Apostar a la docencia

Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina

CIPPEC políticas públicas *public policies*

EMBAJADA DE FINLANDIA BUENOS AIRES

unicef

Apostar a la docencia

Desafíos y posibilidades
para la política educativa argentina

Apostar a la docencia

Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina

Florencia Mezzadra y Cecilia Veleda

Con la colaboración de Belén Sánchez

Mezzadra, Florencia

Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina / Florencia Mezzadra y Cecilia Veleda ; con colaboración de María Belén Sánchez. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2014.

156 p. ; 21x15 cm. ISBN 978-987-1479-44-3

1. Políticas Educativas. I. Veleda, Cecilia II. Sánchez, María Belén, colab.
III. Título CDD 379

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Impreso en Argentina. Primera edición.

Dirección editorial:
Elena Duro, Especialista de Educación de UNICEF

Autoría:
Florencia Mezzadra
Cecilia Veleda
Colaboración:
Belén Sánchez

Edición:
Liora Gomel
Diseño:
Estudio ZkySky
Ilustración:
Ana Sanfelippo

©2014, CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF

Si desea citar este libro: Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014). Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.
La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC o UNICEF sobre el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC y UNICEF se encuentran disponibles en sus respectivos sitios web (www.cippec.org y www.unicef.org).
CIPPEC y UNICEF alientan el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

CIPPEC
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
T (+54 11) 4384-9009 | F (+54 11) 4384-9009, interno 1213
Av. Callao 25, 1° A, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
info@cippec.org | www.cippec.org

EMBAJADA DE FINLANDIA EN ARGENTINA
T (+54 11) 4312 0600
Av. Santa Fe 846, 5°, C1059ABP, Buenos Aires, Argentina
sanomat.bue@formin.fi | www.finlandia.org.ar

UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
T (+54 11) 5093-7100 | F (+54 11) 5093-7111
Junín 1940, Planta Baja, C1113AAX, Buenos Aires, Argentina
buenosaires@unicef.org | www.unicef.org/argentina

Índice

Prólogo 9

Agradecimientos 11

Introducción 13

Capítulo 1.
La formación de los cimientos 18

Introducción 21

Un sistema sobredimensionado y fragmentado 23

Débiles condiciones institucionales 28

Desafíos para la formación de los nuevos estudiantes 34

Planes de estudio en revisión 36

El vínculo con las escuelas 40

A modo de síntesis 43

Capítulo 2.
La atracción, distribución y promoción de los docentes 46

Introducción 49

Desequilibrios entre la oferta y la demanda de docentes 50

Desventajas del sistema de distribución de los docentes 53

Alta rotación de los docentes en las escuelas 58

Una carrera que no incentiva el desarrollo de capacidades específicas 59

A modo de síntesis 63

Capítulo 3.
Las condiciones de trabajo 66
Introducción 69
Gran recuperación de los salarios, aún desiguales e inestables 70
Mejora de las condiciones materiales de las escuelas, con inequidades persistentes 77
Conflictos y demandas sociales que desbordan las aulas 79
Los paros y el ausentismo como síntomas del malestar docente 82
A modo de síntesis 86

Capítulo 4.
El apoyo a la enseñanza 88
Introducción 91
Una supervisión acotada y burocrática 92
Normas impotentes para orientar la enseñanza 95
Materiales didácticos con presencia e influjo inciertos en las aulas 97
Evaluaciones estandarizadas desaprovechadas para mejorar la enseñanza 101
Dispositivos de capacitación en revisión 105
A modo de síntesis 112

Capítulo 5.
Pistas para un nuevo rumbo 114
Generar las condiciones para la transformación 118
Garantizar una excelente formación inicial 122
Conformar equipos docentes sólidos en todas las escuelas 126
Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los docentes 132
Apoyar la enseñanza a través de estrategias convergentes 135
Reflexiones finales 139

Bibliografía 143

Prólogo

Mejorar los aprendizajes resulta un desafío crucial para las escuelas y así lo demuestran los resultados de los últimos resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) de 2010 y los indicadores de repitencia escolar, tanto en el nivel primario como secundario. Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo es una condición necesaria para ejercer el derecho a la educación, pero no suficiente. Resulta imperativo generar también condiciones y prácticas que aseguren una enseñanza de calidad y significativa para todas/os las y los alumnos, atendiendo a las necesidades y desigualdades que se presentan en los distintos contextos.

Sin duda alguna, el rol del docente es clave para mejorar los procesos de aprendizaje. Además, la relevancia que tiene la educación para la construcción de una sociedad cada vez más justa, igualitaria y con oportunidades para todas/os las y los alumnos, exige valorar este rol y garantizar las condiciones esenciales para su formación y ejercicio. En este marco, uno de los ejes estratégicos de la educación es priorizar las políticas destinadas a la docencia. Esto está contemplado en la Ley de Educación Nacional 26.206 vigente en la Argentina, forma parte de una de las prioridades globales de UNICEF en lo que respecta a potenciar la calidad de la educación primaria y secundaria, y también está presente dentro de las once metas establecidas por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) para 2021, entre otros documentos y acuerdos relevantes a nivel internacional.

No obstante, es necesario reconocer que son diversas las problemáticas que presenta esta profesión en la actualidad, entre ellas: una oferta de formación inicial que da cuenta de ciertas fragmentaciones; un sistema de distribución de docentes que no siempre responde a criterios de equidad; la escasez de incentivos, condiciones laborales y mecanismos de promoción que contribuyan a ofrecer condiciones de trabajo estimulantes; entre otras. Todas estas cuestiones afectan la calidad de los procesos de enseñanza al mismo tiempo que contribuyen a reproducir situaciones desiguales de aprendizaje dentro del sistema educativo.

El presente libro se propone analizar estas dimensiones del trabajo y la carrera docente desde aportes teóricos y diversas investigaciones y datos

disponibles sobre la docencia en nuestro país. Revela las situaciones críticas que se presentan en esta profesión, reconoce los avances que se han realizado en estos últimos tiempos desde el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios provinciales, y da cuenta de aquellos núcleos que aún no fueron atendidos. Además del análisis de estas dimensiones, en su último capítulo se plantean algunas sugerencias interesantes de políticas educativa.

Esperamos que el contenido del libro se constituya en un recurso valioso para el debate y la toma de decisiones respecto de políticas estratégicas que permitan apostar a la docencia de una forma integral, profunda y equitativa de manera de mejorar los niveles de inclusión y calidad educativa en el país.

Florence Bauer
Representante
UNICEF Argentina

Agradecimientos

Este libro es el resultado de un gran esfuerzo colectivo. Como parte de una fructífera relación iniciada en 2010, el apoyo de la Embajada de Finlandia fue clave para realizar la investigación y escribir el texto. En la etapa final, fue vital la colaboración de UNICEF-Argentina para diseñar e imprimir el libro. Esta es también una alianza con historia, por lo que agradecemos sinceramente el renovado respaldo de Elena Duro.

El estudio y la escritura fueron producto de un trabajo en equipo. La confianza de CIPPEC avaló este proyecto desde el principio hasta el final, y el equipo del Programa de Educación fue parte de las preguntas, definiciones y discusiones durante todo el proceso. La entusiasta participación de Victoria Sebastiani y Jimena Cosso en la sistematización de la bibliografía, la realización de entrevistas y el estudio de los casos internacionales fueron muy importantes para generar los insumos necesarios. El apoyo de Pablo Bezem en el análisis de los datos estadísticos fue crucial para lograr un diagnóstico riguroso. La cuidadosa edición de Liora Gomel nos permitió pulir el escrito. Las lecturas críticas realizadas por Axel Rivas, Elena Duro e Inés Aguerrondo fueron claves para corregir y completar el texto. Un agradecimiento especial para todos ellos, sin cuya ayuda este libro no hubiera sido posible.

Una mención final para todos los especialistas, autoridades políticas, rectores de Institutos Superiores de Formación Docente, maestros y profesores quienes, a través de esta investigación y de estudios precedentes recuperados en este libro, compartieron con nosotros su experiencia y opiniones. Dado que el trabajo buscó reflejar lo más fielmente posible todos los avances y desafíos pendientes de las políticas para la docencia, estos testimonios fueron indispensables para complementar y profundizar el diagnóstico reflejado en los datos estadísticos. Invitamos y agradecemos también de ante mano todas las críticas y comentarios que puedan realizarse sobre el contenido de este libro, para profundizar el conocimiento y gestar los consensos necesarios para potenciar las políticas necesarias para fortalecer la docencia en la Argentina.

Introducción

El futuro de la educación depende de contar con maestros y profesores sólidos, autónomos, críticos, creativos y comprometidos. Desde las etapas fundacionales del sistema educativo argentino hasta nuestros días, los buenos docentes fueron determinantes para la formación de las nuevas generaciones. Hoy, diversos estudios internacionales demuestran que la calidad del aprendizaje depende de la calidad de la enseñanza. De hecho, los sistemas educativos que logran una educación de calidad con inclusión apuestan al fortalecimiento de los docentes como el principal motor de la mejora.

Pero esta premisa y las prioridades de política que de ella se desprenden son fórmulas tan ideales como vacías a menos que logremos anclarlas en nuestros puntos de partida, nuestras tradiciones, nuestras posibilidades. ¿Cómo pensar hoy las políticas para la docencia en la Argentina? ¿Cuáles son los avances más recientes? ¿Qué políticas demostraron su agotamiento? ¿Cuáles son los caminos aún inexplorados para fortalecer la docencia?

Es indudable que en la Argentina, no todos los docentes tienen los saberes, las competencias y las actitudes necesarias para garantizar aprendizajes significativos por todos los alumnos, y que las políticas educativas no siempre ofrecen las condiciones o los dispositivos necesarios para garantizar una buena enseñanza en todas las aulas. Lejos de la imagen del maestro ejemplar, hace ya varias décadas que la docencia sufre un creciente desprestigio en la sociedad.

La caída de la imagen social de la profesión más importante para el futuro del país se plasma, entre otros síntomas, en la dificultad para convocar los candidatos suficientes en varias provincias y perfiles. En cuanto a la debilidad de las capacidades de enseñanza, un ejemplo paradigmático es la alfabetización inicial: investigaciones recientes indican que la mayoría de los maestros no tienen las herramientas para asegurar una enseñanza sistemática de la lectoescritura, base indispensable para todo aprendizaje posterior (INFD, 2010).

No se trata de responsabilidades o dificultades individuales sino de falencias sistémicas. La formación inicial y continua no está siempre a la altura de los desafíos que hoy enfrenta la profesión. También cuesta asegurar, desde la política educativa, los contextos institucionales que favorezcan la mejora de la

enseñanza. Se sabe que cuando existen liderazgos fuertes, equipos de trabajo estables, espacios para la planificación y el intercambio, y personal de apoyo, el desarrollo profesional puede propiciarse desde las escuelas.

Más allá de la formación, se dieron avances significativos en las condiciones de trabajo, pero persisten importantes cuestiones a mejorar. En materia salarial, durante la última década se logró una recuperación histórica, luego de las profundas depreciaciones de la década del ochenta y la crisis de 2001. Sin embargo, el ritmo inflacionario de los últimos años pone en riesgo las conquistas alcanzadas.

En forma paralela, las condiciones de vida de la población empeoraron profundamente: la Argentina es el país de América Latina donde más aumentaron la pobreza y las desigualdades sociales entre 1975 y 2003. Este quiebre social mostró sus secuelas durante la última década, pese a la recuperación económica y la mejora en los ingresos.

La histórica cohesión relativa dio lugar a una segregación y exclusión crecientes, cuyas consecuencias más crudas –las tasas ascendentes de delito, adicciones, abuso infantil o violencia escolar– afloran en los contextos urbanos. Allí, los docentes deben responder cotidianamente a todo tipo de conflictos y necesidades sociales, por lo general, sin las herramientas necesarias.

Durante los últimos veinte años, la docencia ocupó un lugar mayor en la agenda y se implementaron diversas políticas para fortalecerla. En los noventa, la revisión curricular de la formación inicial, las exigencias de acreditación de las instituciones formadoras y las diversas líneas de capacitación fueron las principales estrategias. En los dos mil, se sumaron otras políticas relevantes como el aumento salarial, la prolongación del período de formación, la redefinición curricular de los programas de formación de los docentes de nivel inicial y primario, la creación de nuevos postítulos y del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

Pero es necesaria una apuesta mayor. Para enfrentar los importantes desafíos del sistema educativo argentino es indispensable ubicar a la docencia en un lugar central. De hecho, el fortalecimiento de la docencia fue planteado como prioridad en los acuerdos regionales y nacionales de política educativa. Esta es una de las 11 metas establecidas por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) para 2021[1]. Por otro lado, la Ley de Educación Nacional plantea que la política nacional de formación docente tiene, entre otros, el objetivo de "jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación" (artículo 73)[2].

1 La meta general octava es "fortalecer la profesión docente" y se desglosa en dos metas específicas: "mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y secundaria" y "favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente" (OEI, 2010: 157).

Alcanzar estas metas no será fácil, ya que las políticas para fortalecer la docencia son muy complejas. Esto es así, en primer lugar, porque se trata de una profesión cada vez más exigente, sometida a crecientes demandas tanto del contexto social como de las transformaciones culturales más globales o de los cambios en el mercado laboral. En la actualidad, los docentes deben responder a las diversas problemáticas sociales, lograr una buena convivencia en el aula, construir legitimidad, trabajar con grupos con distintos niveles y estilos de aprendizaje, enseñar a aprender, incorporar las nuevas tecnologías y transmitir nuevos saberes, como las lenguas extranjeras o la educación sexual.

A la complejidad de la tarea se suma, en segundo lugar, la complejidad de la política en cuestión, dada, ante todo, por la enorme cantidad de profesionales en juego. En efecto, si el desarrollo profesional representa un gran desafío en cualquier organización, ya que siempre es complicado reclutar, formar o motivar al personal, en el sistema educativo esta dificultad se multiplica por la masividad de la docencia.

En tercer lugar, la jerarquización de la tarea docente se inscribe en la problemática del federalismo y exige articulaciones muy finas entre la Nación y las provincias. Desde la finalización del proceso de descentralización en la década del noventa, las jurisdicciones quedaron a cargo de la formación, la designación y la remuneración de los docentes. Pero el Ministerio de Educación de la Nación, en concertación con los ministerios provinciales, reforzó su participación en las políticas para la docencia a lo largo de la última década, tanto en cuestiones salariales como en las referidas a la formación inicial y continua.

En cuarto lugar, las políticas docentes presentan el desafío de construir una alianza virtuosa con los sindicatos. No se pueden implementar los cambios necesarios si se confronta con los gremios: en el ambicioso camino de prestigiar la docencia, su experiencia y apoyo son indispensables.

En quinto lugar, las políticas para la docencia son complejas porque exigen concebir simultánea y articuladamente estrategias para las distintas dimensiones de la profesión: la formación inicial; la atracción, selección y designación de candidatos; la formación continua y la carrera y las condiciones labo-

2 En línea con este objetivo, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Res. CFE Nº 188/12) establece varias estrategias para la mejora de la formación inicial y continua de los docentes.

rales. Por lo tanto, deben ser planeadas de manera integral: no basta con una sumatoria de programas.

En sexto lugar, el fortalecimiento de la docencia no es una simple cuestión técnica. Prestigiar la profesión exige también transformar subjetividades, modificar concepciones, movilizar intereses e inspirar pasiones, todo lo cual supone una dimensión simbólica de difícil abordaje.

Dadas su relevancia y complejidad, sería deseable que las políticas para la docencia ocuparan un lugar prioritario en la agenda y fueran objeto de un cuidadoso planeamiento. Con la intención de participar en este camino, este libro se propone aportar fundamentos para reflexionar sobre las políticas docentes en la Argentina.

Para esto, partimos de las posibilidades económicas, técnicas, políticas y culturales de nuestro sistema educativo y nos apoyamos en fuentes empíricas de diversa índole. Por un lado, en numerosas investigaciones previas del Programa de Educación de CIPPEC ligadas a las políticas para la docencia[3]. Por otro lado, para esta publicación se realizaron 65 entrevistas con directores de Educación Superior de ministerios provinciales (15) y rectores de Institutos de Formación Docente (50).

También partimos de la sistematización de los datos estadísticos disponibles, la revisión de las publicaciones oficiales y la sistematización de la literatura nacional e internacional sobre el tema. La mirada sobre las discusiones internacionales no aspira a importar recetas exitosas sino a abrir la imaginación sobre nuevos dispositivos de política interesantes de ser considerados y pasibles de ser ensayados en nuestro contexto.

El libro se organiza en torno a las diferentes etapas del ciclo profesional de los docentes: la formación inicial (capítulo 1); la atracción, distribución y promoción de los docentes (capítulo 2); las condiciones laborales (capítulo 3) y el apoyo pedagógico a los docentes en ejercicio (capítulo 4). Para cada una de estas dimensiones se propone un diálogo entre los diagnósticos, las políticas y los debates locales; y las discusiones y las políticas internacionales, para identificar las posibilidades no exploradas, los límites y las potencialidades locales.

El libro cierra con una serie de sugerencias de política para alimentar los debates y el planeamiento de las políticas para la docencia (capítulo 5). Las ideas

3 Nos referimos a los estudios sobre la distribución de docentes en el sistema educativo (Mezzadra, 2007), la profesionalización de los directores de escuela (Mezzadra y Bilbao, 2011), el ausentismo docente (Mezzadra, 2011), el financiamiento educativo (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012)y la regulación de la formación docente continua en las provincias (Coria y Mezzadra, 2013).

planteadas no son, sin embargo, conclusivas ni cerradas, y muchas de ellas se plantean aun conociendo las dificultades políticas, técnicas y presupuestarias para su implementación. Confiamos en que muchas políticas que parecen imposibles se pueden concretar si el fortalecimiento de la docencia se convierte en la máxima prioridad nacional y provincial.

Las políticas docentes son tan amplias y hay tanta investigación y debate sobre cada ciclo de la vida profesional de los docentes, que la empresa aquí plasmada no pretende ser totalizadora. Esperamos que las reflexiones vertidas en estas páginas contribuyan a profundizar el debate y a robustecer el consenso sobre la necesidad de apostar a la docencia para lograr mejoras sustantivas, sistémicas y duraderas en el sistema educativo argentino.

La formación de los cimientos

Los docentes tienen en sus manos buena parte del futuro de la sociedad. Esta desafiante tarea exige una preparación muy sólida, sobre todo en contextos de fuerte desigualdad y desintegración social. Por eso, su formación inicial es un pilar irremplazable para alcanzar una mejora profunda y sistémica de la educación. Sin embargo, el sistema de formación presenta fuertes debilidades y está signado por complejas cuentas pendientes, las cuales son presentadas en este capítulo.

Capítulo 1

La formación de los cimientos

Introducción

La formación inicial de los docentes es un pilar irremplazable para una mejora educativa profunda y sistémica. Pese a que la formación se desarrolla a lo largo de toda la trayectoria profesional, los estudios que habilitan la obtención del título son fundamentales para sentar cimientos sólidos y comunes a toda la docencia, sobre los que se erigirán luego otros saberes más ligados a las particularidades de la práctica.

Los docentes tienen en sus manos buena parte del futuro de la sociedad, y esta desafiante tarea exige una preparación muy sólida, más aún en contextos de fuerte desigualdad y desintegración social. Al igual que los médicos, de cuya formación se espera -entre otras cosas- que reduzcan al máximo las posibilidades de error cuando está en riesgo la vida humana, los docentes deben estar equipados para ejercer una práctica profesional exigente y vital para el desarrollo social, cultural y económico del país.

La enseñanza exige conocimientos de cultura en general, las disciplinas, los contenidos curriculares, la infancia, los contextos e identidades socioculturales, las teorías pedagógicas o las estrategias didácticas (Ávalos, 2009; Darling-Hammond, 2006; Terigi, 2009). También exige adquirir ciertas **competencias**, como organizar y animar situaciones de aprendizaje, gestionar el progreso de los aprendizajes, implementar estrategias de enseñanza diferenciada para grupos heterogéneos, motivar a los alumnos, trabajar en equipo, participar en la gestión de la escuela, informar e implicar a los padres, utilizar

las nuevas tecnologías, afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión, y organizar la propia formación continua (Perrenoud, 2004).

Más allá de estas habilidades formales, es muy importante que los docentes desarrollen ciertas **disposiciones**, como la pasión por el aprendizaje, la empatía, la disposición para trabajar con otros y el interés por la mejora continua (Haberman y Post, 2008).Entre estas disposiciones, la confianza en el poder transformador de la educación y el convencimiento de que todos los alumnos pueden aprender son fundamentales para que los docentes puedan contribuir con una mayor justicia educativa (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011).

A lo largo de las últimas décadas, **la formación inicial de los maestros y profesores se deterioró significativamente en la Argentina**. El sistema de formación presenta fuertes debilidades, abundantemente documentadas en los últimos años. Por ejemplo, una cantidad excesiva de instituciones, la mayoría con precarias condiciones materiales, normativas y organizativas; fuertes disparidades entre los institutos de formación, según las provincias y los contextos; profesores que no siempre están preparados; diseños curriculares con lagunas importantes y vínculos frágiles con las escuelas: tales son las falencias más salientes de un sistema descentralizado, cuyo gobierno encuentra serias dificultades políticas.

En la última década, la Ley de Educación Nacional de 2006 sentó las bases para una nueva etapa en las políticas de formación docente. La formación de los maestros de los niveles inicial y primario se extendió a 4 años y se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) con la función de liderar y concertar una política federal de formación docente.

En este capítulo se caracterizan **cuatro nudos problemáticos de la formación inicial de los docentes en la Argentina: 1) el sistema; 2) las instituciones y los formadores; 3) el currículum, y 4) la relación con las escuelas**. Para cada uno de ellos, se sintetizan los principales elementos de diagnóstico, se identifican los logros y desafíos pendientes de las políticas de la última década, y se sitúan ciertos debates internacionales de interés para reflexionar sobre posibles políticas futuras.

Un sistema sobredimensionado y fragmentado

Como lo documentan numerosos diagnósticos recientes[4], el sistema formador presenta tres rasgos problemáticos, que aquí se sintetizan:

1. Sobredimensión y atomización

El sistema formador está constituido por 1.243 institutos superiores de formación docente (ISFD) y 61 universidades, los primeros a cargo de los ministerios provinciales y las segundas bajo la órbita del ministerio nacional[5]. Esto implica que existen 31,7 instituciones de formación cada millón de habitantes, relación que se revela excesiva cuando se la compara con otros casos: en Chile y México, esta cifra equivale a 4; en Colombia, a 2,3; en Estados Unidos, a 3,6 y en Francia, a 0,5[6].

La gran cantidad de instituciones es un problema histórico de compleja resolución, que torna muy difícil el gobierno del sistema formador y la generación de estándares de calidad comunes. Pese a que la sobredimensión de la oferta de formación docente fue señalada como problemática desde la década del noventa, no solo no pudo ser reducida sino que desde entonces no para de crecer (41% entre 1996 y 2012)[7].

Esto se debe a que la **reorganización de la oferta de formación —que supone cambios en la cantidad, tamaño, ubicación, función o especialización de los institutos— presenta fuertes desafíos políticos, técnicos, laborales y sociales**:

4 Estos diagnósticos fueron sintetizados en las resoluciones 251/05, 30/07 y 140/11 del Consejo Federal de Educación y en los siguientes estudios: Aguerrondo, Vezub y Clucellas (2008a); Aguerrondo, Vezub y Clucellas (2008b); Aguerrondo y Vezub (2011); Davini (2005) y Morduchowicz (2007).

