recibido por todos una vez que se lograra la meta. Si fuera el último caso, se produciría una situación donde algunos docentes podrían comportarse como *free-riders* (o polizones) ya que el incentivo es grupal y no individual. En segundo lugar, cualquier intento de mejorar la problemática del ausentismo docente implica contar con datos que no sólo puedan dar cuenta de su magnitud sino también de sus causas. Esta propuesta, sin atacar también las causas de las inasistencias responsabilizaría a los docentes por padecer enfermedades vinculadas al funcionamiento del sistema educativo y a condiciones que exceden su voluntad.

Con respecto a la capacitación, varios funcionarios vinculados al gobierno provincial declararon que “es necesario premiar a los docentes que se capaciten y que es inconcebible que la única forma que un docente gane más sea envejeciendo”<sup>21</sup> Además se cuestionó cómo se asignan los puntajes a los cursos actualmente, aunque no se dieron mayores precisiones sobre un nuevo método de calificar la formación continua docente.

En cuanto al Plan Maestro, en las metas asociadas al capítulo dos “Innovación y calidad educativa” se establece como objetivo para el 2021 que el 80% de los estudiantes obtenga desempeños satisfactorios en las áreas troncales. Además, a lo largo del documento se establecen las metas se puede analizar cuáles factores se consideran relevantes para determinar una mejora en la calidad:

- El tiempo de exposición al aprendizaje resulta valorado, ya que se establecen como metas para el 2021 un calendario escolar con 200 días efectivos de clase y

---

<sup>21</sup> Diario La Nación 03/04/2017 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2003516-vidal-analiza-un-plus-por-capacitacion-para-los-docentes> consultado el 07/11/17

una reducción del 50% en las horas perdidas<sup>22</sup> Además, se propone que los docentes cumplan horas de trabajo institucionales o tutorías, al tiempo que se extiende la jornada escolar.

- Plantea la necesidad de desarrollar un sistema de evaluación que permita recolectar información<sup>23</sup>, y propone la implementación de un sistema de evaluación nominado SINIDE para garantizar transparencia, evidencia y datos estadísticos.
- La formación docente también es revisada y se propone que para el 2026 el 50% de los profesores de ISFD tengan el título de Magíster, y que todos los ISFD cumplan con las condiciones institucionales acordadas por el CFE. En cuanto a la capacitación continua se espera para el 2026 desarrollar actividades de formación situada y en servicio para el 100% de los docentes para ayudar a la reflexión colectiva y al establecimiento de acuerdos institucionales.
- Propone la modificación de la actual carrera docente aunque no se dan mayores especificaciones al respecto, y también la modificación de la estructura salarial con la intención de reducir las brechas salariales entre jurisdicciones, y redefinir la composición del salario, modalidades de contratación, y política de titularización.
- Mejorar la infraestructura escolar, con especial énfasis en equipamiento tecnológico en todas las escuelas públicas, asegurando para el 2018 un 100% de conectividad a internet.

Luego de un breve pantallazo de las propuestas para mejorar la calidad educativa podemos establecer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, podemos señalar que la noción de calidad subyacente en el proyecto hace hincapié sólo en algunas de sus dimensiones: la de resultados, la de aspectos facilitadores y la de enseñanza y aprendizaje, con un marcado énfasis en los recursos tecnológicos y en el factor docente, pero no se encuentra ninguna referencia al contexto social de los procesos educativos, ni a las características de los estudiantes.

---

<sup>22</sup> por ausentismo docente y estudiantil, infraestructura deficitaria, y medidas de fuerza de los trabajadores de educación.

<sup>23</sup> a través de instrumentos de evaluación de aprendizaje de los alumnos, de conocimientos de estudiantes y egresados de Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), y de autoevaluación institucional en escuelas

Pareciera desconocerse que muchos de los condicionantes que influyen en los trayectos educativos provienen de la esfera extraescolar y están vinculados a contextos sociales vulnerables.

En segundo lugar, a lo largo del anexo del Plan se puede observar una clara diferenciación entre los establecimientos de gestión estatal y privada, ya que la totalidad de las metas está fijada para el ámbito estatal. Esta diferenciación sin mediar fundamentación alguna no sólo resulta llamativa sino también preocupante. Otro aspecto llamativo lo constituye la insistencia en la modalidad virtual que asegure el acompañamiento de la jornada, aspecto que resulta innovador en los niveles de educación básica y que necesitaría mayores precisiones acerca de su forma de implementación.

En tercer lugar, se establece que se debe aumentar el tiempo de exposición de los alumnos al aprendizaje, y no sólo se propone aumentar la cantidad de días de clase y la duración de la jornada escolar, sino que también se plantea reducir la pérdida de clases. En este punto sería importante que el Plan detallara cuáles serían los mecanismos con los cuáles se incentivaría a cumplir con el dictado de clases, ya que como se explicó anteriormente no es lo mismo un incentivo a nivel individual que un incentivo a nivel grupal o institucional. Por otro lado, también sería adecuado que se presenten estadísticas acerca de las principales causas del ausentismo para poder diseñar incentivos más adecuados, y para considerar qué otras políticas de mejora se deben implementar para resolver las cuestiones edilicias.

En cuarto lugar, las modificaciones que propone para el factor docente se vinculan con la formación inicial y continua, la carrera docente y la estructura salarial.

Respecto de la formación se pueden realizar varias apreciaciones:

- Se establecen modificaciones en las acreditaciones de los ISFD, pero no se dan mayores precisiones acerca de los criterios para dichos procesos, ni la justificación de su impacto en la mejora educativa.
- Se pretende que los docentes posean una segunda lengua y conocimientos en TIC pero en ningún momento se especifica si dicha formación será una obligación exclusiva del docente o bien se otorgará desde el estado. Dicha omisión es

problemática, ya que debido a la cantidad de horas trabajadas realmente por los docentes podemos decir que si la capacitación no se encuentra dentro de la jornada laboral hay muy pocas posibilidades de poder realizarla –por una imposibilidad de tiempo, o por dificultades para encuadrarla entre horarios laborales, en especial en los docentes de secundario que acceden a los cargos por hora y son los que se convierten en docentes taxi–.

- La capacitación continua en servicio se plantea bajo la necesidad de mejorar el trabajo a nivel institucional. En este punto sería interesante poder contar con algún tipo de diagnóstico acerca de las temáticas que el gobierno cree prioritarias para la capacitación, para ver qué coincidencias se producen con las necesidades planteadas por los docentes
- En cuanto a la carrera docente, se plantea una nueva modalidad que promueva el ascenso sin alejarse de las aulas, pero no se plantean cuáles serán los incentivos para el ascenso y los instrumentos de evaluación de la *performance* de los docentes, por lo que se dificulta realizar un análisis sobre la posible eficacia de la propuesta.

En relación a la asignación de horas en los cargos docentes, parece superadora la idea de que los docentes cumplan horas institucionales para reforzar los vínculos con los establecimientos. Sin embargo, esto implica modificar el sistema de acceso a cargos por horas (en especial para el nivel secundario), y establecer cómo serán remuneradas dichas horas.

Respecto a la estructura salarial, como se expuso anteriormente, se instala la meta de que el salario docente sea siempre un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil con concurrencia del estado nacional para disminuir las desigualdades entre jurisdicciones. Es importante aclarar que dicha cifra parece arbitraria por no estar fundamentada en ninguna parte del documento, y no parece solucionar el atraso que presenta la retribución de la docencia en relación a otras profesiones. Además, esta estructura no mejora el problema de que los docentes no se encuentran monetariamente incentivados para diferenciarse en su tarea, más allá de cuál sería la variable elegida para medir su desempeño.

Para cerrar este apartado podemos decir que las propuestas incluidas en la



paritaria bonaerense y en el Plan Maestro se pueden encuadrar bajo el concepto de “profesionalización docente”. Sin embargo, ponen énfasis en el sistema de evaluación y en la mejora de la formación de los docentes, y no abordan en detalle cuestiones relativas a la implementación de las reformas en la formación y carrera docente, y en la estructura salarial, dejando un vacío legal llamativo y preocupante. Parece que esta propuesta se encuadra así en lo que Santos Guerra (1999) llama “las trampas de la calidad”: bajo un discurso que busca la calidad educativa, simplifica el análisis entendiéndola como rendimiento de los estudiantes, al mismo tiempo que se presta para comparar sectores (privados y públicos) y sacar conclusiones “perversas” de dichas comparaciones y otras variables como, por ejemplo, la labor de los docentes.

Más aún, aunque se explicitaran todas las omisiones que se apuntaron, queda fuera de la ecuación un aspecto fundamental de la profesionalización docente: el aumento de la valoración social de dicha profesión. Para ello, no sólo habría que asegurar con los incentivos adecuados –monetarios o no– que la docencia se convierta en una profesión deseable para atraer a mejores candidatos, sino que la estructura de carrera y salarial tendría que ayudar a retener esos candidatos. Desde lo discursivo también se hace necesario revalorizar la figura del docente, ya que aumentaría así su legitimidad en el aula, para lo cual es necesario que el estado, o principal, comprenda que es necesario un trabajo articulado con los docentes, o agentes, superando el conflicto constante. La experiencia regional muestra que aquellos países que han logrado introducir modificaciones con amplia aceptación en los estatutos docentes han contado con gran participación de las asociaciones gremiales en la reforma (Pérez Zorrilla, 2016).