5 Fuentes: ISFD: Anuario estadístico 2012, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación. Universidades: Res. CFE N° 251/05.

6 Para el caso de México se utilizó el dato de la cantidad de escuelas normales correspondiente a 2012 (fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública). Para los casos de Francia (fuente: Ministerio de Educación de Francia, datos de 2009), Chile (fuente: OEI, 2013) y Estados Unidos (fuente: National Council on Teacher Quality, datos de 2012) se contabilizaron las instituciones superiores de formación docente universitarias y no universitarias. En el caso de la Argentina se contabilizaron los Institutos Superiores de Formación Docente (no universitarios) que funcionaban en 2012 (fuente: DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación) y las universidades que forman docentes (según la Res. CFE 251/05). Los datos de población utilizados para realizar los cálculos corresponden a 2012 y fueron tomados de la base de datos del Banco Mundial.

7 Este crecimiento se explica, sobre todo, por el aumento de instituciones privadas: entre 1996 y 2012, el sector creció un 53%, mientras que el estatal lo hizo en un 32%.

- Políticos, porque los ISFD dependen de los gobiernos provinciales, cuya voluntad y capacidad para reestructurar la oferta de formación es muy variable. Pero además, porque diversos actores (intendentes, legisladores, o representantes del sector privado) defienden los ISFD de sus localidades y confrontarse con ellos supone altos costos políticos.
- Laborales, porque la reorganización de la oferta es percibida como una amenaza a la estabilidad de los puestos de trabajo de los formadores, aun cuando se adopten estrategias que tienden a asegurarla, como la reubicación de horas en otras carreras o en tareas sin alumnos a cargo (Davini, 2005).
- Sociales, porque en muchas localidades la formación docente cumple una importante función para la superación de las condiciones de vida, porque es una de las pocas alternativas de educación superior y contribuye a retener a los jóvenes en sus lugares de origen (Davini, 2005).
- Técnicos, porque no se dispone de la información estadística necesaria para planificar la oferta de formación en función de las necesidades del sistema educativo[8]. Pero también, porquela falta de formadores con el perfil adecuado dificulta el redireccionamiento de la oferta hacia otras funciones, como la formación de profesores de nivel medio o la formación de los docentes en ejercicio.

2. Fragmentación

En la Argentina existen **instituciones de formación docente con diversas trayectorias, identidades y funcionamiento** que componen un escenario extremadamente fragmentado.

Una primera división separa a las universidades de los ISFD, con muy disímiles culturas institucionales y académicas, sistemas de gobierno y regulaciones. Pero las fragmentaciones existen también al interior de cada subsistema de formación, incluso dentro de las mismas instituciones.

En el caso de las universidades, una primera división se da entre las recientemente creadas, con planes que tienden a incorporar los nuevos consensos sobre la formación docente, y las más tradicionales, en las cuales se suele enfatizar la formación en las disciplinas y donde las materias pedagógicas se suelen

8 Res. CFE N.° 251/05.

agregar al final[9] del proceso formativo. Pero, además, la fragmentación se da al interior de cada universidad, dado que las carreras de formación dependen de diferentes facultades (Res. CFE N.° 251/05).

Otra línea divisoria separa a los ISFD de las ciudades capitales de los de las localidades más pequeñas del interior de las provincias. El tamaño, los recursos disponibles y la trayectoria profesional de los formadores resultan, por lo general, inferiores en los institutos de las localidades pequeñas (Aguerrondo, Vezub y Clucellas, 2008; Res. CFE N.° 251/05).

Estos últimos suelen, además, ofrecer profesorados de nivel primario —menos demandados por el sistema educativo que los de nivel secundario—, por no contar con formadores para otras especialidades. Este es uno de los motivos de la incongruencia entre las necesidades del sistema y los docentes disponibles, que se ampliará en el **cap**ítulo **2** (Davini, 2005; Morduchowicz, 2008).

3. Frágiles marcos normativos y de gobierno

Al momento de la sanción de la Ley de Educación Nacional y de la creación del INFD en 2006, el sistema de formación docente presentaba importantes debilidades en los órganos de gobierno y marcos normativos, tanto en el caso de los ISFD como de las universidades.

Para el gobierno de los ISFD, algunas provincias no contaban aún con direcciones de educación superior y en muchas de ellas, los equipos técnicos eran escasos, inestables e insuficientemente preparados. Por su parte, la legislación presentaba importantes vacíos, cubiertos por normas originalmente pensadas para el conjunto del sistema educativo, como los Estatutos del Docente (Davini, 2005; Res. CFE N.° 251/05).

A su vez, los subsistemas universitario y no universitario operaban como sistemas paralelos, sin una regulación común que los articulara. Mientras que los ISFD debían cumplir con una serie de requisitos, funciones y condiciones establecidas por las autoridades provinciales; las universidades, amparadas en su autonomía, estaban sujetas a normativas nacionales les permitían incorporar ofertas de formación docente sin demasiados obstáculos, más allá de los requisitos en términos de carga horaria (Res. CFE N.° 251/05).

Según este diagnóstico y a partir de la creación del INFD, el gobierno nacio-

9 Entrevista realizada a Andrea Alliaud, Doctora en Educación y especialista en formación docente. Junio de 2014.

nal **buscó robustecer el gobierno y la organización institucional del sistema a través de nuevas resoluciones del CFE, el apoyo a los ministerios de educación provinciales y la búsqueda de estrategias para articular la oferta de educación superior formadora de docentes.**

a. Fortalecimiento de la institucionalidad del sistema

Uno de los principales desafíos fue dotar de organicidad al sistema en concertación con los 24 gobiernos jurisdiccionales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y las universidades[10].A diferencia de las regulaciones de la década del noventa, centradas en los aspectos curriculares de la formación y en las funciones de los institutos, en la última década **se firmaron numerosos acuerdos sobre la organización institucional del sistema de formación docente en el Consejo Federal de Educación (CFE)**.

Se estableció que todas las provincias debían: a) crear una dirección de educación superior, con estructura orgánica, equipos y recursos acordes; b) elaborar un reglamento orgánico, un reglamento académico y un reglamento de concursos docentes, sobre la base de los cuales cada instituto debía elaborar los propios[11],y c) planificar su oferta de formación docente[12].

Las provincias avanzaron progresivamente en la elaboración de sus reglamentos, aunque en forma más lenta a lo estipulado por los acuerdos federales. Las entrevistas realizadas en nuestra investigación dieron cuenta de cómo las limitaciones políticas, presupuestarias y técnicas, así como las diferentes posturas provinciales sobre los problemas de la formación, dificultan la implementación de los consensos federales[13].

10 Para esta tarea, el INFD contó con el apoyo de un consejo consultivo, un organismo técnico-político compuesto por la Secretaría de Políticas Universitarias, el Consejo de Universidades, las asociaciones de educación de gestión privada, el ámbito académico y los gremios docentes.

11 Estos reglamentos tienen una gran relevancia para la modificación del funcionamiento de los ISFD, ya que afectan aspectos como la democratización del gobierno institucional, a través de órganos colegiados; el acceso a los cargos por concurso público; la institucionalización de acuerdos con las escuelas para la práctica profesional o el establecimiento de regímenes académicos acordes al nivel superior (Res. CFE N.° 72/08).

12 Res. CFE 72/08 y 140/11.

13 En una de las entrevistas realizadas para la escritura de este libro, un director de nivel superior provincial comentó: "la Nación no tiene escuelas, entonces los ritmos son más veloces que los ritmos provinciales. Allí se avanza en construcción teórica, normativas, pero los ritmos provinciales son otros, por diferentes dificultades. No es bueno este desfasaje donde se sanciona una normativa y después pasan los años y no la cumplimos".

Simultáneamente, el INFD realizó una intensiva tarea de acompañamiento técnico a los ministerios provinciales, cuyas estructuras organizacionales, capacidades y contextos políticos divergían significativamente. Se elaboraron documentos de apoyo, se organizaron espacios de intercambio con funcionarios técnicos nacionales y se financiaron planes de fortalecimiento jurisdiccional, concebidos como instrumentos de planificación de las políticas de formación docente (INFD, 2011). A su vez, se creó una Mesa Federal de Directores de Nivel Superior para la concertación técnica de las políticas acordadas, muy valorada por los equipos provinciales[14].

b. Articulación entre los sistemas universitario y no universitario

Un objetivo importante fuearticular los sistemas de educación superior universitario y no universitario, iniciativa inédita en materia de formación docente (Misuraca, 2009). Un primer paso significativo en este sentido fue **el cuestionamiento por parte del CFE de la autonomía absoluta de las universidades en materia de formación docente**.

En la Resolución N° 30 de 2007 del Consejo Federal de Educación se planteó que se "debe identificar cuál es el juego entre autonomía y regulación estatal que permite responder mejor al doble carácter público de la formación" y que el Estado "no puede ser pensado sólo como un factor atentatorio contra la autonomía universitaria; también es el garante (legal y político) del sostenimiento de tal autonomía y, en relación con la formación de docentes, es al mismo tiempo, el garante del cumplimiento de los propósitos y funciones públicamente asignados al sistema formador y a las escuelas"[15].

En esta línea, el INFD y la Secretaría de Políticas Universitarias comenzaron a trabajar en forma articulada para establecer ciertos criterios comunes para la formación de los profesorados de nivel secundario. Se firmaron acuerdos sobre cuestiones prioritarias, como los criterios para los planes de formación, y se financiaron proyectos de articulación e investigación conjunta entre los dos subsistemas (INFD, 2011).

14 En otra entrevista, un director provincial de nivel superior comentó: "yo aprendí mucho en la Mesa Federal. Es un espacio de formación espectacular. Es algo que debería existir para todos los niveles del sistema" (entrevista realizada en octubre de 2012).

15 Res. CFE N.° 30/07: 34.

Sin embargo, los avances en este plano eran aún incipientes en el momento en el que se escribía este libro. En 2011 se publicaron los acuerdos para los planes de formación de los profesorados de nivel secundario, que exigieron una intensa labor de los representantes de institutos y universidades de todo el país. Resta aún reformular las propuestas de formación según los nuevos lineamientos curriculares. Los desafíos son importantes, porque no existe consenso en los claustros universitarios sobre la pertinencia de articular tan fuertemente con las directrices del CFE[16].

Débiles condiciones institucionales

Si se los considera en forma individual, también los ISFD presentan una serie de falencias que explican el debilitamiento de la formación docente[17]:

1. Insuficiente preparación de los formadores

Un aspecto central en el diagnóstico de la formación docente está ligado a las capacidades de los profesores de los institutos. Según un estudio de Aguerrondo y Vezub (2011), el 53% de los profesores de nivel terciario se formó para enseñar en el nivel medio. Esto indica que no recibieron una formación específica como formadores de docentes y que su preparación es insuficiente.

En muchos casos, los formadores de formadores no son designados por concurso de oposición sino por listado de antecedentes o por sus contactos personales (Aguerrondo y Vezub, 2011). A falta de requisitos básicos que garanticen idoneidad, se torna aleatorio garantizar formadores con las competencias y conocimientos necesarios. Para citar solo un ejemplo crítico, en muchos casos los formadores de docentes de nivel primario no cuentan con conocimientos específicos sobre temas centrales, como didáctica de la lectoescritura (Zamero, 2010).

16 Al respecto, una profesora universitaria entrevistada comentó: "No todos están de acuerdo con este trabajo de articulación, porque se percibe como una injerencia en la autonomía universitaria" (entrevista realizada en octubre de 2014). Otra comentó: "Los avances son diferentes según áreas disciplinarias. En las carreras de ciencias exactas y naturales se ha avanzado más. En las humanísticas es más difícil" (entrevista realizada en julio de 2012).

17 Esta afirmación no implica que las universidades no tengan dificultades institucionales propias, pero no fueron objeto específico de indagación en este trabajo.

2. Frágiles contextos institucionales

A la insuficiente preparación se suman las condiciones laborales poco propicias para el desarrollo de una formación docente de calidad. Al igual que en las escuelas medias, **los formadores son asignados por hora cátedra y no tienen el tiempo suficiente para la planificación de clases, las consultas de los estudiantes, el vínculo con las escuelas y las reuniones con colegas para articular la formación**. En una abrumadora mayoría, los entrevistados mencionaron la falta de tiempos como una de las principales restricciones para desarrollar una propuesta formadora articulada entre las diferentes materias y con los espacios de formación en la práctica profesional.

A nivel nacional, el porcentaje de "docentes taxi" (trabajan en tres o más establecimientos) alcanza el 32,6% de los formadores. Pero en algunas provincias, este problema es más significativo: en la Provincia de Buenos Aires comprende al 43% de los formadores; en la Pampa, al 44,8%; en Jujuy, al 40% y en Entre Ríos, al 38%[18].

Por otro lado, **la mayoría de los ISFD no tiene edificio propio sino que funciona en instituciones que durante el día ofrecen otros niveles educativos** (inicial, primario o secundario)[19]. Compartir el edificio atenta contra la construcción de la identidad institucional y limita las posibilidades de cursada al turno noche, lo que repercute en la predisposición de profesores y estudiantes, quienes llegan cansados luego de las actividades del día[20]. Además, las entrevistas realizadas sugieren que esta organización horaria desincentiva a los estudiantes que prefieren cursar durante el día.

Ante este escenario, se desarrolló un proceso de acreditación de institutos, precedido por un trabajo de fortalecimiento de los ISFD. Esta secuenciación se apoyó en la experiencia arrojada por el proceso de acreditación de la década del noventa, que había delegado en los institutos la responsabilidad de su propio fortalecimiento, lo que había generado fuertes resistencias y no había producido mejoras de fondo[21]. A continuación se sintetizan ambas estrategias:

18 Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

19 La siguiente cita ilustra los comentarios de muchos entrevistados sobre la cuestión: "Nosotros somos como un parásito de un colegio. Compartimos las instalaciones, no tenemos edificio propio porque no hay dinero. Están los planos aprobados, todo muy lindo, pero lo que supuestamente es para nosotros, nunca llega. En este momento estamos en un subsuelo" (Director de isfd, Misiones).

20 Al respecto, una directora de un isfd comentó: "A la noche el lomo ya no te da, es un turno donde nada funciona. Parecemos educación subsidiaria: el que no puede estudiar, se mete a la noche" (directora de isfd, provincia de Salta).

21 Durante esta década, la exigencia para que los ISFD cumplieran ciertos requisitos forma-

3. Fortalecimiento de los institutos y los formadores

El INFD trabajó en relación directa con los 750 ISFD de gestión estatal, para apoyarlos en las necesarias mejoras institucionales y pedagógicas. **Se financiaron proyectos de mejora institucional (PMI), se brindaron ofertas de formación para formadores, se abrieron concursos para desarrollar investigaciones y se implementaron proyectos de articulación con universidades y escuelas**. Según las entrevistas a los rectores de los ISFD, estas acciones fueron altamente valoradas, porque permitieron equipar los institutos y la participación de los profesores de ISFD en instancias de formación de alta calidad[22].

Sin embargo, **los efectos globales de estas estrategias parecen ser insuficientes**. Por un lado, las ofertas de formación de formadores distaron de ser dispositivos universales, y en varios institutos los entrevistados mencionaron no haber participado de ninguna instancia de formación. Por otro lado, las frágiles condiciones de funcionamiento de los ISFD, sobre todo en términos de la falta de tiempo de los formadores, hicieron que las acciones de capacitación del INFD no siempre pudieran ser adecuadamente aprovechadas.

Dada la enorme cantidad instituciones y su pobre estado inicial (en términos de recursos y formación), la inversión no pudo cubrir las necesidades de mejora de los institutos. De hecho, **el INFD no dispuso de recursos suficientes para reparar las condiciones en las que se forma a los docentes:** entre 2008 y 2012, invirtió en promedio solo un 0,4% del presupuesto total del Ministerio de Educación de la Nación[23].

4. Acreditación de las instituciones

A partir de 2011, luego de seis años de políticas de fortalecimiento de los institutos, el CFE estableció condiciones y plazos para la acreditación de los ISFD, que debían cumplir con una serie de parámetros de funcionamiento

les se convirtió en un proceso meramente burocrático y formal que no redundó ni en el cierre de institutos ni en la mejora de la formación (Leal y Robin, 2009)

22 Así lo reflejan los testimonios de los directores de isfd: "Los *pmi* han sido muy positivos. La dotación de recursos, la tecnología, el laboratorio, los intercambios, los viajes, todo eso ha sido por los *pmi*. Nos permiten salir un poco de la dinámica de la escuela secundaria e insertarnos en una lógica más académica" (directora de isfd, Provincia de Buenos Aires).

23 Fuente: Elaboración propia en base a información de la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

comunes[24]. Para agosto de 2013, los ISFD debían contar con condiciones materiales adecuadas (equipamiento informático, audiovisual y laboratorio, y material bibliográfico), haber elaborado nuevos regímenes orgánicos y académicos; haber creado órganos colegiados, haber concertado convenios de trabajo con las escuelas asociadas y tener en marcha dispositivos de acompañamiento a los estudiantes.

Además, para la misma fecha debían estar incorporados al Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente. En efecto, **uno de los logros del INFD fue unificar las nominaciones de títulos docentes, que pasaron de más de 1.500 a 33**. La inscripción en este registro se convirtió en una condición para ingresar en el circuito de Validez Nacional de Títulos.

Una segunda etapa de acreditación está prevista para agosto de 2015. Para entonces, los ISFD deberán garantizar las exigencias de titulación del equipo docente, establecer vínculos sólidos con los niveles y modalidades destino, desarrollar investigaciones propias y entablar relaciones con la comunidad.

A diferencia de la experiencia de la década del noventa, no se exigió que cada instituto contara con las funciones de formación, capacitación e investigación. En lugar de ello, se definieron diez nuevas funciones para los ISFD que debían ser planificadas a nivel del conjunto del sistema, incluso para abarcar más de una provincia y no solo cada una de las instituciones[25].

Sin embargo, **muchos institutos encuentran serios obstáculos para cumplir con las condiciones necesarias para ser acreditados**. Las entrevistas realizadas en 2013 revelan que muchos todavía estaban lejos de garantizar los requisitos establecidos para ese año. Las principales dificultades estaban en la elaboración de los reglamentos orgánicos e institucionales y de acceso a cargos, a falta de los documentos marco provinciales o de los tiempos y espacios institucionales para reunirse y concertar acuerdos. Por otro lado, en la normativa federal no se clarifican las consecuencias para las instituciones que no cumplen con los requisitos.

24 Res. CFE N.° 30/07.

25 La Resolución N.° 30/07 del Consejo Federal de Educación plantea diez funciones para los ISFD: formación inicial; actualización disciplinar y pedagógica de los docentes en ejercicio; investigación de temáticas vinculadas con la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente; asesoramiento pedagógico a escuelas; preparación para el desempeño de cargos directivos y de supervisión; acompañamiento de los primeros desempeños docentes; formación pedagógica de agentes sin título docente y de profesionales de otra disciplina que pretendan ingresar a la docencia; formación para el desempeño de distintas funciones en el sistema educativo; formación de docentes y no docentes para el desarrollo de actividades educativas en instituciones no escolares, y producción de materiales didácticos para la enseñanza en las escuelas.

RECUADRO 1

El control de la calidad

Una mirada sobre las políticas de formación docente en el mundo revela que en la mayoría de los países se implementan mecanismos de control orientados a verificar la calidad de los docentes educados en el sistema formador, según dos modelos predominantes: los que colocan el foco en las ofertas de formación y los que intervienen sobre los candidatos a la docencia (Acosta, 2007; Aguerrondo, 2004).

Dentro del primer modelo se pueden identificar varios tipos de estrategias. Entre ellas, la acreditación (implementada en la Argentina), a través de la cual se establecen requisitos de funcionamiento a ser cumplimentados por las instituciones formadoras, el financiamiento condicionado a la calidad de las instituciones o la reorganización de la oferta de formación.

Durante la última década apareció en América Latina una creciente preocupación por mejorar los mecanismos de control de calidad de las ofertas de forma ción docente. En Chile, desde 2006 las instituciones formadoras deben obtener una acreditación (que se otorga hasta por siete años) para ser elegibles por los estudiantes que tienen becas o préstamos. Como consecuencia, la matrícula de formación docente migró casi masivamente a instituciones acreditadas.

En Perú se sancionó una ley que obliga a acreditar todas las carreras médicas y docentes. Para ello, se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Burns y Luque, 2014). A su vez, tanto Chile como Perú implementaron estrategias de financiamiento para institutos de formación docente que condicionan el otorgamiento de fondos a la presentación de propuestas de mejora de la calidad basadas en evidencia internacional.

Ecuador optó por una estrategia única en el contexto latinoamericano: en 2012 se cerraron las 14 instituciones de formación existentes porque no cumplían con los requisitos establecidos y se creó la Universidad Nacional de Educación como institución formadora para todo el país (Burns y Luque, 2014). El segundo modelo interviene sobre "la demanda" de formación docente: los candidatos. En algunos casos, se opta por **seleccionar a los postulantes en el inicio del programa de formación, a partir de la revisión de sus antecedentes académicos, la administración de exámenes de ingreso o entrevistas.** En muchos países, esta política de acceso restricto es común a todas las carreras del nivel universitario; pero en aquellos contextos donde la docencia es una profesión altamente demandada, permite escoger a postulantes altamente calificados.

De hecho, ciertos estudios comparados destacan que los mejores sistemas educativos (como Finlandia, Singapur y Cuba) pueden seleccionar a los candidatos antes de comenzar la formación, lo cual eleva en general el nivel de la formación por el efecto que la calidad de los estudiantes tiene sobre ella (Barber y Mourshed, 2008; García Ramis, 2004). Detrás de esta estrategia está la idea de que para convertirse en buenos docentes, los estudiantes deben demostrar ciertas aptitudes antes de comenzar a formarse: buen desempeño en matemática y lengua, buenas capacidades interpersonales y una fuerte motivación para enseñar y aprender (Barber y Mourshed, 2008).

Una segunda estrategia se basa en **la evaluación de los candidatos al final del programa de formación, como condición para recibir el título docente o acceder a un cargo en una escuela** (OCDE, 2005). En Francia, Alemania, Grecia, Inglaterra, Italia, Japón, Corea del Sur y España, quienes finalizan la formación docente deben acreditar sus conocimientos a través de un examen, que en algunos casos condiciona la obtención del título docente y en otros, el acceso a cargos en escuelas.

En América Latina, donde históricamente primó el control de la oferta, en los últimos años se comenzó a implementar la evaluación de los egresados de las instituciones formadoras. Tal es el caso de El Salvador, con

la Evaluación de la Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP), requerida para obtener el título docente e insumo importante para la contratación de docentes por parte de las autoridades escolares. También Chile y Brasil instituyeron evaluaciones optativas que permiten a los egresados acreditar sus competencias: la prueba INICIA en Chile y la *Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente*, en Brasil.

Con respecto a las universidades, una novedad importante en materia de control de la calidad de sus planes es la incorporación, en 2010, de los profesorados universitarios al listado de carreras consideradas de interés público (Res. N° 50/10 del Ministerio de Educación de la Nación). Según el artículo 45 de la Ley de Educación Superior, los planes de las carreas de interés público deben tener en cuenta los contenidos básicos y los criterios sobre la intensidad de la formación en la práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. Además, las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o por entidades privadas constituidas con ese fin. En este contexto, los consejos y asociaciones universitarias de las facultades de ciencias humanas, sociales, naturales y exactas elaboraron lineamientos curriculares para establecer los criterios y estándares de los planes de estudio (ANFHE-CUCEN, 2011).