## **5. CONCLUSIONES**

En el desarrollo del trabajo hemos establecido que el término calidad educativa es multidimensional, y se analizaron las variables que influyen en ella según los criterios proporcionados por la UNESCO. La primera de ellas hace referencia a las características de los estudiantes, y los datos muestran que existe una vinculación entre su nivel socioeconómico y cultural y sus trayectorias escolares. La segunda y tercera

dimensiones hacen referencia al contexto y a los aspectos facilitadores, es decir tanto a las políticas y normativas educativas como a los recursos destinados a educación: la evolución de la legislación en nuestro país ha ido ampliando los años de escolaridad obligatoria, lo cual se ha acompañado con el aumento de los recursos destinados a educación. Esto se fue traduciendo en un aumento en la matrícula con una participación cada vez mayor del sector privado. La cuarta dimensión hace referencia a los procesos de enseñanza- aprendizaje y, si bien dentro de esta esfera se incluyen los estilos de enseñanza y evaluación, el tiempo efectivo de clase cobra mayor importancia en las discusiones salariales por el “ausentismo y los paros docentes”. Argentina posee, en comparación con otros países, menos días efectivos de clases y una duración de la jornada escolar menor. Finalmente, la última dimensión es la de resultados e incluye las competencias medidas por las evaluaciones estandarizadas: tanto en el operativo APRENDER como en las pruebas PISA Argentina y la provincia de Buenos Aires muestran un bajo rendimiento, lo cual es frecuentemente resaltado al hablar de la “baja calidad educativa” de nuestro país.

Considerando que la educación es trabajo-intensiva y que la mayor parte del presupuesto educativo se destina a salarios docentes, durante la paritaria y en el proyecto Plan Maestro se pone en tela de juicio la labor del docente frente a los problemas relativos a la calidad. Más específicamente, se cuestiona su formación (inicial y continua), su capacidad para generar un clima aúlico apropiado y su presentismo. A partir de la revisión de la literatura podemos concluir que todas estas variables son pasibles de ser mejoradas pero, considerando que los docentes no actúan independientemente sino que lo hacen en el marco de instituciones y en relación de dependencia laboral, su modificación no depende exclusivamente de la voluntad del docente ni del estado.

Como se ha argumentado, el vínculo entre el estado y los docentes puede ser enmarcado en la Teoría del principal-agente, esquema que permite pensar cuáles son los incentivos que se podrían utilizar para que los docentes (agentes) actúen según las exigencias del estado (principal). La literatura consultada plantea la necesidad de modificar la forma de acceso y el ascenso en la carrera docente, la estructura salarial y

la formación tanto inicial como continua. Sin embargo, cualquier mejora requiere articulación y negociación entre el estado y los gremios docentes, de forma tal que las modificaciones se sostengan en la práctica y sean representativas de todos los intereses.

En este sentido el proyecto Plan Maestro resulta cuestionable, en tanto ha sido presentado sin previa consulta con las bases docentes y, si bien aborda todos los puntos mencionados anteriormente, no brinda especificaciones en cuanto a las modificaciones de la carrera y la permanencia en el cargo, ni las referentes a la formación. Esta omisión resulta preocupante, en tanto no se observan cuáles son las reglas que moldearán el vínculo entre el principal y el agente.

Por otro lado, si bien el plan parece encuadrarse en la noción de profesionalización docente, parece omitir uno de sus puntos: la valorización docente. El plan determina que el salario docente será por lo menos un 20% más que el salario mínimo, sin estar fundamentado en un análisis adecuado. Esto lleva a cuestionar si la remuneración docente, tanto en términos absolutos como comparativos con otras profesiones, será suficiente para atraer y mantener a buenos candidatos docentes.

Por último, aunque las propuestas del Plan Maestro mejoraran las condiciones del factor docente, debe reconocerse que esto sería condición necesaria pero no suficiente para lograr un aumento en la calidad educativa. Como explica el documento de la UNESCO (2005), lo primero que debe hacerse es mejorar las condiciones de los educandos (tener alumnos sanos e integrados), mejorar el proceso didáctico (correcta selección de contenidos y estrategias y dotación de recursos necesarios), junto con la mejora de las escuelas (infraestructura y capacidades de gestión) y con el desarrollo de dispositivos de información confiables. Por lo tanto, cualquier política que considere sólo al factor docente como el determinante crítico de la calidad educativa, no será suficiente para producir efectivamente una mejora en los resultados de los procesos educativos.

## **6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Ball, S. (1990). *“Inequidad educativa y reforma escolar: valores en crisis. Lectura Inagural”*, London Kings College.
- Berrenchea, I. (2010). “Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas” *Archivos Analíticos de políticas educativas*, 18 (8), pp. 2-25, Arizona, Estados Unidos.
- Bezzem P., Mezzadra F., Rivas A. (2014). *Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: cippec. Disponible en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).
- Birgin, A. (2000). “Capítulo IX. La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión” en Gentili, P.: *La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo*. CLACSO, Buenos Aires.
- Botinelli, L. (2013). “El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada”. Serie *La Educación en Debate* N° 11. CIPPEC
- Burbules N., y Densmore, K. (1992). Los límites de la profesionalización de la docencia. *Educación y Sociedad*, 11, pp. 67-83, Madrid.
- Címpoli, O. (2004). “La formación docente en la República Argentina” IESALC. Buenos Aires.
- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., Mcpartland, J., Mood, A., Weinfeld, F. y York, R. (1966). *Equality Of Educational Opportunity*. Washington D.C: U.S. Government Printing Office.
- Davini, M.C. y Alliaud, A. (1995). *Los maestros del Siglo XXI*. Ed. Miño y Davila. Buenos Aires.
- Diker, G., Serra J (2008) *“La cuestión docente; Argentina, las políticas de capacitación docente”* Fund. Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires.
- Falus, L., y Goldberg M. (2010) *“Recursos, instalaciones y servicios básicos en las escuelas primarias de América Latina. Otra forma que asume la desigualdad educativa”* Cuaderno 07. SITEAL-IIPE-UNESCO.
- Formichella, M. M. y Krüger, N. (2013). “El fracaso escolar en el nivel medio argentino: ¿es menos frecuente en las escuelas de gestión privada debido a su administración?”, *Revista de Estudios Económicos Regionales y Sectoriales*, 13 (3), pp. 127-144.
- Gamallo, G. (2011) “Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas” *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 55, pp. 189-233 .
- Gentili, P (2014) “La evaluación de la calidad educativa en América Latina: modelos emancipadores en construcción”SITEAL
- Gómez Yepes, R (2004) “Calidad educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas” *Revista Educación y pedagogía*, 15 (38), pp. 75-89.

- Kohen, J (2005) “Estudio de caso en Argentina” publicado en *“Condiciones de trabajo y salud docente”* UNESCO. Chile.
- Konstantopoulos, S. (2005). “Trends of School Effects on Student Achievement: Evidence from NLS:72, HSB:82, and NELS:92”. IZA DP No. 1749. Bonn.
- Krueger, A. (1999). “Experimental Estimates of Education Production Functions”. *Quarterly Journal of Economics*, 114 (2), pp.497-532.
- Krüger, N. (2013a). “Equidad Educativa Interna y Externa en Argentina: un Análisis para las Últimas Décadas”. Tesis de Doctorado en Economía. Universidad Nacional del Sur.
- Krüger, N. (2013b) “Más allá del acceso: segregación social e inequidad en el sistema educativo argentino. *Cuadernos de Economía*, 33(63), 513-542.
- Krüger, N. (2016) “Equidad Educativa Interna y Externa en Argentina: un Análisis para las Últimas Décadas” *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. 46 (2), pp. 39-78.
- Levacic, R (2003) “Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal-Agent Theory” *Oxford Development Studies*, 37 (1) pp.33-46.
- Mas-Colell, A.; Whinston, M. Y Green, J. (1995). *Microeconomic Theory*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014) *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2000) *“Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile”* Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Moraina Elvira y Herruzo Cabrera (2004) Estrés y Burnout en profesores” *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 4 (3), pp. 597-621.
- Morduchowicz, A (1997) *“La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación”* Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Argentina.
- Morduchowicz, A. (2002) *“Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes”* PREAL No. 23. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2004) *“Discusiones de Economía de la Educación”*. Ed. Losada, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. y Duro, E (2007) “La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y la Asignación de recursos” IIPE/UNESCO.
- Navarro, J (2003) *“La evaluación y las actitudes de los docentes frente a ella: dificultades y alternativas de políticas”* IIPE-UNESCO. Buenos Aires.
- OCDE (2013), Resultados PISA 2012: “Lo que los alumnos saben y pueden hacer” – Resultados en Matemática, Lectura y Ciencias.

- OCDE (2014) *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS-OECD, Paris.
- OCDE (2016), *PISA 2015 Results (Vol. 2): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Pérez Zorrilla (2016) “La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. *Propuesta Educativa*, 1 (45), pp. 10-20.
- Riquelme, G. (2006) “Educación superior, demandas sociales, productivas y mercado de trabajo”. Ed. Miño y Dávila. Bs. As
- Rivas, A. (2010) “*Radiografía de la educación argentina*” Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble. Buenos Aires.
- Rockoff, J. (2004). “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”. *American Economic Review*, 94 (2), pp. 247-52.
- Ruiz y otros (2011) Todos queremos ser Finlandia. Los efectos secundarios de PISA. *TESI*, 12 (1), pp320-339.
- Santos Guerra, M. A (1999) “Las Trampas de la calidad” en *Acción Pedagógica* 8 (2), pp.78-81
- Sen, A.(1999) *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- Serra, J.C (2001) “La política de capacitación docente en la Argentina:La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)” Ministerio de Educación de la Nación.
- Smith, A (1776) “*Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*” Ed. Fondo de Cultura Económica Ed. 1979, México.
- Smith (2016). Exploring accountability: national testing policies and student achievement. En Burns, T. y Köster, F. (eds): *Governing Education in a Complex World*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, pp. 73–91.
- Sverdlick, I (2009) “Buscando a la calidad educativa” *Rev. Referencias* 6(26)
- Tedesco, J (1999) “*Profesionalización y capacitación docente*”. IIPE UNESCO. Buenos Aires.
- Tedesco, J y Tenti, E (2006) “Nuevos Tiempos y nuevos docentes”. *IV Congreso Nacional de Educación*. SNTE, pp.57-82.
- Tenti Fanfani E, Meo A, Gunturiz A (2010): “*Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina.*” IIPE-UNESCO. Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E (1995) “Una carrera con obstáculos: la profesionalización docente”. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (IICE-UBA), Año IV, Nº 7 , pp. 17-25.
- Tenti Fanfani, E (2007) “Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente”. *Educação & Sociedade*, 28 (99) pp. 335-353.