Desafíos para la formación de los nuevos estudiantes

El perfil de los estudiantes de los profesorados implica un gran desafío para los ISFD. Además de formar a los futuros docentes en competencias y conocimientos profesionales, en muchos casos deben transformar sus creencias y disposiciones, o compensar sus falencias académicas.

En primer lugar, por las motivaciones para elegir la profesión de los estudiantes, quienes en muchos casos optan por la docencia porque es la única alternativa de formación superior en su localidad, porque es más breve y menos exigente que los estudios universitarios o porque brinda una salida

laboral estable y segura (Tenti Fanfani y otros, 2010)[26]. **Para muchos jóvenes, especialmente los que provienen de sectores vulnerables o viven alejados de las grandes ciudades, la carrera docente es la opción más asequible, aunque no la más deseada**.

En segundo lugar, por la diversificación del perfil social de la docencia, históricamente conformada por mujeres de clases medias. Según datos de 2004, casi dos tercios de los docentes que se desempeñaban en el nivel primario y la mitad de los que trabajaban en los niveles inicial y secundario provenían de familias cuyos padres no tenían título secundario (DINIECE, 2006). En los años posteriores, la tendencia se mantuvo: según una encuesta realizada en 2008, la mitad de los estudiantes de institutos de formación docente tenía padres sin estudios secundarios completos (Tenti Fanfani, Acosta y Noel, 2010).

La diversificación de la composición social de los estudiantes plantea el desafío de afrontar sus déficit académicos (Vaillant, 2009). Numerosos diagnósticos señalan la dificultad que supone el hecho de preparar para la docencia a jóvenes que no lograron dominar las habilidades lingüísticas, matemáticas y los conocimientos generales necesarios para transitar exitosamente la educación superior (UNESCO, 2012). Esto se manifiesta claramente en los ISFD, donde las tasas de abandono son extremadamente altas: Aguerrondo, Vezub y Clucellas (2008a) calcularon que solo egresa un 20% de los estudiantes[27].

Ante estos desafíos, una recomendación de la literatura internacional es la implementación de estrategias para atraer a jóvenes destacados e instalar sistemas competitivos de selección al inicios de los estudios (Barber y Mourshed, 2008; OCDE, 2011; UNESCO, 2012). Sin embargo, esta estrategia implica que el Estado se desentienda de los resultados alcanzados por los jóvenes que tienen las credenciales educativas exigidas para la formación superior (UNESCO, 2012)[28]. Por otro lado, diversas investigaciones muestran la importancia de incluir en el cuerpo docente a candidatos de sectores populares en

26 Según lo relevado por Tenti Fanfani, Acosta y Noel (2010), más de la mitad de los profesores de ISFD consideran que los estudiantes eligen el profesorado porque creen que es más fácil que la universidad, proporción que asciende a 70% en el caso del NEA. Birgin (2000) plantea que la docencia es un puerto laboral seguro en situaciones económicas desfavorables; en cambio, en períodos de bonanza, tiende a abandonarse.

27 Esta problemática afloró reiteradamente en las entrevistas con rectores de isfd: "A mitad de año tenemos mucho desgranamiento porque muchos alumnos no logran terminar la escuela secundaria, u otras quedan embarazadas, y otros consiguen trabajo" (vicerrectora de isfd de la Provincia de San Juan).

28 Este es el argumento que esgrimió el grupo de la Argentina para oponerse a la recomendación del citado informe de la UNESCO de seleccionar a los más destacados.

favor de un reconocimiento de las particularidades sociales y culturales de los alumnos más desaventajados.

En la Argentina, un país con una fuerte tradición de acceso universal e irrestricto a la educación superior, las políticas destinadas a atraer a candidatos a la profesión no estuvieron dirigidas a modificar el patrón de reclutamiento[29]. En cambio, **se optó por apoyar a los estudiantes en su experiencia formativa, para fortalecer su autonomía y participación.** En todos los ISFD se institucionalizaron los cursos preparatorios —obligatorios pero no eliminatorios— como dispositivos que debieron "inscribirse en el marco de una política de ingreso y acompañamiento estudiantil" (Res. CFE N.° 72/08) y se nombraron tutores para acompañar a los estudiantes durante los primeros años de su formación.

Además, en el marco del INFD se creó la Coordinación Nacional de Políticas Estudiantiles, para implementar acciones orientadas hacia la democratización de los ISFD y aumentar la autonomía de los estudiantes. A través de ella, se asignan estímulos económicos para los estudiantes de contextos más vulnerables y se designa en cada ISFD un coordinador de Políticas Estudiantiles, encargado de llevar a la práctica este tipo de políticas en el terreno institucional (INFD, 2011). Sin embargo, dadas las grandes falencias académicas de muchos estudiantes y debilidades de la formación inicial analizadas a lo largo del capítulo, **estas medidas son insuficientes** para enfrentar los desafíos planteados.

Planes de estudio en revisión

Una de las políticas más importantes para la formación docente durante los noventa fue la reforma curricular, implementada la mayoría de las jurisdicciones en el marco de la Ley Federal de Educación. Sin embargo, **a comienzos de la década de dos mil persistían importantes cuestiones por resolver en los planes de estudio**:

29 Las becas "Elegir la docencia" de 2004 son una excepción en este sentido. Estaban destinadas a los alumnos del secundario con un promedio mayor a 8, aunque la demanda no alcanzó a cubrir el número de las ofrecidas (Misuraca, 2009). Un antecedente de esta política son las becas del "Programa de mejores egresados del a escuela media a la docencia" (PROMESBA) de la Provincia de Buenos Aires, otorgadas entre 2000 y 2002.

1. Debilidades y vacíos

La formación general, orientada a proporcionar los fundamentos teóricos y actitudinales para el ejercicio de la profesión, y crucial para disminuir las desigualdades de partida entre los estudiantes, se mantenía "débil y en algunos casos casi ausente" (Res. CFE N.° 23/07, Anexo I: 21; Vezub, 2007).

En cuanto a la formación pedagógica, tanto la didáctica general como las específicas mostraban un bajo tratamiento (las horas de clase de estas últimas eran muchas veces utilizadas para suplir el desconocimiento de los alumnos de contenidos disciplinarios) (Res. CFE N.° 23/07). Esta debilidad se reflejaba, por ejemplo, en la ausencia en los diseños curriculares de temáticas fundamentales, como la alfabetización inicial, la enseñanza en grupos heterogéneos o la evaluación.

Por otro lado, la formación en la práctica profesional no iba acompañada de dispositivos de articulación que permitieran incorporar las necesidades de las escuelas en las propuestas formativas (Res. CFE N.° 23/07) y estaba disociada de lo abordado en espacios curriculares teóricos, lo que dificultó la posterior inserción profesional de los docentes noveles (Vezub, 2007).Ante este panorama, el currículum de la formación docente no lograba garantizar la adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para el ejercicio de la profesión.

2. Brecha en los años y focos de la formación de los magisterios y profesorados

Mientras que las carreras para los docentes de los niveles inicial y primario duraban entre dos y tres años y se centraban en la formación técnico-metodológica, las de nivel medio duraban cuatro y ponían el acento en la formación disciplinaria. En algunas regiones, la carga horaria de los profesorados de secundaria duplicaba la de los profesorados de inicial y primaria (Davini, 2005). Esta brecha no se condecía con el tipo de formación requerida por docentes de los primeros niveles del sistema, necesitados de contar con sofisticadas herramientas teóricas y prácticas y capacidades analíticas necesarias para enseñar en etapas fundamentales de la infancia; de complejidad equiparable a la formación que requieren los profesores de nivel secundario (Res. CFE N.° 23/07).

3. Fragmentación de los planes de estudio

Al momento de sancionar la Ley de Educación Nacional, existían en el país 1.500 títulos de formación docente (700 de ellos universitarios)[30]. Esto complejizaba el sistema de acreditación de títulos, la movilidad de los estudiantes y los procesos de adjudicación de cargos. Además, representaba un obstáculo importante para la construcción de una base común de conocimientos, habilidades y aptitudes de todos los docentes del país (Res. CFE N.° 23/07).

Por otro lado, mientras que los ISFD se enmarcaban en las normas curriculares nacionales, las carreras universitarias, amparadas en su autonomía, seguían organizadas en unidades académicas (Humanidades, Ciencias Sociales, Exactas y Naturales) y otorgaban un lugar secundario a la formación pedagógica, como complemento al finalizar los estudios[31].

A partir de este diagnóstico, la Ley de Educación Nacional de 2006 extendió la formación de los docentes de nivel inicial y primario a 4 años y sentó las bases para una nueva reforma curricular en estos niveles. También planteó la división de la formación en dos ciclos: uno común a todas las carreras docentes y otro para una titulación diferenciada (Ley N° 26.206, artículo 75).

Uno de los mayores esfuerzos del INFD y de los ministerios provinciales radicó en la reforma de los diseños curriculares, lo cual permitió el ordenamiento de las nominaciones de los títulos docentes, que pasaron de ser 1.500 a agruparse en 33[32]. El CFE aprobó los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación —formación general, específica y en la práctica profesional[33].

En la formación general, la organización por disciplinas reemplazó la anterior organización por áreas. En la formación específica, una novedad importante consistió en la **introducción de la enseñanza de la alfabetización inicial para los futuros docentes de inicial y primaria, y de una didáctica específica en cada uno de los años de estudio para los profesorados de nivel medio**.

La formación en la práctica profesional se introdujo desde el primer año de estudio, para lo cual se le concedió especial importancia al vínculo con las escuelas, como se detalla en el apartado siguiente. Las prácticas debían realizarse en organizaciones sociocomunitarias y diferentes tipos de escuelas, para

30 Res. CFE N.° 251/05.
31 Res. CFE N.° 251/05.
32 Res. N.° 74/08
33 En los noventa, también se había dividido el currículum en "campos" de la formación: general, especializada y de orientación. Así, el mayor cambio radicó en la jerarquización de la formación en la práctica profesional, a la que se asignó un campo específico.

que los futuros docentes aprendan a enseñar en realidades heterogéneas. Por último, **la incorporación de nuevos formatos pedagógicos, como los ateneos y los talleres de integración**, tuvo por objetivo favorecer nuevas modalidades pedagógicas en la enseñanza, el aprendizaje y las formas de evaluación, acordes a las capacidades y competencias profesionales que se buscan desarrollar[34].

Al igual que en los noventa, los lineamientos federales fueron la primera instancia de definición curricular, en la que debían enmarcarse las propuestas de las universidades y de los ISFD[35].Las jurisdicciones debían realizar sobre ellos sus propios diseños curriculares, dejando hasta un 20% de la carga horaria para ser definida por cada instituto. Para ello, el INFD apoyó técnicamente a los ministerios provinciales y elaboró recomendaciones específicas para los niveles inicial y primario y las diferentes modalidades.

Para los diseños de nivel secundario, durante 2010 el INFD y la Secretaría de Políticas Universitarias convocaron a especialistas de los ISFD y de las universidades nacionales de todo el país. Se publicaron dos documentos en los que se plasmaron los consensos sobre los campos disciplinares, uno para las carreras sociohumanísticas (geografía, historia, lengua y literatura y lenguas extranjeras) y otro para las de ciencias (biología, física, matemática y química) (Ministerio de Educación de la Nación, 2010a, 2010b). Mientras se incorporaba a la formación docente como una carrera de interés público, la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) y el Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales (CUCEN) elaboraron los lineamientos básicos sobre formación docente de profesores universitarios (ANFHE-CUCEN, 2011) [36] .

En 2011 las 24 jurisdicciones habían aprobado el diseño curricular de nivel primario, la mayoría también el de nivel inicial, y muchas habían avanzado con los diseños de los profesorados de distintas modalidades y materias especiales (educación especial, educación física, música, teatro, danza, etc.). En cambio, **no se registraban avances en los diseños para educación secundaria** (INFD, 2011).

34 Ibídem.
35 La Res. N.° 24/07 del CFE plantea que la formación pedagógica de profesores en las universidades no podía circunscribirse a un agregado final de materias, sino que debía plasmarse en una propuesta curricular específica y contemplar una sólida articulación con las escuelas.
36 Estos lineamientos dividen a la formación en cuatro campos de formación: general, pedagógica, disciplinar (estos dos últimos incluyen la didáctica específica) y práctica docente. Para los campos de formación general y pedagógica, se establecen contenidos curriculares básicos. Las carreras tendrán una carga horaria mínima de 2.900 horas reloj (650 para general y pedagógica, 1.820 para disciplinar específica y 430 para práctica profesional).

La revisión de los diseños curriculares acarreó cambios significativos, pero sin una intensiva formación de los formadores pareciera ser insuficiente para modificar sustancialmente la acción de los institutos[37].Una de las principales limitaciones, además de la necesidad de universalizar las instancias de formación ofrecidas por el INFD, fue la falta de tiempos institucionales para planificar. Las entrevistas realizadas mostraron cómo esta limitación dificultó la conformación de espacios de articulación curricular o la formación en la práctica profesional (Domínguez, 2011; Insaurralde, 2011; Oreja Cerruti, 2009)[38].

El vínculo con las escuelas

La articulación entre las instituciones formadoras de docentes y las escuelas es clave. Entre otras cuestiones, para fortalecer la formación en la práctica profesional de los estudiantes del profesorado, darle continuidad a los modelos y criterios pedagógicos que circulan en el sistema y en los institutos, vincular las investigaciones desarrolladas en los ISFD y las universidades con las problemáticas escolares, y favorecer su circulación en el sistema educativo[39].

Sin embargo, en la Argentina **las instituciones formadores suelen entablar escasas relaciones con otros niveles del sistema educativo** (Aguerrondo y Vezub, 2011; Res. CFE N.° 23/07). El vínculo con las escuelas suele restringirse a las prácticas docentes y carecer de organicidad, ya que las escuelas donde se realizan las prácticas suelen definirse por los vínculos personaleso la cercaníay los practicantes no cuentan con un acompañamiento institucionalizado por parte de los formadores o los docentes de la escuela.

En el caso de los ISFD, el CFE planteó claros lineamientos para mejorar esta situación. Estableció nuevas funciones, muchas de ellas orientadas a fortalecer el vínculo con las escuelas. Además de la capacitación tradicional, el sistema formador debe realizar investigaciones sobre la enseñanza y el trabajo docente, asesorar a escuelas, acompañar a los docentes nóveles y desarrollar materiales didácticos para la enseñanza en las escuelas (Res. CFE N.° 30/07). En este camino, el ISFD impulsó proyectos de articulación e investigación entre los ISFD y las escuelas para apoyar procesos de mejora escolar (Res. N° 113/08 del Ministerio de Educación de la Nación) y desarrollo profesional (INFD, 2011).

Además, **el CFE dispuso la selección de "escuelas asociadas" para formalizar el vínculo entre los ISFD y las escuelas –antes supeditado a las relaciones personales de los docentes**, a través de proyectos de investigación-acción y de la participación del docente "orientador" de la escuela, especialmente capacitado, en la formación del futuro docente. Si bien este fue un importante avance, las entrevistas revelan que aún es necesario garantizar las condiciones institucionales necesarias para una supervisión intensiva de la práctica[40].

Los docentes "orientadores" no cuentan con una formación específica, ni el reconocimiento o los tiempos necesarios. Por eso, **la participación de los futuros docentes en las prácticas depende de la buena voluntad** y, si bien a veces los docentes orientadores observan, asesoran y realizan sugerencias al practicante, las entrevistas revelaron que en muchos casos todavía se limitan a "prestar el curso"[41].

37 En el marco de esta investigación, una especialista formadora de formadores comentaba: "¿Cuál es la forma que seguimos explorando? La reforma curricular. Pero los currículum son en ciertos lugares objetos de ficción, novelas ficcionales, la gente los lee en forma dificultosa, no hay una buena relación entre el docente y el currículum. Se reforman, se reformulan, pero la verdad es que la docencia no lee los currículum, y la docencia de nivel superior no es una excepción" (entrevista realizada en marzo de 2013).

38 Tal como lo revela la propuesta de formación multidisciplinar de la Universidad General Sarmiento (Benchimol, Krichesky y Pogré, 2003), para la integración curricular se requieren espacios institucionales de encuentro e integración, que aún no están garantizados en los institutos (Rochex, 1997, citado en Alliaud, 2002).

39 Res. CFE N.° 30/07.

40 "Uno de los obstáculos que tenemos es la falta de articulación entre el docente que recibe a los practicantes y el que los forma" (directora de isfd, Provincia de Tucumán)".

41 Linda Darling-Hammond (2006: 9) Linda explica las razones de la importancia de esta propuesta: "Es imposible enseñar a las personas a enseñar bien pidiéndoles que se imaginen algo que nunca vieron o sugiriéndoles que hagan 'lo contrario' a lo que observaron en clases. No hay cantidad de horas de trabajo en clase capaz de contrarrestar el efecto formador que produce el tener la experiencia de observar clases. Es poco realista creer que preparamos a los docentes para actuar en escuelas como deben ser, cuando aprenden en contextos en que los problemas se tipifican al estilo de las escuelas como son o han sido –donde docentes aislados ejercen prácticas idiosincráticas, normalmente ateóricas, que pocas veces dan cuenta de un enfoque diagnóstico y orientado a la evaluación, y que pocas veces despliegan estrategias diseñadas para que todo un grupo diverso de estudiantes aprenda".

RECUADRO 2

¿Qué tipos de instituciones para la formación en la práctica profesional?

La formación en contextos reales de enseñanza es fundamental para adquirir las competencias necesarias para la docencia, vincular los saberes teóricos con los desafíos concretos y desnaturalizar ciertas prácticas rutinarias que tienden a reproducirse en el sistema educativo. Por eso, entre los especialistas se arraigó un amplio consenso acerca de que la formación en la práctica debe ser de larga duración, intensivamente supervisada e integrada con las demás disciplinas (Darling-Hammond, 2006; UNESCO, 2006). Los debates surgen en relación con qué características de las escuelas priorizar al momento de seleccionarlas como espacios de formación de los futuros docentes.

Algunos señalan la importancia de que estas experiencias se desarrollen en instituciones de características (ámbito, sector de gestión y nivel socioeconómico de la población atendida, entre otras) diversas, sobre todo en las que están ubicadas en entornos vulnerables, para acercar a los futuros docentes a la cultura y las particularidades de la enseñanza-aprendizaje de esos contextos (Davis y Moely, 2007).

Dentro de esta posición se plantea, incluso, la importancia de que las prácticas se desarrollen también en organizaciones comunitarias. Allí, las relaciones de poder entre personas, culturas y saberes se vuelven horizontales, y se favorece el reconocimiento y valorización de las culturas populares por parte de los futuros docentes (Boyle-Baisey McIntyre, 2008; Seidl y Friend, 2002).

Sin embargo, la diversidad de contextos no es suficiente para que las escuelas sean buenos espacios de formación profesional. Además, es importante que el sistema formador ofrezca oportunidades de aprender en "buenas escuelas", donde todos los alumnos aprenden contenidos significativos a través de proyectos inclusivos, con

propuestas pedagógicas que vinculan la teoría con la práctica y que puedan modelar una enseñanza reflexiva*.

Dado que estos contextos no abundan, en muchos países las prácticas de los futuros docentes se realizan en un conjunto particular de escuelas, seleccionadas y dotadas de recursos adicionales para realizar investigaciones pedagógicas junto con las universidades o institutos, y docentes entrenados para oficiar de tutores de los practicantes (Darling-Hammond, 2006; Godwin, 2012; Hammerness, Tartwijky Snoek, 2012; Ojanen y Lauriala, 2006). Tal es el caso, por ejemplo, de Finlandia, Singapur, Holanda y las escuelas de desarrollo profesional de Estados Unidos.

A modo de síntesis

Existe sobrada evidencia sobre las flaquezas de las bases formativas de los docentes. Estos diagnósticos fueron validados políticamente a través de una serie de resoluciones del CFE y sirvieron de puntapié para las políticas federales en la materia, que ocuparon un lugar central en la agenda durante la última década.

La creación del INFD fue un primer gran paso, porque afianzó el rol del Estado nacional, generó mejores bases para la concertación federal y jerarquizó, en consecuencia, la política de formación docente. **El INFD lideró diversas estrategias para fortalecer la institucionalidad y la identidad del sistema formador**.

Se avanzó (aunque de manera incipiente) en la articulación de la formación universitaria y no universitaria, se trabajó en la consolidación y actualización de las dependencias de educación superior de los ministerios provinciales, se ofrecieron programas de formación de formadores de alta calidad, se elaboraron normativas fundamentales —como los reglamentos orgánicos, acadé-

* Por ejemplo, dos rectores de ifd comentaron: "La elección de docentes es voluntaria. Estamos tratando de lograr que el docente que recibe al alumno se involucre en el proceso (...) son pocos los que se quedan y participan" (rectora de isfd, Provincia de Chubut). "Los docentes acompañan el proceso de formación, por eso hablamos de coformación. Pero cuesta instalarlo. Tenemos distintas reacciones: en algunos casos colaboran más, en otros casos se quejan y se limitan a hacer lo mínimo" (directora de isfd, Provincia de Buenos Aires).

micos y de práctica profesional—, y se mejoraron las condiciones materiales de los ISFD gracias a la dotación de recursos. De cara al futuro, se firmaron acuerdos para mejorar el planeamiento de la oferta de formación.

También hubo **cambios significativos en los planes de formación**. Para empezar, la extensión del período de formación a 4 años fue un paso muy importante, ya que hasta entonces muchos docentes obtenían su título con apenas dos años y medio de estudio. Esta prolongación acarreó, a su vez, la revisión curricular de los niveles inicial, primario y de las diferentes modalidades, que comprendió novedades cruciales, como la alfabetización inicial o la práctica profesional, jerarquizada gracias a la incorporación en los planes de estudio desde el primer año.

A pesar de estos avances, **no se logró abordar nudos críticos, como el sobredimensionamiento y la fragmentación del sistema**. Incluso, la cantidad de ISFD continuó creciendo en los últimos años. La extrema atomización del sistema de formación es un freno fundamental para el fortalecimiento de la docencia y atenta contra la calidad de la formación que reciben día a día los alumnos de todo el país. Pero las políticas para enfrentarla generan tantos problemas políticos, laborales y sociales, que ni siquiera tienen un lugar protagónico en la agenda.

Tampoco se pudo avanzar en la transformación de la formación de los docentes de educación secundaria, en gran parte a cargo de las universidades, lo que resulta fundamental no solo para fortalecer el aspecto pedagógico de la formación (en la actualidad, muy disciplinar) sino también para lograr una reforma profunda del nivel más crítico del sistema educativo.

La transformación de la formación inicial de los docentes es uno de los objetivos más recurrentes de la política educativa durante la última década, no solo en la Argentina sino en toda la región y el mundo. Sin embargo, es frecuente que esos esfuerzos arrojen frutos insatisfactorios. Porque no basta con **cambiar las dimensiones más fácilmente maleables por la política**, como los marcos normativos, la duración de los estudios, el currículum o las prácticas profesionales.

La calidad de la formación depende de lo que sucede en las instituciones: el modo en que los formadores modelan la buena enseñanza, la calidad de las prácticas y residencias o la articulación entre los diferentes contenidos académicos entre sí y con la práctica. **Los desafíos en este plano son aún inmensos y requieren un fuerte liderazgo político, pactos con los gobiernos provinciales y los sindicatos, mayor inversión, capacidad de implementación y tiempo**. En efecto, se trata de una transformación tan compleja que solo podrá desarrollarse en el mediano y largo plazo, a través de un proceso progresivo.

Para contar con la cantidad y el perfil necesario de maestros y profesores en todas las escuelas, es indispensable regular el flujo de docentes hacia y dentro del sistema educativo. Se trata de políticas que comprenden tanto la atracción y selección de los candidatos, como la distribución, retención y promoción de los docentes en ejercicio. De los medios y reglas que conduzcan esta dimensión de las políticas para la docencia dependen, en buena medida, las posibilidades de fortalecer la profesión.

La atracción, distribución y promoción de los docentes

Capítulo 2

La atracción, distribución y promoción de los docentes

Introducción

Lograr cimientos sólidos en la docencia a través de la formación inicial es un componente fundamental de toda política que aspire a fortalecerla. Pero luego, **para contar con la cantidad y el perfil necesario de maestros y profesores en todas las escuelas es indispensable regular el flujo de docentes hacia y dentro del sistema educativo**. Se trata de una serie de políticas que comprenden tanto la atracción de suficientes candidatos como la selección, distribución, retención y promoción del personal docente.

De los medios y reglas que conduzcan esta dimensión de las políticas docentes dependen, en buena medida, los pilares fundamentales del fortalecimiento de la profesión, como la conformación de equipos sólidos de trabajo en las escuelas, el apoyo estatal en los contextos más vulnerables o el sostenimiento de la motivación a lo largo de la carrera.

Regular el flujo de los docentes en el sistema educativo no es simple, por varios factores. En primer lugar, por las dimensiones del sistema educativo, una organización trabajo-intensiva. De hecho, ni en el sector público ni en el sector privado existen organizaciones de tamaño comparable. Aun en la provincia más pequeña de la Argentina, las dimensiones del cuerpo docente

son significativas en comparación con otras organizaciones: En 2012, Tierra del Fuego tenía 5.733 cargos docentes. En el polo opuesto, en la Provincia de Buenos Aires, en 2012 existían más de 300.000 cargos[42].

En segundo lugar, porque la selección, distribución y promoción de los docentes dependen de reglas y procesos muy arraigados en el sistema, de difícil modificación. En tercer lugar, porque en la atracción de suficientes buenos docentes intervienen factores extraeducativos específicos de cada provincia, como las características del mercado laboral o la capacidad fiscal para garantizar condiciones de trabajo atractivas.

En este capítulo se analizan **cuatro nudos problemáticos en torno al flujo de los docentes en la Argentina: 1) la oferta de docentes; 2) la selección y distribución en las escuelas; 3) la retención de los docentes en cada escuela y, por último, 4) las instancias y procesos de promoción**. Mientras que algunos de estos temas fueron muy documentados, otros ocupan un lugar más bien secundario en la literatura especializada.

Desequilibrios entre la oferta y la demanda de docentes

Al igual que en muchos países de la región, en la Argentina **existen desequilibrios entre la cantidad y tipo de docentes titulados y las necesidades del sistema educativo**, con diferencias según provincias, niveles y especialidades (Morduchowicz, 2008).

En algunas jurisdicciones, sobre todo en aquellas con escaso desarrollo económico, donde la profesión ofrece ventajas comparativas, la cantidad de docentes titulados suele superar los puestos disponibles en el sistema. Esta situación se presenta también en mayor medida en los niveles inicial y primario que en el nivel secundario. Las excedencias generan desocupación o emigración hacia otras jurisdicciones.

En cambio, otras veces no se dispone de la cantidad necesaria de docentes con la titulación requerida. Las insuficiencias se explican por la falta de planeamiento de la formación inicial (véase el **capítulo 1**), el escaso interés de

42 Fuente: Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación. Incluye cargos docentes de educación común de los niveles inicial, primario y secundario. Las horas cátedra fueron convertidas a cargos a través de la equivalencia 1 cargo=20 horas cátedra.

los candidatos por ciertas especialidades[43], o las nuevas demandas del sistema educativo, a raíz de las modificaciones curriculares o la expansión del sistema (sobre todo en el nivel inicial y en inglés).

Cuando los perfiles requeridos no están disponibles, los puestos son asumidos por candidatos sin la formación necesaria: idóneos o estudiantes de profesorado (Terigi, 2012; Noel, 2010). Según datos de 2004, el 7% de los docentes de la educación en actividad se encontraba en esta situación y en el ciclo superior del secundario, esta proporción ascendía al 13%.

Avanzada la década pasada, el problema persistía. Una encuesta a estudiantes de los institutos superiores de formación docente (ISFD) mostró que el 18% ya tenía o había tenido una inserción en el sistema educativo. Mientras que esta proporción ascendía al 27% en el Conurbano Bonaerense y al 31% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el NOA caía al 4% y en el NEA, al 9%.

Esto indica que, en muchos casos, la formación inicial funciona como una instancia de acreditación o perfeccionamiento para quienes ya están en las aulas (Noel, 2010). Peor aún, en muchos casos quienes lograron una inserción en el sistema educativo abandonan las carreras de formación, ya que no se les exige el título.

Otras veces, los cargos son asumidos por docentes con títulos de especialidades o niveles educativos distintos al ejercido. No es infrecuente encontrarse con maestros en el nivel secundario, profesores en el nivel primario (Zamero, 2010) o con profesores de disciplinas humanistas que enseñan ciencias exactas o naturales.

Pese a todo, la cantidad de egresados de los ISFD creció un 23% entre 2005 y 2011[44]. Pero este aumento no se dio en forma uniforme en todas las provincias[45], y no se dispone de la información necesaria para analizar si tuvo lugar en los niveles y especialidades más necesarios.

Frente a esta problemática, **se propusieron dos tipos de políticas: un mejor**

43 En 2005, el 70% de los estudiantes de profesorados de nivel secundario cursaban carreras de Ciencias Humanas, mientras que solo el 13% lo hacía en las Ciencias Básicas y apenas un 4% en las Ciencias Aplicadas (Morduchowicz, 2008). En La Rioja, por ejemplo, un funcionario comentaba con respecto a este tema: "Abrimos el profesorado en física y tenemos 7 alumnos, no podemos lograr que los chicos se inscriban".

44 Fuente: DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

45 En Santiago del Estero, por ejemplo, la cantidad de egresados creció un 325% en ese período. En el extremo opuesto, en San Juan descendió un 82% (para los cálculos se tomó la suma de la cantidad de egresados de institutos que ofrecen exclusivamente formación docente y de institutos que ofrecen formación docente y técnica, por lo que las cifras incluyen algunos egresados –cuya participación es marginal– de formación técnica).

planeamiento de la oferta de formación —de difícil implementación, como se explicó en el **capítulo 1— y la oferta de becas a los estudiantes de carreras docentes**. El Gobierno nacional y algunas provincias, como Córdoba y Santa Cruz, buscaron incrementar los candidatos con buenos promedios o con las especialidades requeridas a través de diferentes programas de becas. Pero las becas no siempre lograron convocar la cantidad necesaria de interesados, lo que revela el escaso atractivo que la profesión docente tiene para buena parte de los jóvenes[46].

RECUADRO 3

El desafío de garantizar suficientes docentes

En buena parte del mundo, la insuficiente cantidad de docentes en ciertos contextos, regiones o especialidades es una gran preocupación (OCDE, 2005). Estudios internacionales revelan que las mayores carencias suelen presentarse en el ciclo superior del nivel secundario y en algunas especialidades, como ciencias naturales y exactas o inglés y lenguas originarias (UNESCO, 2012).

Ante esta situación, en algunos sistemas educativos se optó por dejar de exigir el título docente para ingresar a la profesión (Darling-Hammond, 2000; Draper, 2012; Macbeath, 2012). En Hong Kong, por ejemplo, se exige a los postulantes no titulados que realicen un examen pensado específicamente para la escuela en la que quieren trabajar, que les otorga un permiso habilitante para esa institución (Draper, 2012). En Reino Unido se aceptan graduados universitarios a condición de realizar un programa de formación especialmente diseñado (Macbeath, 2012).

Las visiones críticas de esta estrategia plantean los riesgos de permitir el ingreso a la docencia de perfiles sin la formación adecuada para la enseñanza y más proclives al abandono prematuro de la profesión (Darling-Hammond, 2000). Desde estas posiciones se aboga, en cambio, por inclinarse hacia una alternativa más ardua pero también más fructífera: la de hacer de la docencia una profesión atractiva.

Para ello, es necesario mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, es decir, aumentar sus salarios (OCDE, 2011). Diversas investigaciones muestran que cuando el salario es bajo en comparación con otras profesiones de iguales exigencias académicas, se desalienta la elección de la docencia (Darling-Hammond, 2000).

Otra de las estrategias para atraer candidatos es crear incentivos para los estudiantes, como lo hizo Chile a través de la Beca Vocación de Profesor en 2010. Destinada a graduados del nivel secundario y a estudiantes universitarios con interés en la docencia, la beca cubre el costo total de la formación e incluye un estipendio adicional para quienes obtienen resultados altos en el examen de ingreso al nivel universitario. A cambio, los alumnos deben ejercer la docencia al menos durante tres años tras completar su formación.

Colombia implementó una estrategia similar: en 2012, estableció un programa de becas para los estudiantes que se ubican en el quintil superior de los resultados de la evaluación SABER 11, de finalización del secundario, y quieran estudiar en programas calificados como "de alta calidad". El dinero es entregado en concepto de préstamo y los alumnos son eximidos de devolverlo si finalizan el trayecto de formación.

46 Según Misuraca (2009), la demanda de becas para Elegir la Docencia, programa del Ministerio de Educación de la Nación que otorga subsidios anuales a los mejores alumnos de la escuela media que eligen formarse como docentes, no alcanzó el número de las ofrecidas, lo que indica las dificultades para atraer candidatos con buenos promedios a la profesión.

Desventajas del sistema de distribución de los docentes

En la Argentina, la distribución de los docentes a las escuelas se realiza de acuerdo con dos procedimientos: la asignación de cargos, módulos y horas

cátedra por escuela, denominada Planta Orgánico Funcional (POF)[47], y la asignación de los puestos laborales a los docentes, regulada por los estatutos provinciales.

La cantidad y tipo de docentes de cada escuela se define en función de la cantidad de alumnos. Este criterio perjudica a las escuelas más vulnerables, donde la profesión docente está expuesta a desafíos más complejos. Salvo para el caso de las escuelas rurales, este sistema no establece diferencias en la cantidad y tipo de cargos según el contexto de cada escuela, sino que son asignados según la cantidad de alumnos. Sin embargo, sobre todo en los contextos urbano-marginales, puede ser fundamental contar con la presencia de otros perfiles, como los docentes tutores, docentes comunitarios, docentes para trabajar en "parejas pedagógicas" u otros profesionales, como los psicopedagogos.

Por otro lado, **la selección y distribución de los docentes se realiza a través de reglas establecidas en los estatutos del docente** de las provincias, muy similares entre sí. Cuando se produce una vacante, en la elección de los puestos tienen prioridad los candidatos mejor posicionados en los listados de antecedentes por su título, antigüedad y capacitaciones realizadas[48].

Este sistema fue importante en la historia del sistema educativo, porque introduce criterios objetivos para el ingreso y progresión en la carrera docente, pero **no contempla la evaluación de conocimientos, competencias y disposiciones**. En efecto, ni la antigüedad o la formación inicial (de calidad muy variable según instituciones, como se desarrolló en el **capítulo 1**) ni la formación continua (como se plantea en el **capítulo 3**) garantizan siempre idoneidad. Sin embargo, como se expone en el **recuadro 4**, en los debates y políticas internacionales la acreditación de conocimientos, competencias y creencias emerge como una instancia clave para fortalecer la docencia.

47 La POF de una escuela es el conjunto de cargos (docentes, no docentes, administrativos directivos) y horas cátedra/módulos asignados a ella. El cargo docente, en general de jornada simple, implica una jornada diaria de 4,5 horas y es la modalidad de contratación predominante en el nivel primario. Las horas cátedra y los módulos duran 40 y 60 minutos respectivamente, y son las unidades de medida más frecuentes para la contratación de docentes de materias especiales en el nivel primario y del nivel secundario.

48 Para tomar un cargo docente en los niveles inicial, primario y medio se realizan concursos de títulos y antecedentes en los denominados actos públicos. Las Juntas de Clasificación Docente analizan la documentación de cada postulante y le asignan un puntaje a partir de la diferencia y jerarquía de títulos establecida previamente por un ente de evaluación de títulos y a partir de la jerarquía del resto de los antecedentes: otras instancias de formación, antigüedad, actividades académicas, publicaciones. Es decir que quien posee un puntaje mayor, obtiene el cargo.

RECUADRO 4

Políticas de acceso al cargo docente

A nivel internacional, la selección de los docentes para ocupar cargos en las escuelas se realiza a través de diversos procesos. Los exámenes competitivos, los concursos de méritos y antecedentes, los concursos de oposición y los sistemas de reclutamiento abierto, donde las escuelas publican los puestos vacantes por vías comunes a otros rubros del mercado laboral y aplican sus propios criterios de selección. En América Latina, históricamente predominó el ingreso a la docencia a través de concursos de antecedentes (los títulos obtenidos y la experiencia acumulada) o de méritos (las calificaciones obtenidas en instancias previas de formación). Sin embargo, en los últimos años varios países **tendieron a incorporar nuevos procesos: evaluaciones de conocimiento y aptitudes** (Colombia, Ecuador, Perú y Guatemala), **entrevistas personales** (Colombia y Perú), **una clase demostrativa** (Ecuador) **o la introducción de un período de prueba previo a la titularización del cargo** (Colombia y Guatemala) (OEI, 2013; Ley N° 29.944 de Reforma Magisterial de Perú).

En Colombia, por ejemplo, desde 2005 se realiza un concurso de méritos de alcance nacional —que incluye un examen de "aptitudes, competencias básicas y psicotécnicas" y una entrevista— para seleccionar a los docentes y directivos de escuelas públicas. Además, se contempla un período de prueba antes de efectivizar al docente en una escuela (OEI, 2013).

En Perú, el concurso de ingreso consta de dos etapas: una prueba nacional de conocimientos administrada por el Ministerio de Educación y una evaluación de didáctica, cultura y lengua materna que se realiza en cada escuela. En esta segunda instancia participan el director, el coordinador académico del área en cuestión, un representante de los docentes y dos representantes de la comunidad de padres (Ley N° 29.944 de Reforma Magisterial de Perú).

En Chile se implementa la prueba INICIA, una instancia de evaluación voluntaria para egresados de formación docente que quieran

certificar la calidad de su formación y que es tomada en cuenta en los procesos de selección. En El Salvador, los estudiantes de la formación docente no pueden obtener su título sin antes haber aprobado la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP). Si bien no condiciona formalmente el acceso al cargo, la ECAP constituye en los hechos un insumo importante para la toma de decisiones sobre la contratación de docentes por parte de los directores de escuela (OEI, 2013). Una cuestión que suscita numerosos debates es la referida al grado de centralización de la adjudicación de los cargos. Mientras que los procesos centralizados limitan la participación de la comunidad educativa y el compromiso con la escuela asignada (Hobson, Ashby, McIntyre y Malderez, 2010; Morduchowicz, 2011), los procesos descentralizados pueden generar desigualdades entre las escuelas y habilitar márgenes de discrecionalidad. Por eso, varios sistemas educativos combinan una instancia centralizada con instancias descentralizadas que incluyen modalidades más cualitativas y profundas de evaluación (como la entrevista o, incluso, el dictado de una clase).

Pero, además, las **escuelas de contextos más críticos suelen ser evitadas por los docentes con mayor puntaje y posibilidades de elección**, por lo que estos cargos son cubiertos por los docentes más jóvenes, quienes a su vez buscan trasladarse a otras escuelas en cuanto su puntaje lo permita (Terigi, 2010a)[49]. Así, en las escuelas más vulnerables tiende a haber mayor presencia de docentes con menos experiencia, además de una mayor rotación[50].

49 En un estudio reciente sobre la distribución de docentes constatamos que mientras que en las escuelas públicas de contextos más favorables un 82% de los docentes tenía cinco o más años de experiencia, esta proporción caía por debajo del 77% en las de contextos más desfavorables. Esta diferencia se ampliaba en algunas provincias, como Catamarca, Provincia de Buenos Aires y Salta, donde la diferencia era de alrededor de 10 puntos porcentuales entre las escuelas más y menos desfavorecidas (Mezzadra, 2007).

50 En el estudio mencionado en la nota anterior se organizaron grupos focales con docentes de las provincias de Tucumán y Buenos Aires, quienes confirmaron esta problemática. Una docente comentaba respecto de la llegada de alumnos de la "villa" a una escuela céntrica tradicionalmente de clase media: "A muchos docentes les fastidia: ¿por qué tengo que trabajar con

Esta problemática fue reconocida en la Ley de Educación Nacional, que plantea la necesidad de implementar "estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable" (Ley N° 26.206, art. 83). Históricamente existió una bonificación salarial para los docentes que trabajan en escuelas de contextos "desfavorables"[51]. Pero en la mayoría de las provincias, estas bonificaciones se destinaron a los contextos rurales, no concebidas originariamente como una política para garantizar una equitativa distribución de docentes entre las escuelas.

De todos modos, **el pago adicional por trabajar en un contexto desfavorable es una estrategia limitada para mejorar la distribución de los docentes**, ya que no apela a las motivaciones internas y que puede generar efectos no deseados, como la atracción de docentes próximos a la jubilación[52]. Además, es insuficiente para convocar a los docentes: otros aspectos, como la accesibilidad o las condiciones materiales de las escuelas, son factores muy importantes para invitar a los docentes a las escuelas más vulnerables. En tercer lugar, porque no contempla el apoyo estatal, pese a que el acompañamiento técnico pedagógico constituye un factor decisivo para mejorar las condiciones laborales en las escuelas más complejas[53].

Por último, **el sistema de asignación de docentes a las escuelas dificulta la conformación equipos de trabajo** comprometidos con el proyecto institucio-

estos chicos? Hice todo el caminito para llegar al centro y ahora es como volver a empezar".

51 En otras provincias, como Tucumán, Córdoba o Santiago del Estero, existen reconocimientos dentro de la carrera docente por desempeñarse en escuelas "desfavorables", como otorgar puntaje adicional (Mezzadra, 2007). Por el contrario, en San Luis, San Juan, Córdoba, Mendoza y Santiago del Estero el traslado a una escuela desfavorable es una de las posibles medidas disciplinarias. Otros estatutos otorgan la prioridad en los traslados a los docentes que se desempeñan en contextos desfavorables, como sucede en Salta, Rio Negro, Córdoba y Santiago del Estero (Mezzadra, 2007).

52 La atracción de docentes próximos a jubilarse de las escuelas ubicadas en zonas desfavorables se asocia con el hecho de que la remuneración a considerar para el cálculo de la jubilación es aquella vigente a la fecha de cese. A esto se suma el hecho de que los servicios en este tipo de escuelas computan a razón de cuatro años por cada tres de servicios efectivos (fuente: anses). La experiencia de una docente del grupo focal ilustra la importancia de las motivaciones internas: "Yo creo que trabajar en las escuelas periféricas es una cuestión de convicción. En mi jardín, que somos todas titulares, que ninguna se mueve, entramos todas por convicción. No es fácil, porque atraviesan constantemente los problemas sociales, económicos, la violencia familiar, las enfermedades. Hay como un nuevo paradigma de trabajo, para trabajar con esa realidad. Lo podemos llamar convicción, a mí me causa pasión".

53 En el citado estudio (Mezzadra, 2007), un sindicalista de Formosa comentó: "Existe un fuerte reclamo de mayor asistencia (que se creen gabinetes pedagógicos, que se designen profesores especiales).La preocupación (en general) más que por el salario (que de todas formas sigue siendo una reivindicación) es por el desgaste. De hecho con la tendencia a extender horas mejoran los ingresos pero sigue habiendo quejas a causa del stress. Lo que se recoge permanentemente es el stress y el doble esfuerzo realizado por esos docentes".

nal. Dado que los candidatos son designados sin participación del director o la comunidad, es frecuente que se generen dificultades para construir y sostener una línea de trabajo y una identidad institucional (Morduchowicz, 2011). Esto se acentúa en el caso de las escuelas vulnerables, donde se suma el efecto de los altos niveles de rotación docente, tal como se analiza a continuación.

Alta rotación de los docentes en las escuelas

Un desafío significativo para el sistema educativo argentino es la retención de los docentes en una misma escuela durante períodos prolongados, ya que las tasas de rotación son muy altas. En 2004, las escuelas tenían en promedio un cuarto de sus docentes con menos de un año de antigüedad y casi la mitad (48%) con cinco años o menos[54].La "volatilidad" de los docentes es muy nociva para los procesos pedagógicos escolares, ya que impide construir equipos comprometidos con el proyecto institucional.

Peor aún, **en las escuelas de contextos vulnerables, que más necesitan de equipos estables y comprometidos, la rotación tiende a ser mayor**. En un estudio reciente realizado en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Misiones y Santa Fe, la proporción de docentes con más de 5 años de antigüedad era 10 puntos porcentuales mayor en las escuelas públicas de más alto nivel socioeconómico que en las escuelas públicas de más bajo nivel socioeconómico (Mezzadra, 2007). Estos promedios provinciales esconden grandes diferencias entre las escuelas[55].

Las razones de la alta rotación no fueron aún estudiadas en profundidad, pero se pueden avanzar dos hipótesis:

54 Dato correspondiente a establecimientos educativos de nivel inicial, primario y secundario del sector de gestión estatal. Fuente: CIPPEC, sobre la base de Censo Docente 2004, en Mezzadra (2007).

55 Estudios realizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constataron la misma situación: las escuelas de contextos vulnerables presentan mayor rotación de directivos y docentes (acij, 2009). Los docentes que participaron en los grupos focales del citado estudio (Mezzadra, 2007) describían los motivos de la alta rotación en las escuelas más críticas: "Hay una necesidad de entrar al sistema. Yo ingresé en la escuela (x) y gracias a Dios que me fui de ahí. Entramos toda una camada de docentes nuevos, y todos esperamos los tres años que se necesita para pedir traslado. Es demasiado trabajo para el docente, y encima están todos los planes de Nación, y si el chico no aprende significa que lo hiciste mal". "Las personas que están por ingresar van tomando lo que les va quedando. Y ahí caen en las escuelas más difíciles porque no hay otra. Si no te quedás sin trabajar... hay escuelas que son de tránsito".

- **La gran cantidad de pedidos de licencia, que obligan a remplazar cargos titulares por suplentes, cuya duración por definición es acotada**. En efecto, según el relevamiento del ministerio nacional, un 13,3% de los docentes en actividad son suplentes[56]. La Argentina es el país de la región con mayor porcentaje (16.5%) de docentes con un contrato laboral menor a un año. Le sigue Uruguay con 12,2% y luego todos los demás países, con menos del 6,2% (Falus y Goldberg, 2011).
- **La ausencia de condiciones para retener a los docentes en las escuelas**. En gran medida, la rotación se explica por las dificultades de muchos directores para conformar equipos comprometidos y sólidos de trabajo. En las escuelas más vulnerables, donde las dificultades se multiplican, la falta de acompañamiento material y pedagógico específico por parte del Estado atenta contra la estabilidad de los docentes y la de los propios directivos.