- Tenti Fanfani E (2008) “*La escuela y la cuestión social*” en Revista Diálogos Pedagógicos, N° 11, pp. 127-146.
- Tobón D., Valencia G. y Castillo G. (2005). “El poder de los incentivos en la labor docente: el caso de la educación media en Medellín” *Rev. Regiones*, N° 3, pp. 33-72.
- UNESCO (2005) “*Reporte de Educación para Todos: El imperativo de la calidad*”
- UNESCO (2015) “*Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*”. Oficina Santiago de Chile.
- UNESCO (2017) “*Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*”, Francia.
- Vaillant (2008) “Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina” *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* Vol 1 (2) pp. 7-22.
- Vaillant (2006) “La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan” en *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Pp 129-170.
- Verger y Parcerisa (2017). “A difficult relationship: accountability policies and teachers – international evidence and key premises for future research” .En Akiba, M. y LeTendre, G. (eds);, *International Handbook of Teacher Quality and Policy*. New York, Routledge, pp. 241–54.
- Vignoles, a.; Levacic, r.; walker, j.; Machin, s.; y Reynolds, d. (2000). “*The Relationship between Resource Allocation and Pupil Attainment*”: A Review. Londres: Centre for the Economics of Education.

#### **Páginas Web consultadas:**

- Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) <http://www.educacion.gob.ar/direccion-de-planeamiento-de-la-politica-educativa-investigacion-y-estadistica/seccion/62/direccion-de-planeamiento-de-la-politica-educativa-investigacion-y-estadistica> (05/05/2017)
- DINIECE: Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/informacion-estadisticas/> (30/06/2017)
- Inflación Verdadera <http://www.inflacionverdadera.com/argentina/> (20/08/2017)
- OCDE: [www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm](http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm) (05/05/2017)
- Secretaría de Evaluación Educativa: <http://educacion.gob.ar/secretaria-de-evaluacion-educativa/seccion/192/resultados-aprender-2016> (05/05/2017)
- SEDLAC (CEDLAS Y BANCO MUNDIAL) Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean. <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php> (08/08/2017)





## ANEXO 1: Evolución de matrícula

Tabla 1. Evolución de la matrícula por nivel. Total País

	Inicial			Primario			Secundario		
	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada
2001	1255690			4699128			3485654		
2002	1258420	0,2%	0,2%	4719335	0,4%	0,4%	3490469	0,1%	0,1%
2003	1256011	-0,2%	0,0%	4620916	-2,1%	-1,7%	3482190	-0,2%	-0,1%
2004	1292072	2,9%	2,9%	4646779	0,6%	-1,1%	3479843	-0,1%	-0,2%
2005	1324529	2,5%	5,4%	4597404	-1,1%	-2,2%	3458627	-0,6%	-0,8%
2006	1332522	0,6%	6,0%	4632539	0,8%	-1,4%	3462865	0,1%	-0,7%
2007	1364909	2,4%	8,4%	4645843	0,3%	-1,1%	3464529	0,0%	-0,6%
2008	1485899	8,9%	17,3%	4665025	0,4%	-0,7%	3523132	1,7%	1,1%
2009	1526915	2,8%	20,1%	4643430	-0,5%	-1,2%	3619231	2,7%	3,8%
2010	1553418	1,7%	21,8%	4637463	-0,1%	-1,3%	3679628	1,7%	5,5%
2011	1563013	0,6%	22,4%	4620303	-0,4%	-1,7%	3731208	1,4%	6,9%
2012	1610845	3,1%	25,5%	4603422	-0,4%	-2,0%	3813545	2,2%	9,1%
2013	1652657	2,6%	28,1%	4563491	-0,9%	-2,9%	3866119	1,4%	10,5%
2014	1687543	2,1%	30,2%	4550923	-0,3%	-3,2%	3896467	0,8%	11,3%
2015	1733374	2,7%	32,9%	4550365	0,0%	-3,2%	3946834	1,3%	12,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos DINIECE

Tabla 2. Evolución de la matrícula por nivel. Provincia de Buenos Aires

	Inicial			Primario			Secundario		
	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada	matrícula	tasa crecimiento matrícula interanual	tasa de crecimiento matrícula acumulada
2001	553.550			1664227			1400032		
2002	551.966	-0,3%	-0,3%	1664294	0,0%	0,0%	1375696	-1,7%	-1,7%
2003	542.141	-1,8%	-2,1%	1579644	-5,1%	-5,1%	1324184	-3,7%	-5,5%
2004	562.729	3,8%	1,7%	1613982	2,2%	-2,9%	1331200	0,5%	-5,0%
2005	577.379	2,6%	4,3%	1577421	-2,3%	-5,2%	1303906	-2,1%	-7,0%
2006	572.554	-0,8%	3,5%	1593017	1,0%	-4,2%	1267188	-2,8%	-9,8%
2007	582.116	1,7%	5,2%	1595011	0,1%	-4,1%	1249681	-1,4%	-11,2%
2008	639.221	9,8%	15,0%	1639128	2,8%	-1,3%	1289678	3,2%	-8,0%
2009	665.512	4,1%	19,1%	1640643	0,1%	-1,2%	1340351	3,9%	-4,1%
2010	674.055	1,3%	20,4%	1655308	0,9%	-0,3%	1371441	2,3%	-1,8%
2011	673.620	-0,1%	20,3%	1656994	0,1%	-0,2%	1384161	0,9%	-0,8%
2012	690.991	2,6%	22,9%	1678073	1,3%	1,1%	1442663	4,2%	3,4%
2013	703.476	1,8%	24,7%	1678572	0,0%	1,1%	1464521	1,5%	4,9%
2014	710.357	1,0%	25,7%	1689195	0,6%	1,7%	1469174	0,3%	5,2%
2015	721.937	1,6%	27,3%	1696599	0,4%	2,2%	1475637	0,4%	5,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos DINIECE

Tabla 3. Evolución de la matrícula por nivel y sector de gestión. Provincia de Buenos Aires

	Inicial				Primario				Secundario			
	matrícula pública	tasa crecimiento matrícula interanual pública	matrícula privada	tasa crecimiento matrícula interanual privada	matrícula pública	tasa crecimiento matrícula interanual pública	matrícula privada	tasa crecimiento matrícula interanual privada	matrícula pública	tasa crecimiento matrícula interanual pública	matrícula privada	tasa crecimiento matrícula interanual privada
2001	364322		189228		1198565		465.662		987173		412859	
2002	367823	1,0%	184143	-2,7%	1200424	0%	463.870	0%	965731	-2,2%	409965	-0,7%
2003	361600	-0,7%	180541	-4,6%	1128173	-5,9%	451.471	-3,1%	927942	-6,1%	396242	-4,0%
2004	367689	1,0%	195040	3,4%	1143409	-4,5%	470.573	1,2%	926311	-6,3%	404889	-1,9%
2005	368565	1,2%	208814	10,4%	1086450	-9,5%	490971	5,5%	898795	-9,2%	405111	-1,8%
2006	362257	-0,5%	210297	11,2%	1094790	-8,7%	498.227	7,0%	870998	-12,3%	396190	-4,0%
2007	365893	0,5%	216223	14,0%	1080738	-10,0%	514.273	10,2%	845927	-15,2%	403754	-2,1%
2008	381736	4,8%	257485	33,1%	1086556	-9,5%	552.572	17,7%	874613	-11,8%	415065	0,7%
2009	390845	7,2%	274667	39,7%	1072569	-10,8%	568.074	20,5%	902800	-8,6%	437551	6,1%
2010	399075	9,3%	274980	39,8%	1073813	-10,6%	581.495	22,8%	936092	-4,9%	435349	5,6%
2011	401484	9,9%	272136	38,8%	1074841	-10,5%	582.153	22,9%	940016	-4,5%	444145	7,6%
2012	410364	12,1%	280627	41,9%	1073801	-10,6%	604.272	26,7%	969673	-1,3%	472990	14,1%
2013	420516	14,6%	282960	42,8%	1068429	-11,1%	610.143	27,7%	980916	-0,2%	483605	16,4%
2014	423788	15,4%	286569	44,0%	1068817	-11,1%	620.378	29,4%	980687	-0,2%	488487	17,4%
2015	430797	17,0%	291140	45,6%	1067511	-11,2%	629.088	30,8%	973688	-0,9%	501949	20,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos Educativos DINIECE

## ANEXO 2: Análisis del Gasto Público en educación en la provincia de Buenos Aires

Tabla 4. Gasto por alumno estatal en la provincia de Buenos Aires (2005-2015) a valores corrientes y constantes 2001

Año	Gasto por alumno del sector estatal en \$	Gasto por alumno del sector estatal precios 2001
2005	1.966	\$ 449,77
2006	2.599	\$ 337,82
2007	3.188	\$ 661,14
2008	4.644	\$ 603,06
2009	5.698	\$ 380,63
2010	6.442	\$ 496,28
2011	8.830	\$ 389,03
2012	10.948	\$ 337,02
2013	13.694	\$ 263,78
2014	17.197	\$ 305,60
2015	25.852	\$ 1.788,60

Elaboración propia en base a datos de CGECSE e índice de precios PriceStats

Tabla 5. Gasto Educativo en la provincia de Buenos Aires (2005-2015) como porcentaje del gasto total, y porcentaje de PBG

Año	Gasto Educativo total	Ratio Gasto Educativo/PBG	Ratio Gasto Educativo/ Gasto Total
2005	6.283.500.000	3,10%	36,0%
2006	8.216.800.000	3,34%	39,9%
2007	9.877.300.000	3,19%	38,4%
2008	14.749.400.000	3,84%	41,2%
2009	18.297.600.000	4,62%	42,0%
2010	22.018.200.000	4,25%	39,9%
2011	29.283.700.000	4,43%	41,1%
2012	36.095.000.000	4,53%	41,3%
2013	45.137.400.000	4,62%	40,5%
2014	57.666.300.000	4,51%	39,1%
2015	86.346.400.000	5,28%	39,4%

Elaboración propia en base a datos de CGECSE

Tabla 6. Porcentaje de gasto destinado a personal (incluye las transferencias al sector privado)