Una carrera que no incentiva el desarrollo de capacidades específicas

Los sistemas de promoción son fundamentales para ofrecer variadas oportunidades de desarrollo profesional, aprovechar los saberes de los docentes destacados y fortalecer el liderazgo pedagógico de los directivos. Sin embargo, la promoción de los docentes en la Argentina presenta tres problemáticas centrales.

1. Acceso al cargo directivo sin formación específica ni evaluación de competencias

La tarea de los directores de escuela no se circunscribe a la gestión administrativa. Ellos deben poder liderar el cambio pedagógico, a través de la motivación de los docentes y alumnos, resolver conflictos y gestionar recursos (Mezzadra y Bilbao, 2011).Por todos estos motivos, se trata de un rol sumamente complejo e importante. Sin embargo, **los directores no cuentan con una preparación específica para asumir el cargo** (Rivas, Veleda y Mezzadra, 2013)[57].

56 Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

57 En esta tendencia general, existen algunas excepciones. En Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los concursos de ascenso exigen haber aprobado una instancia de formación ofrecida desde el nivel central. Otras provincias también cuentan con oferta formativa, aunque es opcional: en Río Negro se ofrece un curso coordinado por universidades y

La regulación establece que el ascenso a cargos directivos debe realizarse por concurso de antecedentes y oposición, que generalmente consta de un examen escrito y un coloquio (una entrevista o una propuesta relativa al cargo). **Pero estos concursos son infrecuentes, ya que tienden a ser lentos y onerosos.** Son procesos que comprenden varias etapas y a los que se suele presentar un número importante de aspirantes. En la mayoría de las provincias, los legajos docentes no están informatizados y la revisión de antecedentes conlleva un trabajo casi artesanal (Mezzadra y Bilbao, 2011). Por eso, en muchos casos el proceso de adjudicación se realiza por un concurso de antecedentes que no garantiza conocimientos, competencia y disposiciones.

En algunas provincias, los concursos de ascenso fueron perfeccionados con nuevos dispositivos de formación y evaluación, como los cursos, la práctica en una escuela o la presentación de un proyecto institucional[58]. Sin embargo, aún restan importantes desafíos, como garantizar instancias más sólidas y prolongadas de formación, establecer criterios comunes y validados para la evaluación, y la continuidad de los concursos necesarios para garantizar la objetividad y la transparencia en el ascenso a escalafones superiores en la carrera (Mezzadra y Bilbao, 2011).

3. Carrera docente exclusivamente vertical

La carrera docente está estructurada en torno del ascenso vertical a los cargos jerárquicos (secretario, director y supervisor). Por lo tanto, para ganar en reconocimiento simbólico y salarial, los docentes deben abandonar la enseñanza y asumir primero roles de administración y luego de conducción. **La estructuración vertical de la carrera no ofrece alternativas de promoción a los docentes que desean asumir nuevas funciones en las escuelas sin abandonar la enseñanza** (Morduchowicz, 2002). Las especializaciones por nivel educativo o disciplina se adquieren de una vez por todas en la formación inicial.

En el nivel primario no existen formaciones específicas, salvo en el caso de los docentes de las "materias especiales". En el nivel secundario, la excesiva

Córdoba creó un instituto superior destinado exclusivamente a la capacitación de directivos de escuelas, supervisores y docentes que, por sus antecedentes, pueden aspirar al ascenso (Mezzadra y Bilbao, 2011).

58 Por ejemplo, en Buenos Aires se incluyó la observación de una escuela como parte de la prueba de oposición: los aspirantes deben realizar un diagnóstico de la institución, elaborar un proyecto institucional y defenderlo en forma oral (Mezzadra y Bilbao, 2011).

diferenciación por disciplinas convive con una escasa pluralidad de funciones que atiendan a las particularidades del nivel (como la de tutores, acompañantes de docentes noveles o responsables de relaciones con la comunidad, entre otras). Esta situación no solo perjudica a los docentes, a quienes se les limita las posibilidades de especialización y ascenso profesional, sino también a las escuelas, que no disponen de roles alternativos para acompañar a los docentes y a los alumnos en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Ciertas políticas recientes reconocieron estas necesidades. La Ley de Educación Nacional estipula la modificación de la carrera docente hacia un modelo que admita el ascenso al menos a través de dos vías: el desempeño en el aula y la función directiva (artículo 69); y donde la formación continua se plantea como uno de los ítems a considerar en los ascensos.

A su vez, el Consejo Federal de Educación (CFE) planteó la necesidad de que las políticas de desarrollo profesional acompañen "el cambio y la renovación de la carrera docente hacia estructuras más horizontales y diversificadas que generen nuevos estímulos y motivaciones para la realización personal de actividades de desarrollo profesional docente" (Res. CFE N.° 30/07, Anexo 2). Se aclara que esos estímulos no deben ser únicamente salariales y se plantea la necesidad de acordar estas modificaciones en negociaciones colectivas con los sindicatos.

En este contexto, **diferentes programas y políticas educativas introdujeron nuevos roles en las escuelas** (como el acompañamiento a docentes nóveles, el rol de referente TIC y el de tutor en el nivel secundario). También se desarrollaron algunas ofertas de formación en especialidades a partir de postítulos (educación y TIC y ruralidad, entre otros). Sin embargo, **estos avances aún no se tradujeron en cambios estructurales de la carrera docente** con acuerdo de los representantes sindicales.

RECUADRO 5

Nuevas tendencias de la carrera docente

Al igual que en la Argentina, en la mayoría de los sistemas educativos del mundo la antigüedad es el principal factor de promoción en una carrera cuyo ascenso vertical exigía desempeñar nuevas funciones fuera del aula: la dirección y supervisión escolar (UNESCO, 2012). Sin embargo, a lo largo de las dos últimas décadas se verifican nuevas

tendencias en varios países, donde los docentes tienen otras posibilidades de ascenso y desarrollo según dos modelos (no excluyentes) de carreras horizontales.

Uno de estos modelos permite asumir nuevas funciones mientras se continúa con la enseñanza. Así, en sistemas educativos como los de Quebec (Canadá), Inglaterra o Gales los docentes más destacados pueden mantener una parte considerable del tiempo frente a alumnos y al mismo tiempo desempeñarse como mentores de practicantes o de docentes noveles, formadores de otros docentes o investigadores (OCDE, 2011).

Como parte de este mismo modelo, en América Latina se destacan los casos de Cuba, Chile y Colombia. En Cuba, los mejores docentes pueden ascender en su carrera y asumir el rol de "jefes de círculo pedagógico" –una posición de liderazgo de equipos docentes– en sus escuelas. En Chile, los docentes que demuestran un desempeño excelente obtienen un plus remunerativo (la Asignación de Excelencia Pedagógica) y se convierten en "Maestros de Maestros", cuya función es apoyar a sus colegas en la mejora de su trabajo en las aulas. En Colombia, el proyecto Escuela Nueva, que probó tener excelentes resultados en las escuelas rurales con plurigrado, seleccionó un grupo de excelentes docentes a los que se designó como mentores de redes de escuelas cercanas para la expansión del proyecto.

Según un segundo modelo, el ascenso profesional implica una mayor remuneración sin cambiar o asumir nuevas funciones. Este es el caso del Reino Unido, México, Singapur y Perú, donde los docentes con mejores antecedentes (en el caso de México) o con mejores resultados en las evaluaciones docentes (Perú y Reino Unido) o en las evaluaciones de los alumnos (Singapur) reciben una bonificación salarial (Iaies y De Los Santos, 2010; OCDE, 2011; Ley N° 29.944 de Reforma Magisterial de Perú).

Sin embargo, este modelo presenta grandes resistencias en la región, donde en muchos países el principio "igual tarea igual remuneración" es fuertemente defendido por los sindicatos docentes. Además, tal como se plantea en el recuadro 13, este tipo de incentivos extrínsecos tienen importantes desventajas y no es el mejor dispositivo para motivar a los docentes con la mejora continua. Para ello, se necesitan otro tipo de estrategias, que apelen a las motivaciones intrínsecas de los docentes.

A modo de síntesis

En comparación con las políticas de formación inicial, el flujo de docentes hacia y dentro del sistema educativo —cuestión central para garantizar buenos educadores en todas las escuelas— no tuvo el protagonismo necesario durante las últimas décadas. **La atracción, oferta, selección, distribución, retención y el ascenso de los docentes se realizan a través de reglas y procesos históricos naturalizados y poco planificados**.

Las consecuencias son preocupantes: no se logra convocar candidatos apasionados por la enseñanza; en algunas especialidades no hay suficientes docentes titulados, en otras hay cantidades excesivas y altos niveles de desempleo; no se garantiza que sean los mejores docentes los que acceden a los cargos; no se logra atraer a los docentes más comprometidos y competentes a las escuelas más complejas; la rotación de maestros y profesores en algunas escuelas es alta e impide armar equipos de trabajo, y los directores acceden a sus puestos sin la formación requerida.

Frente a estas problemáticas se iniciaron algunas acciones. Desde el punto de vista de la oferta de docentes, algunas provincias están reordenando la oferta de formación para responder mejor a las necesidades del sistema. Además, los programas de becas para la formación docente intentaron atraer candidatos destacados a las especialidades con vacancias. Desde el punto de vista de la distribución de docentes, la Ley de Educación Nacional planteó la prioridad de asignar a los docentes más destacados a las escuelas más vulnerables. Por otro lado, en muchas provincias se están organizando concursos de

ascenso para directores y supervisores, y en algunos casos con instancias de formación y evaluación más rigurosos que en el pasado.

Aún resta mucho por hacer en este plano y algunos problemas no fueron ni siquiera planteados. Revisar la forma en que los docentes se seleccionan y distribuyen exige poner en cuestión algunos engranajes fundamentales del sistema educativo regulados por los Estatutos del Docente, que permiten proteger al sistema de las lógicas discrecionales de asignación de cargos. Por lo tanto, resulta muy delicado abordar este tema, pero los efectos perversos del *status quo* para los alumnos y los propios docentes lo requieren. Un recorrido por los diversos modelos y estudios en la materia puede servir para visibilizar salidas compatibles con las reglas de juego y tradiciones propias.

Prestigiar la docencia exige, también, ofrecer condiciones de trabajo dignas y estimulantes, que faciliten la tarea a los docentes en ejercicio y permitan convocar nuevos candidatos sólidos y comprometidos. El salario; los tiempos, espacios y recursos de las escuelas; e incluso las situaciones de vida de los alumnos afectan directamente el trabajo de maestros y profesores. Este capítulo aborda la situación de cada una de estas dimensiones y resalta los principales desafíos que implican para la política educativa.

Las condiciones de trabajo

Capítulo 3

Las condiciones de trabajo

Introducción

Para fortalecer la docencia no basta con garantizar una formación inicial sólida y generar incentivos para conformar equipos docentes sólidos en todas las escuelas. **Prestigiar la docencia exige también ofrecer condiciones de trabajo dignas y estimulantes**, que faciliten la tarea de los docentes en ejercicio y permitan convocar nuevos candidatos competentes (OCDE, 2005, 2011; Vaillant, 2006).

Entre ellas, el salario ocupa un lugar central. Las remuneraciones deben reflejar la gran responsabilidad de la función y las calificaciones requeridas, además de habilitar un estándar de vida razonable, con acceso al mundo de la cultura (UNESCO, 2004). Pero solventar en forma sostenida la masa presupuestaria de los salarios es uno de los mayores desafíos fiscales de los gobiernos, y en muchas oportunidades es fuente de grandes conflictos.

También los tiempos, espacios y recursos de las escuelas son condicionantes muy relevantes de la enseñanza. La cantidad de horas de trabajo, la proporción del tiempo frente a alumnos o el peso de las tareas burocráticas así como la infraestructura, el equipamiento, los materiales didácticos o la accesibilidad de las escuelas son todos componentes importantes de las condiciones laborales (LLECE-UNESCO, 2010).

Por fuera del sistema educativo, las situaciones de vida de los alumnos afectan directamente el trabajo de maestros y profesores. En un contexto de pobreza estructural y desigualdad persistentes como el de la Argentina, las demandas y los conflictos sociales permean las aulas y complejizan la enseñan-

za. En efecto, pese al crecimiento económico de la última década, la violencia escolar se transformó en uno de los problemas más acuciantes del sistema educativo. Por ende, la "cuestión social" es también un elemento a contemplar en toda política orientada a mejorar las condiciones laborales.

En la Argentina, el trabajo docente cuenta con garantías ausentes en otros empleos. La estabilidad laboral, el derecho a licencias por diversos motivos (personales y profesionales) o el acceso al puesto laboral a través de procesos regulados, son algunas de las garantías más importantes. Estos derechos están plasmados en los estatutos docentes provinciales y son defendidos en forma eficaz por los sindicatos.

En contrapartida, los rasgos característicos de las condiciones de trabajo de los docentes argentinos son **la inestabilidad salarial; los espacios, tiempos y recursos no siempre adecuados, y la soledad frente a la difícil situación social de algunos contextos**. En este capítulo se recorren estos tres nudos problemáticos y se analizan luego los síntomas que las dificultades de las condiciones de trabajo generan en los docentes.

Gran recuperación de los salarios, aún desiguales e inestables

Uno de los derechos más propensos a ser vulnerados en la Argentina es el derecho a un salario digno y estable. Una mirada de largo plazo revela dos fenómenos críticos en la evolución de las remuneraciones docentes: el deterioro entre las décadas del ochenta y noventa, y la inestabilidad.

Durante la década del ochenta, el ocaso de la dictadura militar estuvo signado por una caída significativa, interrumpida en 1984 gracias a una fuerte recomposición pero prolongada luego con una progresiva reducción a raíz de la crisis económica y la hiperinflación. El salario de los docentes sufrió una depreciación del 40%, y pasó de representar un valor equivalente al PBI per cápita en 1980 a valer menos de 60% en 1990 (Carnoy y De Moura Castro, 1997; Tedesco y Braslavsky, 1987).

En los noventa, las remuneraciones se mantuvieron estables en el marco de la convertibilidad, pero muy por debajo del PBI per cápita y sin remediar la disminución anterior. En 1999, por ejemplo, el PBI per cápita era de $665, mientras que el salario docente promedio solo alcanzaba los $371 (Rivas, Vera y Bezem, 2010). Durante esta década, el considerable aumento en la inversión educativa se destinó a la construcción de escuelas, al equipamiento y a la implementación de la reforma establecida por la Ley Federal de Educación.

En los 2000 se sucedieron tres etapas. La crisis de 2001 acarreó una fuerte disminución, del 40% en términos reales. Incluso, muchas provincias tuvieron problemas para pagar los salarios, que se erogaban con retraso o con cuasi monedas depreciadas en el mercado (Rivas, 2004). Luego, **entre 2003 y 2008 se dio una importante recuperación, hasta alcanzar un valor equivalente a un 50% más que en 1996[59]. Desde 2008, los aumentos lograron apenas empatar la carrera inflacionaria**, por lo que el salario real se mantuvo constante (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

RECUADRO 5

Tendencias internacionales en el salario de los docentes

El salario docente es el mayor ítem presupuestario de los sistemas educativos (UNESCO, 2004) y, muchas veces, las políticas salariales deben definirse en un contexto de restricciones fiscales que dificultan la estabilidad. Aún entre los países de la OCDE, las crisis económicas generaron congelamientos o recortes en los salarios de los educadores (OCDE, 2012).

De todas formas, entre 2000 y 2010 los salarios de los docentes tendieron a un aumento real en los países de América y Europa (OCDE, 2012; OEI, 2013). Aun así, la comparación internacional muestra que todavía son bajos frente al PBI per cápita y a otras profesiones con similares niveles de formación (OCDE, 2011). Incluso, en América Latina, la brecha con otras profesiones aumentó en la última década (Mizala y Ñopo, 2012).

59 Este aumento se dio en un contexto de crecimiento económico e incremento del gasto público. Entre 2003 y 2008, la economía creció alrededor de un 8,5% anual. En el marco de la Ley de Financiamiento Educativo, el gasto público consolidado en educación pasó de representar el 29% del gasto total al 38%. Por su parte, en las provincias el gasto para educación pasó de representar el 26% de su gasto público total a representar el 30% (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

Los países donde el salario anual no supera los U$S10.000 son, en su mayoría, de bajos ingresos (como Egipto, Sri Lanka y Filipinas). En países de ingresos medios, como Polonia, Argentina, México y Chile, los salarios varían entre U$S10.000 y U$S25.000; y en países ricos (Austria, Finlandia, Canadá y Japón, por ejemplo), el salario docente anual llega hasta los U$S95.000 (UIS-UNESCO, 2012)*. Las diferencias son aún mayores si se considera que en los países más pobres no se suele contemplar el tiempo de trabajo fuera del aula, por lo que la jornada laboral es más prolongada que lo estipulado a nivel formal, lo que reduce el salario real (Robalino Campos y Körner, 2005).

La comparación entre los países latinoamericanos muestra diferencias importantes. En 2010-2011, el salario anual inicial del maestro de primaria superaba los U$S17.000 en Chile, mientras que en los países de América Central (con excepción de México), no superaba los U$S6.600 (ajustados por PPA). Los maestros argentinos estaban muy bien ubicados en la comparación regional: con 16.567 dólares anuales, se ubicaban en la segunda posición en la región (OEI, 2013).

La literatura internacional muestra que ni el nivel ni la estructura de salarios son inocuos. Los países con mejor calidad educativa a nivel mundial tienen en común que ofrecen buenos salarios iniciales (de entre el 95% y el 99% de su PBI per cápita); y los que más mejoraron, reconocen a los docentes y directivos destacados con mejores salarios (Barber y Mourshed, 2008; Mourshed, Chijioke y Barber, 2012).

Más allá de los valores promedio, un problema importante en un país federal como la Argentina es la gran desigualdad salarial entre las provincias. En septiembre de 2013, el salario docente de Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa era más de un 30% más alto que el promedio de las provincias, mientras que el de Santiago del Estero, Catamarca y Formosa era más de un 20% menor. Las diferencias entre los extremos son enormes: Tierra del Fuego y

* Valores expresados en dólares ajustados por PPA (paridad de poder adquisitivo).

Santa Cruz tienen un salario de más del doble que Santiago del Estero o Catamarca, por ejemplo.

Aun cuando los diferentes costos de vida en las regiones del país pueden explicar una parte de estas diferencias, estas disparidades se deben fundamentalmente al sistema de coparticipación federal de impuestos, que distribuye los recursos fiscales en forma desigual y sin considerar criterios objetivos de equidad. Las provincias ricas a nivel fiscal pueden llegar a contar con el cuádruple (Tierra del Fuego y Santa Cruz), el triple (Neuquén) o más del doble (La Pampa y Catamarca) de recursos por habitante que las más pobres (Buenos Aires, Salta, Mendoza o Tucumán) (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012). Aunque en menor medida, las diferencias también responden a prioridades provinciales. Algunas provincias pagan salarios muy bajos en relación con los recursos disponibles (por ejemplo, Catamarca) y otras, salarios relativamente altos (por ejemplo, Santa Fe).

Por otro lado, **la situación salarial difiere según los niveles educativos: los docentes de los niveles inicial y primario ganan menos que los de secundaria.** En septiembre de 2013, por ejemplo, un docente de primaria con 10 años de antigüedad ganaba (en promedio) un 11% menos que un docente de secundaria. Esta es una problemática asociada con el diverso status histórico de maestros y profesores, y con las diferentes exigencias de formación (hasta la Ley de Educación Nacional de 2006, los docentes de primaria recibían su título con un año y medio menos de formación que los de secundaria). El promedio esconde diferencias discernibles en el mosaico federal: mientras que en San Luis, Corrientes y Formosa los docentes de primaria ganaban un 25% menos que los de secundaria, en Santa Fe y Río Negro el sueldo de los docentes de primaria era mayor que los de secundaria[60].

La cuestión del salario docente es prioritaria para **los gobiernos provinciales**, quienes **destinan, en promedio, un 28% del gasto público a educación y un 90% del gasto educativo a sueldos**[61]. Al ser una profesión tan masiva, un pequeño aumento salarial implica un gran esfuerzo para los Estados provin-

60 Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGCSE), Ministerio de Educación de la Nación. Los cálculos se realizaron sobre la base del salario bruto para docentes de primaria de jornada simple con 10 años de antigüedad y para docentes de secundaria que trabajan 20 horas cátedra con 10 años de antigüedad.

61 Datos correspondientes a 2011. Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGCSE), Ministerio de Educación de la Nación.

ciales, sobre todo en las provincias más pobladas, cuyos Estados disponen de menos recursos por habitante (Mezzadra y Rivas, 2005)[62]. Por eso, la cuestión del salario docente está constantemente en la tapa de los diarios y es fuente de inestabilidad educativa, política y fiscal. El problema quita el sueño a gobernadores y ministros, cuya primera responsabilidad es mantener bajo el nivel de conflictividad para garantizar el comienzo y la continuidad de las clases (Rivas, 2004).

Dadas las desigualdades y restricciones fiscales de las provincias, en el pago de salarios el rol del gobierno nacional es fundamental. Con la transferencia definitiva de las escuelas a las jurisdicciones durante la presidencia de Carlos Saúl Menem, los gobiernos provinciales quedaron enteramente a cargo de los salarios. Pero las sucesivas crisis provinciales, que dificultaron el aumento y en algunos casos hasta el pago de los salarios, sumadas a las grandes desigualdades entre las provincias, llevaron a una participación creciente del Ministerio de Educación de la Nación en estas erogaciones.

Desde 1999, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) ayuda a las provincias con un monto fijo por docente. Más tarde, en 2006 se instituyó la paritaria nacional docente como 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 (SUTEBA, 2011; Bezem, Mezzadra y Rivas, 2011). A su vez, la Ley N° 25.864, que fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clases, estipuló el envío de fondos a las provincias para cuando los conflictos docentes afecten el normal dictado de clases.

Otra política central fue la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de sostener un salario mínimo en todo el país y apoyar a las provincias que no alcanzan el piso anual establecido. Esto contribuyó a disminuir las brechas interprovinciales y a modificar el posicionamiento relativo de varias provincias en el ranking salarial docente. De todas formas, el FONID sigue siendo el principal aporte nacional al salario docente, y la distribución del fondo de Compensación Salarial no fue reglamentada mediante una fórmula objetiva, que considere los recursos fiscales y el esfuerzo financiero por la educación de las provincias, como lo estipulaba la Ley de Financiamiento Educativo (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

62 Las provincias más pobladas, como la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, suelen verse perjudicadas por la coparticipación federal de impuestos en términos de recursos fiscales por habitante.

RECUADRO 6

La diferenciación salarial entre docentes

El nivel salarial de los docentes suele diferenciarse en función de la antigüedad, la formación, la experiencia, las funciones o el nivel educativo en el que se desempeñan.

Los docentes con mayor experiencia suelen ganar más, aunque en algunos casos los aumentos se concentran al comienzo, otros al final y otros en forma progresiva a lo largo de la carrera (OCDE, 2011). Desde ciertas perspectivas se cuestiona el aumento salarial por antigüedad. Algunos plantean que un buen salario inicial es más relevante que los aumentos posteriores para atraer candidatos calificados a la docencia (Barber y Mourshed, 2008; OCDE, 2013; Santiago, 2002). Otros objetan que el mero paso de los años suponga *per se* un mayor nivel de calificación (Hanushek, 2011, citado en Wright, 2012). Muchos países poseen escalas salariales "chatas", con brechas cortas entre los docentes principiantes y los experimentados (OCDE, 2012).

En muchos países, el salario docente aumenta también a medida que aumenta el nivel educativo en el cual enseñan (OCDE, 2013a). Por ejemplo, en Finlandia, Brasil, Ecuador y Paraguay, el salario docente del nivel secundario superior con 15 años de experiencia es al menos un 25% más alto que el de sus pares de nivel primario. En cambio, en Perú, Estados Unidos y Australia, los docentes de primaria y secundaria perciben salarios prácticamente equivalentes*.

En muchos casos, los salarios suelen ser diferentes según los "antecedentes" de los docentes: su nivel de formación inicial o su participación en actividades de formación continua (OCDE, 2013a; UIS-UNESCO, 2006). América Latina ofrece varios ejemplos de esto: en Chile, México, Colombia y Honduras, las estructuras salariales tienen

* Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO (2006). Cálculos realizados sobre salarios expresados en dólares ajustados por PPA (Paridad de Poder Adquisitivo).

en cuenta el grado académico y las experiencias de actualización profesional como factor de aumento salarial (Morduchowicz, 2011).

Además de estos criterios tradicionales, varios sistemas educativos comenzaron a implementar el pago diferencial por competencias. Dentro de América Latina, varios sistemas educativos atan el avance de los docentes en su carrera (y los respectivos aumentos salariales) al desempeño en evaluaciones de conocimientos disciplinares y pedagógicos.

Tal es el caso de Colombia (a través del Estatuto de Profesionalización Docente, optativo para docentes en ejercicio y obligatorio para nuevos docentes a partir de 2002), Perú (a través de la Ley de Carrera Pública Magisterial, sancionada en 2007), San Pablo-Brasil (que estableció la *Prova da Promoçao* en 2010), Ecuador (Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio) y Chile (que aprobó en 2013 el Sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal).

Algunos países van más allá e incorporan el logro de resultados educativos en los alumnos como criterio para otorgar las asignaciones salariales diferenciales. Sistemas de este tipo se implementan en Chile, algunos estados de Brasil, Inglaterra, México y partes de Estados Unidos, por solo mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, este tipo de incentivos, además de la dificultad técnica para medir el "valor agregado" de cada docente o cada escuela, acarrea riesgos importantes: la reducción del currículum (que se "enseñe para la prueba") y la competencia entre docentes y escuelas, que deteriora el clima escolar y los lazos horizontales del sistema educativo. Por eso, de implementarse, se recomienda establecer incentivos grupales más que individuales, que premian a equipos docentes en conjunto, como lo hace Chile a través del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que otorga un plus mensual a todos los docentes que trabajan en las escuelas subvencionadas con mejor desempeño (Morduchowicz, 2011).

En suma, el salario de los docentes constituye una de las principales erogaciones de los Estados provinciales y es, por lo tanto, víctima de dos problemas estructurales de la Argentina: los inestables ciclos económicos y la desigual distribución fiscal. Por ello, uno de los principales desafíos de gobernadores y ministros es sostener, en un contexto inflacionario, la recuperación salarial conseguida durante la última década.

Mejora de las condiciones materiales de las escuelas, con inequidades persistentes

El salario es solo uno de los componentes de las condiciones laborales de los docentes. Los espacios, los tiempos y los materiales disponibles en las escuelas, así como las formas de contratación, también afectan profundamente la enseñanza. Las condiciones edilicias y materiales, así como los tiempos de trabajo, inciden en la calidad de vida en el ámbito laboral, en las elecciones de la escuela por parte de los docentes, en las posibilidades de planificación y también en la riqueza de las actividades de enseñanza a desarrollar.

Dadas las restricciones fiscales provinciales, el rol del Ministerio de Educación de la Nación fue clave en la mejora de las condiciones materiales de las escuelas. Así, **en los últimos 25 años se implementaron diversos programas para hacer más equitativa la oferta educativa** a través de las denominadas "políticas compensatorias" y se lograron importantes avances[63]. Entre ellos, la eliminación de las "escuelas rancho", la construcción y ampliación de numerosísimas escuelas o la dotación de bibliotecas, equipamiento informático, laboratorios, libros, vestimenta escolar, útiles escolares y computadoras, además de otros materiales didácticos[64].

Pese a todo, **aún resta camino por recorrer para garantizar las condiciones adecuadas para la enseñanza en todas las escuelas**. Según un estudio regional, en la Argentina el 33% de las escuelas primarias no contaba en 2006 con re-

63 Los programas compensatorios implementados en las décadas del noventa y dos mil fueron: el Plan Social Educativo, el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), el Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) y el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER). (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011).

64 Como lo revela una encuesta representativa a nivel nacional implementada durante este período (Tuñón, 2012), la sociedad reconoce las mejoras logradas en la infraestructura escolar, cuya evaluación mejoró perceptiblemente entre 2007 y 2011.

cursos considerados indispensables —servicios de agua potable, luz eléctrica y sanitarios, recursos didácticos tradicionales y tecnológicos (libros, fotocopiadora y aparatos multimedia)— y el 64% no contaba con recursos deseables, ambas proporciones superiores a las identificadas en Chile, Uruguay y Cuba (Falus y Goldberg, 2010)[65]. Más recientemente, la Argentina obtuvo un puntaje de -0,38 en el índice de infraestructura escolar de las pruebas PISA[66] (donde 0 es el promedio de los países de la OCDE), por debajo de la situación de Chile (-0,12) y Brasil (-0,35) (OCDE, 2013a).

Por otro lado, las desigualdades son todavía importantes, como fue analizado en un reciente estudio que calculó la correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela del sector estatal y la presencia de diversos recursos (Bezem, 2012). A partir de datos de 2009, el estudio muestra que ciertos componentes de la oferta educativa, como la existencia de espacios diferenciados en el edificio escolar (patio, SUM, sala de maestros, etc.), la disponibilidad de bienes durables (televisor, proyector, fotocopiadora, etc.) o el acceso a internet tienen mayor presencia en las escuelas estatales primarias y secundarias públicas de más alto nivel socioeconómico[67].

Estas condiciones materiales desiguales impactan en el ambiente de trabajo y desincentivan a los docentes a trabajar en contextos de mayor pobreza. En efecto, allí la enseñanza, de por sí más ardua por las complejas condiciones de vida de los alumnos, muchas veces se ve dificultada por la insuficiencia o el deterioro de espacios y recursos.

Un primer motivo de las deudas pendientes se relaciona con el mantenimiento escolar. Garantizar las condiciones adecuadas de enseñanza en todas las escuelas exige acciones permanentes no solo de construcción o dotación sino también de mantenimiento y renovación de los edificios, muebles y materiales didácticos. Sin embargo, estas políticas, a cargo de los ministerios provinciales, tienden a ser insuficientes y discontinuas.

65 Los recursos deseables se diferencian de este umbral por la incorporación de un mínimo de recursos informáticos. Las autoras basan sus análisis en información relevada en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) realizado en 2006 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) en 16 países de la región.

66 Las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) son aplicadas cada 3 años en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en países externos que deseen participar. A través de ellas, se evalúan las competencias en lectura, matemáticas y ciencias de una muestra representativa de alumnos de 15 años de edad. La Argentina participó en las ediciones de los años 2000, 2006, 2009 y 2012.

67 Un estudio sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encuentra también peores condiciones de enseñanza en las escuelas más vulnerables, como la excesiva cantidad de alumnos por docente, las condiciones de hacinamiento, las peores condiciones edilicias, la insuficiencia de recursos para material didáctico y mantenimiento edilicio, y las dificultades de acceso mediante el transporte público (ACIJ, 2009).

En segundo lugar, las desigualdades entre escuelas obedecen a la **falta de instrumentos para establecer prioridades** para las obras de infraestructura o la dotación de recursos. En efecto, en la mayoría de las provincias no se dispone de información objetiva y actualizada sobre las escuelas y no siempre son claros los criterios de definición de prioridades (Bezem, 2012).

Los tiempos disponibles también son una fuente de estrés y frustración para los docentes (Hargreaves y Shirley, 2009; Robalino Campos y Körner, 2005). **La jornada laboral está casi exclusivamente dedicada al dictado de las clases**, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países de la OCDE (UNESCO, 2012). Este problema es especialmente preocupante en el nivel secundario, donde el puesto laboral se estructura en función de las horas cátedra. **La falta de tiempos para el trabajo colectivo repercute en la calidad de la enseñanza** y en las condiciones de trabajo de los docentes. Al trabajar en aislamiento, se sienten solos y desbordados ante las problemáticas que encuentran.

Conflictos y demandas sociales que desbordan las aulas

Luego del retroceso inédito de la situación social argentina en el cambio de siglo, durante la última década se produjo una notable disminución de los niveles de pobreza y desigualdad. El crecimiento económico, el aumento del empleo y las políticas sociales generaron una mejora de los ingresos[68].

Sin embargo, **la exclusión social y las desigualdades socioeconómicas gestadas en las dos décadas precedentes persisten como problemas relevantes** para la Argentina. Mientras que los sectores sociales con mayores niveles educativos y capacidad de inserción se recuperaron más fácilmente de la crisis de 2001, otra parte de la población (entre un 20% y un 25%) quedó marginada

68 Entre 2004 y 2012, la pobreza disminuyó, aunque se suscitan debates en torno a cuánto lo hizo, dada la baja confiabilidad de las fuentes estadísticas oficiales (el Instituto Nacional de Estadística y Censos) a partir de la intervención de las mediciones referidas a la inflación en 2007. Dos fuentes alternativas muy consultadas son el SEDLAC (Socio-Economic Database for Latina America and the Caribbean, un instituto de la Universidad Nacional de la Plata en sociedad con el Banco Mundial) y el Observatorio de la Deuda Social Argentina (de la Universidad Católica Argentina). Según el primero, el porcentaje de personas en entornos urbanos que vive con menos de U$S4 al día pasó del 34,7% en 2004 al 11,8% en 2012. Según el segundo, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza pasó del 32,2% al 24,5% de 2006 a 2012.

del proceso inclusivo, relegada al trabajo precario —como vendedores ambulantes, limpiavidrios, cartoneros, albañiles, empleadas domésticas no declaradas, etc.—, asistida por subsidios y segregada en asentamientos o villas de emergencia (Salvia, 2013).

Así, el florecimiento del consumo del que disfrutó buena parte de la sociedad desfiló ante otros, que mientras tanto padecían la inflación, la precariedad laboral, las dificultades de acceso a la vivienda, las deficiencias en la infraestructura urbana y la baja calidad de los servicios de salud y educación. Todo esto en un momento de universalización de acceso a la televisión y de creciente consumo de programas[69].

Según un reciente informe del PNUD, el **contraste paradójico entre el crecimiento económico y el malestar social** es común al resto de los países latinoamericanos y respondería a cuatro grupos de variables: 1) un crecimiento económico sin calidad, centrado en el consumo, que generó una movilidad social insuficiente y un consiguiente 'delito aspiracional'; 2) los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; 3) los facilitadores —armas, alcohol y drogas— y 4) la falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia (PNUD, 2013: viii). Por supuesto, se trata de procesos de largo arrastre cuyos orígenes se remontan al agotamiento del Estado intervencionista que, aun con falencias, logró constituirse hacia mediados del siglo XX (Sidicaro, 2003).

La exclusión y la ruptura del lazo social se manifiestan en la agudización de síntomas como **la violencia, el alcoholismo y la drogadicción, los hogares monoparentales o el embarazo adolescente**. **Estos síntomas estallan en las aulas**, con una crudeza particular en las escuelas de los barrios más marginales de las ciudades. En contextos de malestar social, precariedad laboral, carencias habitacionales, violencia barrial y desestructuración familiar, lograr ambientes propicios de enseñanza y aprendizaje resulta particularmente complejo.

El malestar social afecta el clima escolar y, por esta vía, las condiciones laborales de los docentes y la enseñanza. Maestros y profesores deben atender cotidianamente las necesidades, los conflictos y las desesperanzas que atraviesan y desbordan a los hogares sin el acompañamiento o las herramientas para

69 La cantidad de televisores por hogar es el único bien de consumo independiente del nivel socioeconómico: tanto en estratos altos como bajos el promedio es de 2,4 televisores (Sistema Nacional de Consumos Culturales 2004). A su vez, la Argentina es el país con mayor proporción de habitantes con televisión por cable de toda América Latina.

hacerlo. Como se planteó en el **capítulo 2**, los docentes tienden a rehuir las escuelas de zonas vulnerables porque allí el ejercicio profesional resulta más arduo y no encuentran condiciones institucionales adecuadas para abordarlo.

Por sus dimensiones, desigualdades sociales, segregación territorial y complejidad política, el conurbano bonaerense es una región paradigmática en estas tendencias. Varios estudios cualitativos recientes allí situados reflejan una crisis inédita en las aulas, iniciada en la década del noventa. El tiempo escolar se hizo más discontinuo; las interrupciones en la clase, más frecuentes; la mera presencia de docentes y alumnos en la escuela, más imprevisible; la convivencia entre docentes, alumnos y familias, más difícil, y el desarrollo del programa, mucho más fragmentario[70].

Desde ya, las perturbaciones del clima escolar no son privativas de los contextos vulnerables. La infancia resulta hoy más difícil de "gobernar" en todos los sectores sociales (Corea y Lewkowicz, 1999). La simetría creciente entre adultos y niños afecta las relaciones de autoridad en el aula, de tal modo que para los docentes la construcción de un ambiente propicio para el aprendizaje constituye un enorme desafío cotidiano, que absorbe buena parte de sus energías antes mismo de dar clase.

Según la evaluación PISA, en 2012 la Argentina era el país con mayor indisciplina[71] en las aulas de los países latinoamericanos participantes[72]. Según una encuesta realizada en 2010 por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) a estudiantes, los hechos de

70 Sobre el impacto del quiebre social en las aulas del conurbano bonaerense, recomendamos los excelentes trabajos de Noel (2009), Santillán (2011), Auyero y Berti (2013) y Rivas (2014).

71 Fuente: OCDE, 2013. El "índice de clima disciplinar" se construye a partir de respuestas de los alumnos acerca de cuán frecuentes eran los siguientes hechos en sus clases de lengua materna: (a) los alumnos no escuchan lo que dice el profesor, (b) hay ruido y desorden, (c) los profesores tienen que esperar mucho tiempo hasta que los alumnos hagan silencio, (d) los alumnos no pueden trabajar bien y (e) los alumnos no comienzan a trabajar hasta un tiempo largo después de que comienza la clase.

72 Entrevistas realizadas a directores de escuela en una investigación sobre ausentismo docente en la Provincia de Buenos Aires dan cuenta del impacto de la indisciplina en el malestar docente: "La situación de la indisciplina erosiona la autoridad docente. Esto produce frustración y la falta de logros de los objetivos. La indisciplina ha empeorado, se han multiplicado los conflictos y la escuela absorbe los problemas de la comunidad"... "Hay docentes con todas las ganas para lograr lo mejor en los alumnos, pero el ausentismo de los chicos hace que el trabajo no sea como lo planificó. Además, hay un desinterés muy importante, la falta de respeto, la indisciplina, todo junto hace que lo que proyectó el docente se caiga""La situación de la indisciplina erosiona la autoridad docente. Esto produce frustración y falta de logros de los objetivos. La indisciplina ha empeorado, se han multiplicado los conflictos y la escuela absorbe los problemas de la comunidad". Otra directora comentaba: "Hay mucha violencia verbal, los docentes se cansan. Hay acoso por las familias, se perdió la responsabilidad que había antes. Hay algunos docentes que no pueden sostener las clases" (Mezzadra, 2011: 56).

violencia en las escuelas son frecuentes: **un 72,8% de los alumnos del ciclo básico menciona haber visto agredir físicamente a un compañero**; también son recurrentes las situaciones de amenaza entre alumnos y el robo de objetos personales o útiles; y un 27% de alumnos vio a otro alumno portar armas blancas en la escuela (Ministerio de Educación de la Nación, 2013).

El problema es tal que en 2013 se sancionó la Ley nacional para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas (26.892), que establece que el Ministerio de Educación, a través del CFE, deberá establecer reglas para prevenir la conflictividad en las escuelas.

La situación es aún más preocupante si se tienen en cuenta los efectos del clima escolar sobre el aprendizaje. La última evaluación estandarizada regional realizada en 2006 por la UNESCO muestra que **el clima escolar es la variable con mayor incidencia en los resultados educativos**. Como lo plantea el informe: "este hallazgo es indicativo de la importancia que revisten las relaciones humanas armoniosas y positivas al interior de las escuelas para crear un ambiente propicio para el aprendizaje" (LLECE-UNESCO, 2008).

Los paros y el ausentismo como síntomas del malestar docente

Las difíciles condiciones de trabajo tienen un fuerte impacto en los docentes. El llamado malestar docente es un fenómeno ampliamente estudiando y engloba síntomas diversos, como el deterioro moral, la pérdida de autoridad y confianza, el sinsentido de la tarea y la falta de motivación (Robalino Campos y Körner, 2005).

RECUADRO 7

El síndrome del quemado

En algunas oportunidades, el malestar de los docentes se manifiesta en lo que Maslach (1982, 1999) denominó síndrome del quemado. Según este autor, las tres dimensiones que ayudan a delimitarlo son:

El cansancio emocional: componente de estrés que implica una incapacidad para desplegar los suficientes recursos emocionales necesarios para afrontar el trabajo. Se manifiesta en la pérdida progresiva de energía, el desgaste, el agotamiento, la fatiga, etc.

La despersonalización: componente asociado a sentimientos negativos de distanciamiento con respecto a las personas para las cuales se trabaja. En el sistema educativo se manifiesta como consecuencia del contacto diario con situaciones conflictivas y esfuerzos recurrentes para lograr resultados sin el éxito esperado, lo que provoca una creciente apatía frente a la tarea y los alumnos.

La falta de realización personal: componente relacionado con la evaluación negativa de uno mismo y con sentimientos de insatisfacción sobre el resultado de su trabajo.

Diversas investigaciones enfocadas en los factores asociados con el síndrome del quemado en la docencia (resumidas en Moriana Elvira y Herruzo Cabrera, 2004) señalan que las condiciones laborales —sobrecarga de trabajo, tareas administrativas, ambigüedades del rol y apoyo o conflicto con los directores y supervisores— ocupan un lugar central. Además, se pudo observar que los profesores de la escuela secundaria son los más afectados por este síndrome.

La literatura especializada también analizó las consecuencias del síndrome en la docencia: la incapacidad para desconectarse del trabajo, los problemas de sueño, el cansancio que aumenta la susceptibilidad a la enfermedad, los problemas gastrointestinales, de espalda, cuello, dolores de cabeza, enfermedades coronarias, sudor frío, nauseas, taquicardia, aumento de enfermedades virales y respiratorias (Moriana Elvira y Herruzo Cabrera, 2004).

Este malestar se manifiesta en la Argentina a través de dos síntomas principales: el paro y el ausentismo. Estos son problemas graves porque atentan

contra el normal funcionamiento de las escuelas y propicia el ausentismo y abandono de los alumnos[73].

Los paros de los docentes, en general con alto grado de acatamiento, son un panorama conocido en el escenario político educativo del país. Durante la primera década desde la transferencia de las escuelas (1992-2002), 13provincias tuvieron crisis educativas con más de 40 días de paro (Rivas, Mezzadra, Malajovich y Dborkin, 2003). Luego, entre 2002 y 2008, cuando el salario docente aumentó un 72% en términos reales, se perdieron en promedio 9 días de clase por provincia[74]. Los conflictos laborales continuaron y el sector educativo fue, entre 2006 y 2012, el que presentó un mayor nivel de conflictividad laboral[75].

Las razones que explican estos niveles de conflictividad no son unilaterales. El salario es, por supuesto, protagonista, tanto en épocas de restricción de recursos –donde se intenta limitar el impacto de las crisis– como en épocas de auge económico –donde se presiona para participar en la distribución de los recursos adicionales disponibles, tal como sucedió entre 2002 y 2008. Otras cuestiones tienen que ver con los contextos políticos y sindicales provinciales (Rivas, 2004)[76]. Pero, seguramente, el desgaste de los docentes ayuda para que los líderes sindicales tengan la legitimidad necesaria para tomar medidas de fuerza que debieran ser utilizadas solo en situaciones extremas.

El **ausentismo docente**, por otra parte, pareciera ser de **gran magnitud en el sistema educativo argentino**. En la encuesta del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia de 2008, un 44% de los adultos manifestó que el ausentismo docente es el principal problema de la educación que reciben sus hijos, proporción que aumenta en las escuelas públicas y las familias con menores ingresos (Tuñón, 2009).

73 En la citada investigación sobre ausentismo docente (Mezzadra, 2011), los directores comentaron: "Los alumnos dejan porque no van los docentes. Se van con bronca ante las licencias", "Los jóvenes ven en la ausencia de los adultos una falta de responsabilidad y compromiso, justo de aquellos que deberían demostrar lo contrario. Ante la llegada tarde de los docentes, los alumnos replican lo que ven".

74 Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

75 Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

76 Los sindicatos son organizaciones con sus propias tradiciones ideológicas, políticas y partidarias que impactan la relación con los gobiernos provinciales. La afiliación y tipo de relación con la Confederación de Trabajadores del a República Argentina (CTERA), la cercanía con las ideas más combativas de izquierda o el vínculo con el peronismo de los sindicatos provinciales son una primera dimensión a analizar. Por su parte, la composición del mosaico sindical (a veces compuesto por un único sindicato mayoritario, y otras veces por una multiplicidad de organizaciones), impacta en la dinámica de relaciones con los gobiernos provinciales.

Un estudio realizado en las escuelas secundarias de dos distritos de la Provincia de Buenos Aires (San Martín y Florencio Varela) mostró que mientras las ausencias docentes no cubiertas con suplentes generaban un 14% de pérdida de clase respectivamente, el cierre de las escuelas implicaba un 11%[77]. Es decir, entre el ausentismo docente y el cierre de las escuelas se perdió aproximadamente un 25% de clases. Si a esta cantidad se le suma el ausentismo de los alumnos, que fue del 25%, se comprende la magnitud de la problemática del tiempo disponible para la enseñanza y el aprendizaje[78].

El ausentismo no está distribuido homogéneamente entre docentes y escuelas. Otro estudio realizado por CIPPEC en seis provincias mostró, a partir de los datos oficiales, que **la distribución del ausentismo presenta una alta concentración en algunos docentes y algunas escuelas** (Mezzadra, 2011).

Desde los noventa, los gobiernos provinciales implementan políticas para reducir el ausentismo de los docentes. Una tendencia fundamental en este sentido es el presentismo, un adicional salarial para los docentes que no faltan. Sin embargo, esta política se eliminó en forma progresiva hacia el final de esta década como parte de los acuerdos entre los gobiernos y los sindicatos en un contexto de fuertes restricciones para el aumento salarial. En este contexto, la estrategia más utilizada durante la última década es controlar la salud laboral de los docentes, aunque las dificultades para su implementación presentaron importantes marchas y contramarchas en las provincias (Mezzadra, 2011).

RECUADRO 8

Las causas del ausentismo docente

El ausentismo de los docentes es una preocupación recurrente en todo el mundo. Distintas investigaciones intentaron indagar sus complejas y múltiples causas.

77 El relevamiento se realizó en 31 escuelas en los partidos de Florencio Varela y San Martín en 2010. La información recabada corresponde a los meses de junio y octubre. Se consultaron los registros en los "partes diarios" de un curso seleccionado aleatoriamente.