	<b>Gasto Total</b>	<b>Personal</b>	<b>Transferencias Total</b>	<b>% de gasto personal/ gasto total</b>
2001	\$ 3.786.897.529	\$ 3.035.898.788	\$ 608.732.825	96,2%
2002	\$ 3.608.445.832	\$ 2.831.806.253	\$ 676.553.848	97,2%
2003	\$ 3.719.477.041	\$ 2.916.842.549	\$ 633.215.529	95,4%
2004	\$ 4.730.832.552	\$ 3.692.614.764	\$ 792.909.601	94,8%
2005	\$ 6.283.500.000	\$ 5.318.737.166	\$ 1.098.188.304	95,7%
2006	8.216.800.000	\$ 6.963.711.588	\$ 1.316.189.845	95,6%
2007	9.877.300.000	\$ 8.969.940.713	\$ 1.611.916.618	95,7%
2008	14.749.400.000	\$ 12.939.574.227	\$ 2.270.947.619	96,3%
2009	18.297.600.000	\$ 16.051.597.716	\$ 2.806.064.775	96,7%
2010	22.018.200.000	\$ 18.349.309.981	\$ 3.193.812.522	95,7%
2011	29.283.700.000	\$ 25.422.474.689	\$ 4.172.498.838	92,9%
2012	36.095.000.000	\$ 31.677.063.622	\$ 4.946.425.025	96,0%
2013	45.137.400.000	\$ 39.332.362.700	\$ 5.734.966.484	93,6%
2014	57.666.300.000	\$ 50.125.412.850	\$ 7.595.056.248	94,0%
2015	86.346.400.000	\$ 75.475.100.575	\$10.843.274.741	95,0%

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Contaduría General de la provincia de Buenos Aires

### ANEXO 3: Composición y evolución del Salario docente en la provincia de Buenos Aires

A modo de resumen, podemos decir que al salario básico acordado en las negociaciones se le suman el plus por antigüedad determinado en el artículo 33 del Estatuto Docente (modificado en las negociaciones del 2013), las bonificaciones que correspondan al cargo –como desfavorabilidad, por función especializada, por jornada extendida– y las sumas remunerativas y no remunerativas acordadas en las distintas negociaciones; y luego se le realizan los descuentos correspondientes. A este monto se le suma, desde 1999, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) que ayuda a las provincias con un monto fijo por docente, estipulado en \$1210 por cargo desde julio de 2016.

La bonificación por antigüedad sobre el básico se calcula con la siguiente escala desde el año 2013:

Tabla 7. Escala de bonificación por antigüedad

Escala de antigüedad	Porcentaje a aplicar sobre sueldo básico
De 0 a 1 año	13%
A los 2 años	23%
A los 4 años	33%
A los 7 años	43%
A los 10 años	54%
A los 12 años	64%
A los 15 años	74%
A los 17 años	84%
A los 20 años	105%
A los 22 años	115%
A los 24 años	125%

Fuente: Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires

Así, para un docente de primaria y jornada simple con diez años de antigüedad en la provincia de Buenos Aires el salario bruto para el año 2016 es:

MAESTRO DE PRIMARIA	
Sueldo básico	\$4240.50
Antigüedad	\$2289.87
Bonificación remun no bon 03-2014	\$1135
Bonificación R NB primario	\$2582.85
Bonificación R NB acta de compromiso sept 08	\$1800
FONID	\$1210
TOTAL	\$13258.22

Tabla 8: salario bruto maestro primaria con 10 años de antigüedad

año	salario bruto nominal	tasa de inflación anual (PriceState inflación verdadera)	INDICE DE P BASE 2001=100	salario real a valores 2001
2001	541,2	-1,55	100,00	541,20
2002	541,2	40,95	140,92	384,05
2003	541,2	3,66	146,11	370,41
2004	601,6	6,10	155,01	388,10
2005	830,2	12,33	174,12	476,80
2006	1080,2	9,84	191,25	564,81
2007	1334,2	22,04	233,40	571,64
2008	1980,54	23,40	288,00	687,69
2009	2203,54	16,59	335,75	656,30
2010	2638,94	25,95	422,87	624,05
2011	3328,66	24,35	525,84	633,02
2012	4092,59	25,64	660,67	619,46
2013	5138,35	24,30	821,15	625,75
2014	6848,31	37,58	1.129,74	606,18
2015	9952	27,94	1.445,38	688,54
2016	13258,22	32,30	1.912,10	693,39

Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE e Índice de precios PriceStats

**ANEXO 4. PLANILLA SET 4**

3) RESUMEN GENERAL DE LAS CALIFICACIONES DEL ITEM 2) EN LOS PUNTOS:

	En números	En letras
2.1. Condiciones personales _____	_____	_____
2.2. condiciones profesionales _____	_____	_____
2.3. Resultados en:		
2.3.1. Conducción		
2.3.2. Funciones		
2.3.3. Gobierno Escolar		
2.3.4. Administración de la unidad a cargo		
PROMEDIO DE TRES NOTAS _____	_____	_____