78 Cabe aclarar que la sumatoria de la pérdida de tiempo de clase entre las ausencias docentes no cubierto por suplente, el cierre de escuelas y las ausencias de alumnos no equivale al 50%, porque los alumnos pueden faltar el mismo día que el docente. De todas formas, la investigación dio cuenta de la magnitud del problema en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires.

Algunas veces, causas externas objetivas dificultan la asistencia de los docentes. Las inclemencias del clima y los difíciles caminos son una clara barrera, especialmente en las escuelas rurales, aunque también en contextos urbano marginales (Alcázar, Halsey Rogers, Chaudhury, Kremer y Muralidharan, 2006; Martinic, 1998).

Otras veces, los recurrentes problemas de salud asociados con la profesión explican el ausentismo. Las enfermedades relacionadas con exigencias ergonómicas, con ciclos estacionales y problemas de salud mental son las más comunes entre la docencia (Alemañ y Martínez, 2009; Robalino Campos y Körner, 2005; Valdivia Cabrera y otros, 2003).

Las dificultades para asistir al trabajo no son la única explicación del ausentismo de los docentes. Los factores motivacionales cumplen un papel preponderante, no solamente como respuesta a incentivos extrínsecos —como el presentismo o el control— sino también por motivaciones internas.

En efecto, la evidencia empírica indica que los docentes que trabajan en escuelas con mejor clima escolar, que tienen una satisfacción mayor con el trabajo y con la relación con sus directivos, que están más comprometidos con la escuela y tienen altas expectativas de logros de los alumnos tienden a faltar menos (Espósito, 1981; Gaziel, 2004; Imants y Van Zoelen, 1995; Pitkoff, 1993; Rosenblatt, Shapira-Lishchinsky y Shirom, 2010; Scott y Wimbush, 1991).

A modo de síntesis

Durante los últimos treinta años, las condiciones de trabajo de los docentes mejoraron en varias dimensiones. Pero el progreso parece insuficiente y otras dimensiones relevantes empeoraron. En la década del ochenta, los salarios se depreciaron fuertemente sin ser recuperados en la siguiente y, aunque repuntaron un 38% entre 2004 y 2008, el impacto sobre el prestigio de la profesión, sus patrones de

reclutamiento y moral aún persiste[79]. Por otro lado, la inestabilidad macroeconómica, la inflación y los desiguales recursos fiscales de las provincias someten las remuneraciones a profundas desigualdades y a una constante inestabilidad.

En cuanto al estado de las escuelas, la inversión en infraestructura y recursos didácticos fue significativa en los últimos veinte años, por lo que se avanzó en la construcción de nuevos edificios y en la reducción de las desigualdades materiales entre escuelas. Sin embargo, no todas las escuelas cuentan aún con condiciones indispensables, como una infraestructura acorde, agua, luz eléctrica, libros suficientes o recursos tecnológicos fundamentales.

El mayor impacto en las condiciones de trabajo de los docentes fue perpetrado por el deterioro social. En efecto, los cambios de una sociedad crecientemente desigual y excluyente, que las mejoras en los ingresos y el bienestar desde 2003 no pudieron modificar de manera estructural, afectaron a las escuelas que, en muchos casos, permanecen como el último bastión del Estado en el territorio.

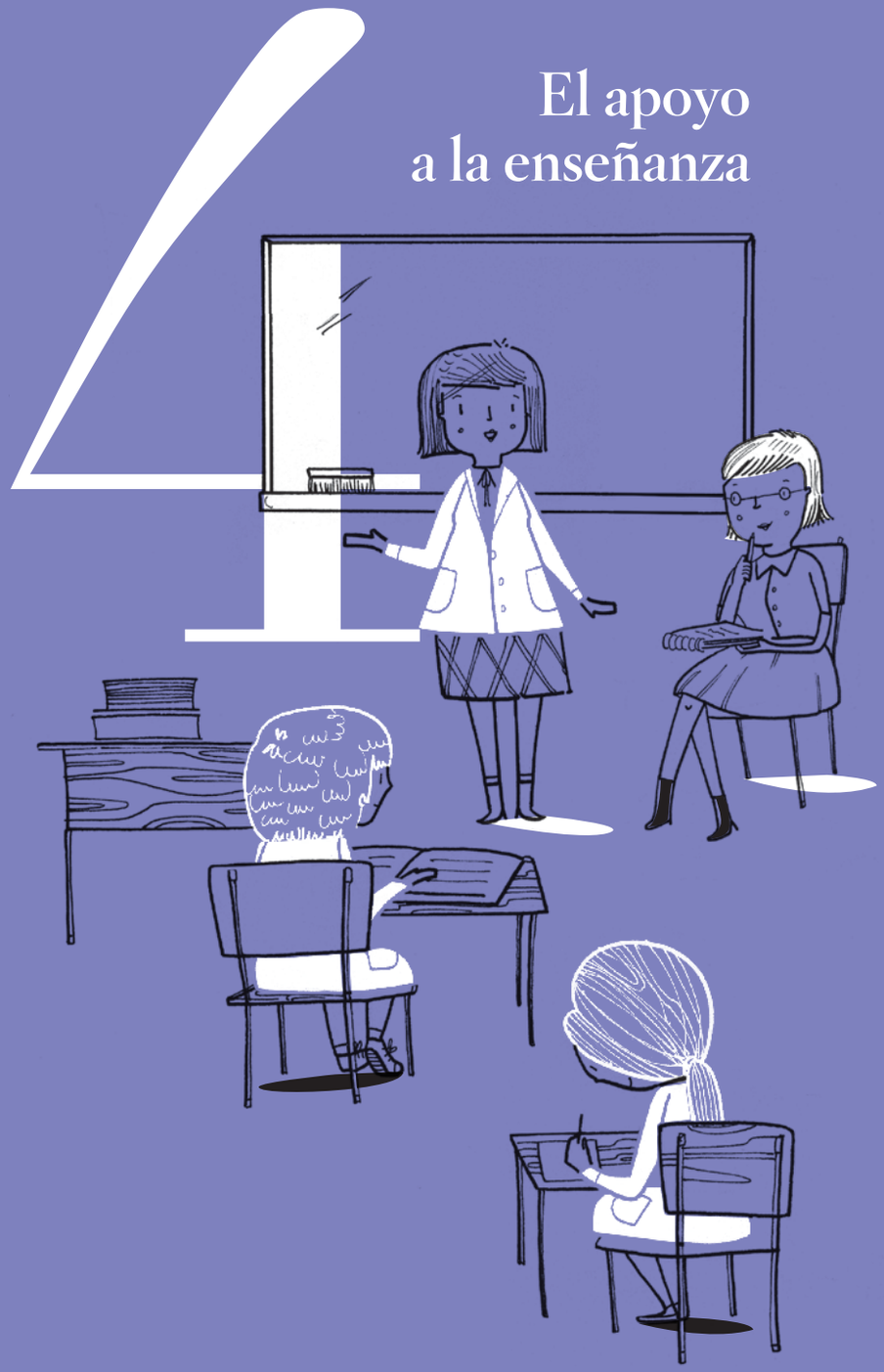
Los docentes sienten que su rol se desdibuja, al verse cada vez más involucrados en la atención de los problemas sociales, que aquejan la salud física y psíquica de los alumnos. La conflictividad en las aulas ha ido en aumento en buena parte de las escuelas, con particular fuerza en aquellas situadas en los contextos más vulnerables. Resulta cada vez más difícil lograr ambientes mínimamente armoniosos como para poder dar clase.

En este contexto, los docentes sufrieron un fuerte desprestigio social y un desgaste en su autoridad pedagógica, y deben encarnar un oficio con crecientes demandas y con insuficientes competencias profesionales. Emergen entonces el deterioro moral, la pérdida de confianza, el sinsentido de la tarea, la falta de motivación, el ausentismo y el escepticismo frente a la política educativa como síntomas de un hondo malestar.

No se puede concebir una política de fortalecimiento de la docencia por fuera de estas situaciones. Las condiciones laborales importan no solo para asegurar ambientes materiales acordes y estimulantes sino también para acompañar a maestros y profesores en la ardua misión de enfrentar cotidianamente las secuelas de un largo proceso de caída social que no pudo ser recompuesto por completo con el crecimiento económico de la última década.

79 Refiere al aumento del salario en términos reales. Fuente: datos sobre salario nominal extraídos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación. Para los cálculos de los niveles de inflación: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2004-2005); Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2006-2010); Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Santa Fe (2011-2012).

El apoyo a la enseñanza



Las posibilidades de aprendizaje de los alumnos dependen de la calidad de la enseñanza. Además de la formación inicial, los principales dispositivos utilizados por el Estado para influir sobre ella son la supervisión, la normativa, los materiales de orientación didáctica, la capacitación (o formación continua) y la evaluación. Sin embargo, pese a los cambios iniciados en las últimas décadas, estos dispositivos perdieron su eficacia para acompañar, fortalecer y transformar la enseñanza.

Capítulo 4

El apoyo a la enseñanza

Introducción

De la calidad de la enseñanza dependen las posibilidades de aprendizaje de los alumnos. **La formación inicial es fundamental para forjar la buena enseñanza, pero debe ser complementada por instancias de apoyo permanentes** a lo largo de la trayectoria profesional.

En efecto, cuatro años no bastan para adquirir los conocimientos y competencias necesarios para enseñar en los sistemas educativos actuales, de complejidad y demandas crecientes. La docencia es una profesión que requiere una formación constante, tanto por las necesidades de profundización en ciertas temáticas como por los cambios culturales, sociales o tecnológicos, que exigen renovar los saberes adquiridos.

Pero además, la crítica situación del sistema educativo argentino no puede esperar al recambio generacional de los docentes. Es necesario fortalecer a quienes se encuentran hoy en las aulas. La enseñanza puede comenzar a fortalecerse en el corto plazo a través de más y novedosos dispositivos de apoyo, mientras que los cambios en la formación de base harán sentir sus efectos en el largo plazo.

Por otro lado, **las oportunidades de acompañamiento y superación pueden cumplir un rol importantísimo en la motivación de los docentes**. Si estos no se encuentran con espacios desafiantes y enriquecedores de trabajo, serán más proclives a la abulia, el ausentismo y la automatización de prácticas rutinarias de enseñanza, cuyos efectos sobre el aprendizaje de los alumnos son devastadores.

Desde los orígenes del sistema educativo argentino, el Estado busca influir sobre la enseñanza a través de ciertos dispositivos de intervención, es decir, mecanismos destinados a afectar los comportamientos, saberes y sentidos de

los docentes. Se trata de sistemas masivos de comunicación pedagógica, que conectan al Estado central con las prácticas de enseñanza y tienen una amplia regularidad histórica (Rivas, Veleda y Mezzadra, 2013).

Además de la formación inicial, los principales dispositivos utilizados son la supervisión, la normativa, los materiales para la enseñanza, la capacitación (o formación continua) y la evaluación. Pese a ser de muy diverso orden, todos ellos orientan en mayor o menor medida la enseñanza y contribuyen con el fortalecimiento de las prácticas de enseñanza. En este capítulo se plantea la relevancia de cada uno de estos dispositivos, se detallan los procesos que redujeron su eficacia para apoyar la enseñanza y se comentan los cambios iniciados en los últimos años.

Una supervisión acotada y burocrática

Los supervisores fueron, desde siempre, un actor central en la relación entre el Estado y las escuelas. Concebidos en un principio como veedores de las normas, garantes de la escolarización e informantes de las necesidades de las escuelas, los supervisores comenzaron pronto a participar activamente en la mejora de la enseñanza (Dussel, 1995; Legarralde, 2007).

A través de la observación o la ejecución de clases, la revisión de cuadernos, las prescripciones didácticas o las capacitaciones, los supervisores buscaron modernizar prácticas de los maestros desde etapas tempranas del sistema educativo, muchos de estos sin la titulación adecuada. Tradicionalmente, el ejercicio de su función implicó la combinación de tres roles distintos: el control, el apoyo y el vínculo entre las escuelas y los ministerios; cada uno de ellos es ejercido tanto en la dimensión administrativa como en la pedagógica (De Grauwe, 2008, citado en Aguerrondo, 2013).

Sin embargo, **durante la segunda mitad del siglo XX el cuerpo de supervisión atravesó diferentes procesos que fueron diluyendo su rol pedagógico** (Rivas, 2004; Southwell y Manzione, 2011; Tiramonti, 1989). La masificación del sistema no fue acompañada por el incremento de supervisores, de modo que estos quedaron a cargo de una cantidad excesiva de escuelas. También la legislación educativa se multiplicó y exigió una dedicación creciente, que atentó contra el foco en la pedagogía. A lo largo de las tres últimas décadas, el crecimiento de la pobreza generó nuevas problemáticas en las escuelas, que acudieron cada vez más a los supervisores para atenderlas.

Por eso, pero también por razones económicas, por la tendencia a la centralización del poder en las administraciones centrales o por no ser cargos políticos "confiables", desde la década del noventa los gobiernos provinciales comenzaron a excluir a los supervisores del diseño e implementación de las políticas educativas y a suspender el nombramiento de nuevos cargos. Esto provocó una gran irracionalidad en la distribución de supervisores por ramas y niveles, e incluso en algunas provincias dio lugar al reemplazo de los supervisores por cargos políticos, que permitiesen un mayor control y alineación con las autoridades provinciales (Rivas, 2004).

Existen algunas excepciones al diagnóstico descripto. En Mendoza, por ejemplo, los supervisores son actores clave del sistema educativo actual, valorados tanto por el Ministerio como por las escuelas (Iaies y De Los Santos, 2011). Otras provincias implementaron importantes reformas al sistema de supervisión. En la década de los noventa, San Luis modificó su estructura de raíz, y organizó un concurso a término de equipos de supervisión, por un lado, y de equipos de asesoramiento, por el otro (Mezzadra, 2003). A mediados de la década de dos mil, la Provincia de Buenos Aires centralizó la dependencia de los supervisores en la Dirección General de Inspección Educativa y creó las figuras de inspector general, inspector jefe regional e inspector jefe distrital, nombrados políticamente con el fin de poder coordinar territorialmente la acción de los supervisores de los diferentes niveles y modalidades (DINIECE, 2013).

En suma, **la función de la supervisión quedó reducida a la inspección administrativa y la atención de las urgencias de las escuelas**. Sin embargo, ellos siguen siendo una figura clave del Estado como bisagra entre el gobierno de la educación y las escuelas. De hecho, distintos análisis y políticas internacionales evidencian la importancia de este actor, cuyas funciones fueron redefinidas a la luz de la masificación escolar (Gvirtz y Podestá, 2009).

RECUADRO 9

Nuevos modelos de supervisión escolar

A la luz de las necesidades de los sistemas educativos actuales, la tarea del supervisor tradicional comenzó a revelarse tan amplia y compleja que varios países tendieron a ensayar nuevas distribuciones de roles y tareas.

Algunos adoptaron la estrategia de separar las tareas administrativas de las pedagógicas. Paraguay, Chile y El Salvador, por ejemplo, crearon el cargo de inspector administrativo, para librar a los supervisores tradicionales de ese tipo de tareas. España fue aún más lejos: concentró todas las funciones administrativas en personal del Ministerio de Educación, para permitir que los supervisores se focalizaran en el control y apoyo estrictamente pedagógicos (Aguerrondo y Vezub, 2010; IIPE-UNESCO, 2007).

En otros casos, se optó por dividir las funciones de control –monitoreo de estándares y disponibilidad de recursos– y apoyo a las escuelas, según tres modelos diferenciados (Carron y De Grauwe, 2003, citados en Terigi, 2010a):

En el modelo de control central, el apoyo a la tarea pedagógica queda reservado para los directivos o proveedores privados, mientras que los supervisores retienen el control a través de auditorías: se examinan todos los aspectos del funcionamiento escolar y se elabora un informe, tras el cual las escuelas deben asumir la responsabilidad por su propio mejoramiento y concebir un plan de acción. Este es el caso de países como Inglaterra, Gales y Nueva Zelanda. Este modelo pone demasiada presión sobre la escuela: la preparación para la visita genera gran ansiedad y conflicto entre docentes, y la publicación de un informe crítico puede iniciar un círculo vicioso que haga decaer a la escuela.

El modelo de apoyo centrado en las escuelas débiles, sobre la base de los resultados en las evaluaciones estandarizadas. Este modelo, utilizado en países como Chile y El Salvador, libera a la supervisión del trabajo administrativo y la transforma en un servicio adaptable a las características de cada escuela. El principal riesgo se concentra en las escuelas intermedias, que quedan desatendidas aun si necesitan algo de apoyo.

En el modelo de autonomía con autoevaluación, los docentes y la comunidad local son considerados los mejores monitores del funcionamiento de la escuela y no se hace necesario un servicio formal de supervisión. Es un modelo típico de países con alta homogeneidad social, con docentes muy bien formados y motivados, y con sociedades confiadas en el profesionalismo docente, como sucede en Finlandia.

Lo que parece claro es que la supervisión, en su modelo tradicional, ya no responde a la complejidad de sistemas educativos masivos y complejos, por lo que fracasa como dispositivo de mejora sistémica. Es necesario recurrir a otros dispositivos de política para apoyar su tarea, como la utilización de las evaluaciones y estadísticas educativas para orientar el trabajo de acompañamiento de los supervisores.

Normas impotentes para orientar la enseñanza

En un sistema educativo centralizado, burocrático y verticalista, las normas ocupan un lugar importante como canal de comunicación pedagógica entre el Estado central y las escuelas (Rivas, 2014). Más aún, a medida que la masificación hizo más difícil el control personalizado de las escuelas por parte de los supervisores, la legislación se transformó en un dispositivo de intervención pedagógica privilegiado.

En efecto, aunque con capacidad variada, las normas procuraron afectar la enseñanza al sugerir prácticas, imponer procedimientos, modelar concepciones e indicar lecturas. Desde la Ley 1420 de 1884, pasando por la emergencia de los Estatutos del Docente y los Reglamentos de Escuela en la década del sesenta, el cuerpo normativo de la educación se ha complejizado. Entre las décadas del setenta y del noventa, la descentralización generó una multiplicación de las normativas, en su gran mayoría producidas por los ministerios provinciales.

En las jurisdicciones, las normas macro (constituciones y leyes) suelen plantear los grandes lineamientos y metas del sistema educativo. En cambio, las normas meso (decretos y resoluciones) y micro (disposiciones, circulares, comunicaciones, etc.) regulan el funcionamiento cotidiano del sistema educativo y pueden afectar la enseñanza.

Sin embargo, en contraste con dimensiones como las condiciones laborales de los docentes (reguladas a través de los Estatutos) o la organización de las escuelas (a través de los Reglamentos), **las definiciones de las normas provinciales sobre las prácticas pedagógicas suelen ser muy escasas, cambiantes e imprecisas** (Veleda, 2009).

Históricamente, los sistemas de evaluación y promoción de los alumnos son uno de los terrenos de mayor intervención estatal a través de la normativa. En las escuelas, tienen un peso muy concreto porque establecen las pautas para calificar, promover y certificar a los alumnos. Sin embargo, las estipulaciones referidas a los métodos y criterios de la evaluación son vagas o inexistentes (Veleda y Batiuk, 2009). De este modo, los sistemas mencionados regulan más la dimensión burocrática —el pasaje de los alumnos a través de los grados y niveles educativos— que la dimensión propiamente pedagógica de la evaluación.

La norma de prescripción pedagógica por excelencia, que condiciona la enseñanza porque establece los contenidos legítimos, es el currículum. Sin embargo, y aunque formalmente es el mayor regulador de la conciencia de los alumnos que tiene el Estado, **el poder del currículum como dispositivo para incidir sobre las prácticas docentes también declinó** en la Argentina a lo largo de las últimas décadas.

Esta caída se debe tanto a cambios del propio sistema educativo como a las transformaciones sociales. Por un lado, las normas curriculares sufrieron diversas reformulaciones, que redujeron su poder prescriptivo. En la década del noventa, los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y los correspondientes Diseños Curriculares Jurisdiccionales (DCJ) fueron elaborados como marcos amplios y ambiciosos a ser precisados en el nivel escolar. Estos diseños exigían de los docentes ciertas capacidades, raramente disponibles, para comprender, seleccionar y ordenar los contenidos y planificar las clases (Ziegler, 2001). El currículum perdió así protagonismo como dispositivo para afectar la enseñanza.

Por otro lado, el aumento de la pobreza y de las desigualdades desde 1976 a 2003 afectó el cumplimiento de las normas curriculares, ya que los docentes comenzaron a adaptar su aplicación en función de las posibilidades percibidas de los alumnos, que muchas veces supusieron recortes significativos de los contenidos a enseñar, sobre todo en los contextos más vulnerables. Tras esta experiencia, **en la década del dos mil se elaboraron los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP)**, que sintetizaron los saberes fundamentales a ser adquiridos por los alumnos y fueron acompañados por los Cuadernos para el Aula, con sugerencias didácticas para guiar la enseñanza.

Sin embargo, pese a ser mucho más precisa y orientada a la práctica que las anteriores, **esta norma curricular no logró transformarse en el principal eje rector de las prácticas docentes**. En efecto, el acceso a los NAP por parte de los docentes varía según las provincias y escuelas; en la mayoría de las provincias, la referencia central son los DCJ, la alineación de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) con los NAP es difusa y su inclusión en los libros de texto, dispar.

Como lo planteó Braslavsky (1993) hace veinte años, la anomia, es decir la ausencia de normas comunes a los diferentes actores del sistema educativo, limita las posibilidades de construir un "sentido de sistema" y habilita la propagación de las desigualdades. Esta es la situación vigente en la Argentina, donde tanto las normas escolares en general como la norma pedagógica por excelencia —el currículum— han visto reducido su poder para orientar y fortalecer la enseñanza.

Materiales didácticos con presencia e influjo inciertos en las aulas

El Estado interviene desde siempre en la enseñanza a través de la **elaboración, compra, distribución y regulación de materiales didácticos**. Mientras que en la etapa fundacional del sistema educativo las revistas para docentes cumplieron un papel protagónico, con el tiempo emergieron nuevas influencias.

Entre ellas, el libro de texto o manual ocupó históricamente un lugar central como intervención pedagógica directa, al ser la llave de entrada del currículum al aula y una herramienta fundamental de la enseñanza. En efecto, los docentes se apoyaron siempre en el libro de texto, al punto de que en muchos casos se genera una fuerte dependencia, sobre todo en contextos de bajos niveles de formación docente, como es el caso en la Argentina (Grinberg, 1995; Martínez Bonafé, 2002).

Sin embargo, **el libro de texto no constituye hoy un dispositivo de intervención masiva sobre la enseñanza**. Esto es así tanto por la baja regulación del mercado editorial y la escasa regularidad de la compra y distribución de libros por parte del Estado. A diferencia de otros países latinoamericanos, como Brasil, México o Chile, no existe en la Argentina una instancia permanente de evaluación y aprobación de libros de texto ni una política institucionalizada de dotación a las escuelas (Llinás, 2005).

La cantidad de libros de texto por aula es baja en la Argentina en comparación con otros países latinoamericanos e impide concebir al manual como un dispositivo de intervención sistémica sobre la enseñanza. Así, en el nivel primario, paradigmático en cuanto al uso del manual, solo el 53% de las escuelas contaba en 2008 con libros de texto para todos o casi todos los alumnos, mientras que en Brasil, Uruguay, Perú y Chile este porcentaje era del 80% o más (UNESCO, 2008).

Otros materiales de influencia sobre la enseñanza complementarios al libro son el equipamiento didáctico (como las bibliotecas o los laboratorios), las guías para docentes o los programas de radio. Entre estos soportes, **los documentos oficiales para orientar la enseñanza** merecen un comentario especial, porque **constituyen un dispositivo de intervención directa** a través de propuestas didácticas concretas (proyectos, secuencias, ejercicios, actividades, etc.).