Fecha \_\_\_\_\_

Notificación del docente \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

En conformidad

4) EN LOS CASOS DE REPOSICIÓN

Ratifica \_\_\_\_\_

Rectifica y asigna \_\_\_\_\_

En cifras \_\_\_\_\_ En letras \_\_\_\_\_

Firma

Fecha \_\_\_\_\_

Aclaración de Firma

En conformidad

Notificación del docente

Fecha \_\_\_\_\_

En disconformidad

5) EN LOS CASOS DE APELACIÓN

Nota asignada por el Tribunal de Calificación

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN

Planilla S.E.T. 4

**HOJA DE CALIFICACIÓN PERSONAL DOCENTE**

Período / / al / /

1) INFORMACIÓN A CARGO DEL INTERESADO

1- Apellido y Nombre \_\_\_\_\_

Distrit

2- Cargo del que es titular \_\_\_\_\_ Escuela Nº \_\_\_\_\_ o \_\_\_\_\_

3- Cargo que desempeña actualmente \_\_\_\_\_

4- Organismo, repartición o dependencia \_\_\_\_\_

5- ¿Desde qué fecha? \_\_\_\_\_

6- Títulos docentes que posee \_\_\_\_\_

7- Otros títulos o estudios realizados (oficiales y no oficiales) \_\_\_\_\_

8- Estudios o trabajos que actualmente realiza \_\_\_\_\_

9- Obras publicadas o ejecutadas (materia, clase, título, edición, fecha y demás referencias) \_\_\_\_\_

10- Comisiones oficiales desempeñadas (fecha, naturaleza de labor y demás referencias) \_\_\_\_\_

11- Participación destacada en actos culturales organizados por la dependencia en que actúa o instituciones locales \_\_\_\_\_

12- Iniciativa (propuestas realizadas) \_\_\_\_\_

13- Participación en actividades de perfeccionamiento docente (cursos, cursillos, jornadas pedagógicas, seminarios, becas, etc. \_\_\_\_\_

14- Asistencias \_\_\_\_\_ Por enfermedad \_\_\_\_\_

Inasistencias \_\_\_\_\_ Por causas privadas \_\_\_\_\_

Por otras causas \_\_\_\_\_

Injustificadas \_\_\_\_\_

Suma \_\_\_\_\_

Lugar y fecha \_\_\_\_\_ Sello \_\_\_\_\_

Firma del interesado



En cifras \_\_\_\_\_  
En letras \_\_\_\_\_ Firma  
Fecha \_\_\_\_\_  
Aclaración de Firma  
Notificación del docente \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Form. 817 – Dirección Servicios Generales – Departamento de Impresiones

**INSTRUCCIONES:**

- \* Cada uno de los aspectos considerados se calificará globalmente, encerrando con un círculo la nota numérica que correspondiere. Para ello deberán leerse detenidamente las características que definen cada nivel de calificación.
  - \* Se analizarán objetivamente los rasgos que se ajustan al comportamiento habitual del docente. Sólo luego de esta operación determinará la nota numérica a consignar en cada uno de los tres rubros considerados.
  - \* Valorará cada uno de los mismos independientemente, sin dejarse influir por los restantes. Así se aproximará a un concepto general veraz y objetivo.
  - \* La calificación final se obtendrá promediando las sumas de las calificaciones obtenidas en cada rubro.
- NOTA: En caso que el agente calificador asignara nota inferior a seis (6) puntos, deberá fundamentar en hoja aparte.-

## **ANEXO 5: Criterios para otorgar puntaje en los listados de ingreso a la docencia en la provincia de Buenos Aires**

Para el caso de Buenos Aires, según el artículo 60 del Estatuto Docente son antecedentes valorables para la conformación de dicho puntaje los siguientes ítems:

- Títulos Docentes habilitantes: de 1 a 25 puntos
- antigüedad de los títulos: 0,25 puntos por año desde el egreso hasta acumular 10 puntos
- promedio de títulos: 0,20 puntos (promedio de 9,51 a 10), 0,15 puntos (promedio 8,00 a 9,50), y 0,10 (promedio de 6 a 7,99). Promedios menores no tienen puntaje
- el domicilio real: se otorgarán 5 puntos extra en el distrito de residencia
- la antigüedad docente en cargos del escalafón (rama) en que solicitó el ingreso: 0,50 puntos por año de antigüedad hasta un máximo de 5 puntos (10 años). Si además el ítem es considerado desfavorable tendrá un adicional de 0,25 puntos por año.
- La antigüedad docente en el ítem escalafonario: se consideran 0,25puntos por año independientemente de la rama. Por ejemplo el cargo de maestro/profesor independientemente de si se desempeña en secundario, adultos o artística.
- las calificaciones de los dos últimos años: de 9,51 a 10 otorga un punto, de 8,00 a 9,50 otorga 0,50 puntos, y de 6,00 a 7,99 otorga 1 punto.
- Otros títulos y certificados bonificantes: por cada título bonificante se otorgará hasta 3 puntos y por cursos de más de 30hs de duración se otorgará 0,60 puntos por cada uno. Por rama se bonificará hasta un máximo de 10 puntos.