Se trata de un dispositivo paulatinamente utilizado por el Estado en los últimos tiempos. Como lo muestra Batiuk (2005), en la década del noventa solo el Ministerio de Educación de la Nación produjo entre 1993 y 2002 más de 600 títulos de estas características. Esta tendencia continuó en la década del dos mil, a través de diversas publicaciones, como los Cuadernos para el Aula, que acompañan a los NAP; la colección Propuestas para el aula; las publicaciones de los distintos programas nacionales o los documentos producidos en el marco de la política de Ampliación de la Jornada Escolar[80]. La medida en la que estas publicaciones son utilizadas y resultan pertinentes para las necesidades de los docentes es, sin embargo, una pregunta abierta.

Por fuera de la acción estatal, también se desarrollaron diversos materiales con amplia llegada a los docentes y una incidencia significativa sobre la enseñanza. Este es el caso, por ejemplo, de los materiales del programa Todos Pueden Aprender de la Asociación Educación para Todos, con apoyo de UNICEF. En el marco de este programa, se elaboró una serie de guías para la enseñanza con una excelente recepción en la docencia, sobre todo en las provincias con mayores debilidades en la formación inicial[81].

80 El caso de los documentos elaborados en el marco de la política nacional de jornada extendida es digno de ser destacado. Además de un documento con *"criterios para pensar la propuesta pedagógica de una escuela que amplía su jornada"*, se produjeron una serie de cuadernillos para acompañar y guiar la tarea de los docentes de cada uno de los espacios curriculares (12 en total). (Veleda, 2013).

81 El programa es una propuesta didáctica y organizativa para la escuela primaria y el ciclo básico de la escuela secundaria. Se trabaja con las escuelas que presentan los indicadores más críticos. Entre 2003 y 2009, trabajó con 1.470 escuelas de las provincias de Jujuy, Misiones, Chaco, Tucumán y Santa Fe. Y desde 2010, con 670 escuelas de las provincias de Mendoza, Entre Ríos, San Juan, Formosa y el Municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires (Asociación Civil Educación para Todos).

Pero a una escala aún más masiva, el mercado penetró fuertemente las aulas a través de revistas muy adaptadas a la práctica, que brindan soluciones didácticas esquemáticas. La serie de publicaciones Ediba, de la Editorial Bahiense, con amplísima inserción internacional luego de su nacimiento en la Argentina y cuyo principal producto son las revistas para docentes, es el ejemplo por antonomasia por su capacidad de influir masivamente sobre las concepciones, prácticas y subjetividades de los docentes (Finocchio, 2009)[82]. Este avance da cuenta de la necesidad de guía que experimenta buena parte de los docentes y debe, por lo tanto, interpelar al Estado.

RECUADRO 10

¿Autonomía o prescripción de la enseñanza? Un falso debate

Dados los importantes desafíos pendientes en la mejora de la formación docente, la cuestión de los materiales de apoyo a la enseñanza cobra un interés particular. En la Argentina, maestros y profesores cuentan con amplios espacios de decisión en las aulas que, en un contexto de bajas capacidades pedagógicas y aislamiento en el aula, suponen soledad y abandono. Sin embargo, las iniciativas hacia una mayor prescripción de la enseñanza generan controversias, ya que dichos materiales son vistos como imposiciones que cuestionan al docente como profesional capaz de tomar decisiones y resolver problemas de forma autónoma.

Pero autonomía y prescripción no son opciones antagónicas y excluyentes. Entre las alternativas polarizadas del docente como mero implementador de prácticas prescriptas y el docente crítico que protagoniza su propia transformación, es necesario plantear matices. De hecho, la buena combinación de prácticas estandarizadas y juicio individual es lo que define una profesión (Levin, 2012).

82 Esta serie incluye varios títulos; *Maestra Jardinera, Maestra de Primer Ciclo, Maestra de Segundo Ciclo, La Revista del Tercer Ciclo o de Educación Secundaria, Maestra de Educación* Especial y *TheTeacher's Magazine*. Finocchio (2009) estima que uno de cada dos docentes de la Argentina adquiere algún ejemplar de esta revista, que está entre las más vendidas del país.

Estudios comparados recientes muestran que los países con los resultados educativos más bajos y desiguales, y con débiles capacidades docentes logran mejorar los aprendizajes gracias a una mayor prescripción para orientar la enseñanza. En estos casos, el fuerte control central de los procesos de enseñanza y aprendizaje no solo proporciona andamiajes sólidos a docentes poco capacitados, sino que además permite garantizar el acceso de todos los alumnos a los saberes fundamentales y, por lo tanto, elevar a todas las escuelas a un umbral mínimo de calidad (Mourshed, Chijioke y Barber, 2012).

Por otro lado, es importante contemplar que si en estos contextos la demanda de guía por parte de los docentes no es cubierta por el Estado, el mercado aparece como una alternativa poderosa, que no llega a todos y no siempre garantiza la calidad deseable (Grinberg, 1995; Martínez Bonafé, 2002). Los materiales de orientación de la enseñanza pueden, además, ser concebidos como una estrategia transitoria de fortalecimiento progresivo de la docencia, a ser abandonada una vez que la formación inicial y continua logre garantizar capacidades pedagógicas autónomas de calidad. En los países con alto nivel de formación, los materiales prescriptivos no son necesarios y las buenas prácticas no se definen desde el poder central, sino a partir del trabajo colaborativo entre docentes y escuelas (Hargreaves y Shirley, 2009; Levin, 2012).

En definitiva, la oposición entre prescripción y autonomía es un falso debate. Si la docencia es una profesión, la estandarización debe ser parte de la formación inicial y continua para ofrecer al docente soportes fundamentales para su compleja tarea cotidiana. Como lo plantea Antelo (1999), quien no tiene recetas, quien solo tiene preguntas, no puede resolver problemas. En contrapartida, la innovación debe servir para construir conocimiento nuevo que, en caso de difundirse y masificarse, se transforme en saber profesional estandarizado.

Más recientemente, **las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) irrumpieron en las escuelas** a través de la computadora y, con ellas, los

materiales audiovisuales, el *software* educativo y los sitios web. De hecho, en los últimos años se implementaron ambiciosas políticas de introducción de TIC en el sistema educativo argentino, por lo que se inició una **nueva etapa en materia de dispositivos para la trasmisión del conocimiento**.

El programa Conectar Igualdad, del Ministerio de Educación de la Nación, ocupó un lugar protagónico con la distribución masiva de una computadora por alumno y por docente en todas las escuelas secundarias públicas y de educación especial. En forma complementaria, varias provincias iniciaron el mismo camino con la provisión de computadoras a los alumnos, la instalación de internet en las escuelas y distintos modelos de adopción de las TIC (Bilbao y Rivas, 2011). Así, la Argentina se convirtió en unos de los países pioneros en la distribución masiva de dispositivos tecnológicos a los alumnos.

Los efectos de estos nuevos materiales didácticos sobre la enseñanza son todavía inciertos, dado el carácter reciente de las políticas mencionadas. Una cuestión que las evaluaciones provisorias señalan es que el gran desafío de la introducción de las TIC radica justamente en su adaptación pedagógica en las aulas (Rivas, 2012). Por lo tanto, la computadora y los materiales que contiene requieren aún de tiempo y de un mayor acompañamiento pedagógico por parte del Estado para poder transformarse en un dispositivo potente de apoyo a la enseñanza.

Evaluaciones estandarizadas desaprovechadas para mejorar la enseñanza

En la mayoría de los países del mundo, las evaluaciones masivas de los alumnos son un dispositivo cada vez más estratégico para mejorar el nivel de aprendizajes, aunque según hipótesis de cambio y modalidades bien distintas. En la Argentina, **el ONE se realiza desde 1993 en los niveles primario y secundario, pero los resultados no tienen aún gran incidencia en las aulas** (Montoya, Perusia y Vera, 2005).

Distintos obstáculos impiden que los ONE afecten la enseñanza en mayor medida:

- El bajo conocimiento y valoración de estas evaluaciones en las escuelas.

- La implementación predominantemente muestral, que impide que todas las escuelas cuenten con un diagnóstico sobre el aprendizaje de sus alumnos.
- Los cambios en la metodología, que impiden la comparación de resultados a través del tiempo (Larripa, 2011).
- Los largos plazos de procesamiento.
- Las dificultades de las escuelas para utilizar los resultados para mejorar[83].

Tampoco las evaluaciones internacionales sirvieron para mejorar la enseñanza. Como lo plantea Ravela sobre la prueba de PISA, sus resultados podrían ser mejor aprovechados si se realiza un trabajo intensivo con los docentes en, al menos, cuatro planos: comunicar que la evaluación es importante para el país, explicar el interés del enfoque de PISA sobre las competencias, enriquecer las prácticas de enseñanza para alinearlas con este enfoque e identificar docentes cuya enseñanza ya esté en línea con este enfoque, que puedan servir de inspiración (Ravela, 2011).

RECUADRO 11

Usos divergentes de las evaluaciones estandarizadas

A partir de la década del noventa, y más aún desde la década del dos mil, se produjo un giro hacia la utilización creciente de la evaluación como dispositivo central de la política educativa. La implementación de evaluaciones estandarizadas internacionales y nacionales de los aprendizajes es una tendencia creciente a nivel mundial, en países de muy diversas culturas y orientaciones ideológicas de gobierno. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los usos de los resultados. Con combinaciones y matices diversos según los países, es posible identificar dos modelos antagónicos.

83 Los resultados de los ONE correspondientes a cada escuela secundaria –único nivel donde se aplican en forma censal– pueden ser accedidos únicamente por sus propios equipos directivos a través de Internet. Al respecto, se ha señalado la falta de apoyo sistemático por parte del Estado para que las escuelas aprendan a analizar esa información y utilizarla para mejorar su desempeño.

En un primer modelo, la evaluación es esencialmente una herramienta de seguimiento y control de los docentes, concebidos como los máximos responsables del aprendizaje de los alumnos. Incluso, algunos sistemas educativos adoptaron incentivos económicos para las escuelas o los docentes con mejores resultados.

Este modelo se apoya en la publicación de los resultados por escuela, con la idea de que estas deben transparentar los resultados de su acción ante la sociedad y el Estado, por lo que las familias cuentan con información más certera para elegir. Algunos países buscan expresamente propiciar la competencia entre las escuelas a través de la divulgación de rankings, bajo la hipótesis de que la competencia por atraer y retener a los alumnos redunda en una mejora de la calidad.

En síntesis, en este modelo la evaluación se articula fuertemente con la autonomía pedagógica y la responsabilidad por los resultados de las escuelas, y con el estímulo de los buenos resultados a través de los incentivos o la competencia (Hanushek y Wöbmann, 2007).

Este modelo tiene exponentes entre los países anglosajones, como Inglaterra, varios estados de Estados Unidos y Australia. En América Latina, Chile es el caso paradigmático desde la década del ochenta, aunque recientemente otros sistemas educativos de la región, como México y Brasil, se inclinaron también por la publicación de los resultados por escuela asociados con premios y castigos para los docentes y las escuelas.

Las objeciones planteadas a este primer modelo son varias:

1. Que suele reducir el currículum, ya que la enseñanza tiende a centrarse en las competencias evaluadas (Volante, 2004).
2. Que los rankings no contemplan el impacto del nivel socioeconómico de los alumnos sobre los resultados, por lo que "culpan" a los docentes sin reflejar la complejidad del aprendizaje y los factores que en él inciden.

3. Que genera mayores desigualdades, ya que las familias de clases medias pueden leer y aprovechar la información en perjuicio de las más desaventajadas (Van Zanten, 2009; Veleda, 2012).
4. Que no redunda necesariamente en mejoras de la calidad, ya que no siempre las familias priorizan este criterio en la elección.
5. Que desliga al Estado de la responsabilidad por los resultados y la transfiere a los docentes y las familias "como si se tratase de un asunto entre actores privados y no de un bien público y de un derecho que el Estado debe garantizar" (Ravela y otros, 2007). En el segundo modelo, la evaluación sirve sobre todo para conocer los niveles de aprendizaje, planificar la formación continua, orientar la supervisión, brindar sugerencias didácticas a las escuelas e identificar las prácticas de las mejores escuelas para transferirlas a otras en instancias de colaboración (Fullan, 2010; Levin, 2012; OCDE, 2010).

Desde esta perspectiva, los resultados en las evaluaciones estandarizadas no son considerados solo como indicadores del rendimiento de los docentes o la calidad de la enseñanza sino también de la eficacia de las propias políticas educativas. Por lo tanto, las autoridades centrales, locales y los propios directores de escuela utilizan intensivamente los resultados para analizar la enseñanza y concebir prácticas superadoras. Este modelo plantea la necesidad de invertir en la creación de capacidades docentes como herramienta principal para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

En este modelo, los resultados no suelen divulgarse por escuela, pero en caso de hacerlo no es con el principal objetivo de implementar premios y castigos sino de apoyar a las escuelas en sus procesos de mejora. En la mayoría de los países europeos posicionados en los primeros rangos de PISA, entre ellos Finlandia y Bélgica, los resultados en las evaluaciones no se publican por escuela, e incluso en muchos de ellos existen normas que lo impiden explícitamente (EACEA, 2009). En América Latina, Cuba (el país con mejores resultados de la región según la evaluación realizada en el nivel primario por la UNESCO) hace este tipo de uso de los resultados de las pruebas.

Más allá de los impactos demostrados, ambos modelos implican valores y modelos societales bien diferentes, en los que se oponen presión a apoyo a los docentes; competencia a cooperación entre escuelas, y responsabilidad del consumidor a responsabilidad estatal por los resultados.

Dispositivos de capacitación en revisión

La formación de los docentes en ejercicio es históricamente un dispositivo importante de intervención estatal sobre las prácticas pedagógicas, y el más presente en el imaginario de tomadores de decisión cuando se busca fortalecerlas. Si en los orígenes del sistema educativo la capacitación se realizaba más por iniciativa de los propios supervisores y docentes que por decisión política, a partir de la década del sesenta se la planteó desde los estatutos como una obligación para los docentes y como un camino para ascender en la carrera profesional (Diker y Serra, 2008).

Pero no fue sino en la década del noventa, en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación, que la capacitación se convirtió en un dispositivo privilegiado por el gobierno educativo para apoyar y fortalecer a los docentes en ejercicio[84] (Diker y Serra, 2008; Pineau, 2012; Terigi, 2010a). La Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) fue el primer emprendimiento nacional en la materia y logró poner en el centro de la agenda la necesidad de fortalecer la formación continua a nivel masivo (Terigi, 2010a, 2012).

La principal crítica a la RFFDC es que transformó la capacitación en un gran mercado: los cursos se ofrecían como mercancías cuyo valor dependía del puntaje ofrecido[85]. En este modelo, las experiencias de capacitación colectivas de largo plazo –basadas en las necesidades de las escuelas– o las propuestas

84 A partir de entonces, la capacitación recibió nuevas denominaciones, como "formación continua", "desarrollo profesional" o "formación de los docentes en servicio". Estas nuevas denominaciones buscaron superar la concepción instrumental de la capacitación que supone la idea de un docente que carece, sujeto de déficit que debe ser compensado, "reconvertido" (Res. CFE N° 30/07, Anexo II).

85 Para ilustrar esta problemática, Diker y Serra citan el siguiente testimonio de una docente: "la capacitación docente en nuestra provincia se ha convertido en una carrera vertiginosa hacia la obtención de mayor puntaje, lo que la convierte en una simple transacción comercial ya que, a cambio de una suma de dinero, se obtiene un certificado de un curso al que ni siquiera asisten o, si lo hacen, los mismos no presentan las características de una buena capacitación" (Diker y Serra, 2008: 80).

de grado, posgrado, maestrías o doctorados quedaron subvaloradas (Coria y Mezzadra, 2013; Morduchowicz y Marcón, 1997; Res. CFCyE N° 241/05).

RECUADRO 12

La motivación interna como motor de mejora sistémica

La motivación de los docentes para protagonizar su propio desarrollo profesional es clave. No basta con ofrecer alternativas de formación continua: también es necesario que los docentes estén comprometidos con la mejora continua de su enseñanza. Pero **no se puede esperar que este compromiso surja por** sí solo, como si existiese un "voluntarismo romántico" en cada docente, sino que debe ser promovido desde el sistema y la política educativa.

Durante los últimos años, el eje de los debates internacionales de política educativa giró desde la gestión del sistema (Estado contra mercado, escuela pública contra privada, centralización contra descentralización) hacia la docencia y, específicamente, hacia las modalidades y dispositivos para motivar a los docentes.

Dos grandes posiciones emergen como alternativas antagónicas en la búsqueda de dispositivos para motivar a los docentes. **De un lado, se sostiene la eficacia de los incentivos extrínsecos: los docentes estarían más dispuestos a comprometerse con la mejora educativa cuando deben rendir cuentas** o cuando obtienen beneficios concretos de ella (Banco Mundial, 2011; Hanushek y Wöbmann, 2007). Estos incentivos cobraron especial auge a partir de la posibilidad de evaluar masivamente a los alumnos. La publicación de los resultados por escuela o el pago por resultados son dos de sus instrumentos más comunes. La reforma educativa de Inglaterra durante el período de gobierno de Anthony Blair, entre 1997 y 2005, fue un caso paradigmático de este modelo.

Este modelo recibió numerosas críticas. Se alega fundamentalmente que resulta persecutorio para los docentes (Ball, 2003), que promueve la competencia entre docentes y escuelas, lo cual atenta contra la construcción colectiva de capacidades, y que existen grandes dificultades metodológicas para medir "el valor agregado" de las escuelas y los docentes (es decir, controlar qué otros factores sociales, culturales y coyunturales pueden afectar el aprendizaje de los alumnos).

Una de las críticas más importantes no surge del campo educativo. La motivación de las personas es objeto de numerosas investigaciones en diferentes campos del conocimiento (economía, psicología, sociología). Estas investigaciones muestran que cuando la tarea a realizar tiene un cierto nivel de complejidad, los incentivos extrínsecos —como el dinero o, en el caso de los docentes en la Argentina, la obtención de puntaje— no es eficaz como motivador principal. Por el contrario, lo que motiva a las personas a esforzarse en este tipo de tareas es la autonomía, la posibilidad desarrollar competencias y un sentido de propósito de la tarea: el "para qué" (Pink, 2009)*.

En línea con estas investigaciones, **parte del campo educativo plantea la importancia de fortalecer las motivaciones internas de los docentes** (Fullan, 2010; Hargreaves y Shirley, 2009). Porque las críticas a los incentivos extrínsecos no deben llevarnos a abogar por falta de incentivos: según Fullan (2010), la falta de incentivos "genera inercia".

Uno de los mayores desafíos de la política educativa es, entonces, cómo establecer dispositivos para comprometer a los docentes con la mejora educativa. El desafío es muy complejo, porque implica apelar a la subjetividad de miles de personas. Las investigaciones sobre los factores que motivan a las personas, y algunas experiencias de política educativa de sistemas con buenos resultados o con mejoras importantes, nos dan ciertas pistas para abordar la cuestión.

* La posición de Dan Pink puede verse en el video "Qué motiva a las personas" de la RSA (Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce) en www.nexos.cippec.org/blog. Allí, Dan Pink explica cómo múltiples investigaciones de sociólogos, psicólogos y economistas demostraron que los incentivos monetarios no impactan en el desempeño de las personas, sobre todo cuando la tarea es compleja e involucra el pensamiento crítico y la creatividad.

Establecer objetivos claros, medibles, ambiciosos de mejora y, al mismo tiempo, alcanzables es el primer paso. Implica definir el "para qué" de la tarea. Luego, los docentes deben poder trabajar en equipo para lograr las metas y construir capacidades en forma colectiva. Mejorar los aprendizajes es una tarea muy ardua, y trabajar para ello en soledad se convierte en una lucha difícil que conlleva frustración y muchas veces invita a "tirar la toalla" demasiado pronto.

Por otra parte, la información sobre los resultados de inclusión y aprendizajes es clave. Primero, para realizar los diagnósticos necesarios para establecer de las metas. Luego, para medirlas, conocer los logros y los desafíos más importantes. Tercero, para brindar evidencias sobre las prácticas educativas que funcionan y permitir, así, construir conocimientos y capacidades sobre la base de las prácticas docentes. Cuarto, para identificar las escuelas más débiles y desarrollar dispositivos de apoyo integrales.

Dos casos internacionales muestran la potencia de la motivación interna sistémica para la mejora educativa. El primero es Finlandia. Los docentes en Finlandia forman parte de una de las profesiones más demandadas por los nuevos estudiantes, y esto se debe no a salarios sumamente altos sino al ambiente de trabajo que se encuentra en las escuelas. Allí se trabaja en pos de objetivos comunes, con gran autonomía, en el marco de un clima de constante colaboración y aprendizaje entre pares.

El segundo es Ontario-Canadá, donde bajo el liderazgo de dos de los especialistas más reconocidos del mundo (Michael Fullan y Ben Levin) se realizó una reforma educativa a través de la cual se implementaron varios dispositivos para la motivación sistémica de los docentes —que Fullan (2010) denominó "presión positiva"—, dentro de una política integral. Como consecuencia, entre 2003 y 2010 aumentó la proporción de estudiantes con altos logros de aprendizaje (del 55% al 70%), la proporción de escuelas con bajos resultados en promedio se redujo tres cuartos y la tasa de graduación de una cohorte del secundario subió del 68% al 81% (Levin, 2008).

A lo largo de la década del dos mil, los balances críticos del dispositivo fueron dieron cuenta de su limitada capacidad para afectar la enseñanza. Entre ellas, se plantea 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** (Terigi, 2010b; Torres, 2005).

Estas críticas derivaron en nuevos consensos sobre la necesidad de implementar estrategias de formación integrales, articuladas con una carrera que reconozca la especialización, que sean continuas y promuevan el trabajo colaborativo (Birgin, 2012; Diker y Serra, 2008; Pitman, 2012). En concordancia con estos consensos, en 2007 el Consejo Federal de Educación (CFE) estableció los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional, que plantean algunas precisiones conceptuales y proponen criterios para la planificación.

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 algunos casos, como La Rioja, Formosa o Santa Fe, se dejó de acreditar las ofertas privadas para la obtención de puntajes. En La Rioja, incluso, se modificó el sistema de puntajes para incentivar la participación en instancias de formación de largo plazo (Coria y Mezzadra, 2013).

Sin embargo, al momento de escribir este libro, **aún no se habían podido diseñar e implementar en forma masiva dispositivos de formación de los docentes en ejercicio acordes con los nuevos consensos** (Coria y Mezzadra, 2013). Las iniciativas de formación no se implementan todavía a gran escala y, cuando lo hacen, no están articuladas con la carrera docente (como el postítulo de educación rural, educación y TIC o los proyectos de articulación entre institutos de formación docente y las escuelas).

Esta persistencia obedece tanto a motivos económicos, ya que el formato del curso es menos costoso que otros modelos de capacitación (Diker y Serra, 2008), como a motivos burocráticos, porque los procesos instalados (circuitos de aprobación, valoración para la carrera) se basan en el curso (Coria y Mezzadra, 2013). Por último, las dificultades obedecen también a motivos organizacionales, ya que en las escuelas no existen las condiciones institucionales adecuadas (tiempo en la escuela para trabajo en equipo, reflexión, etc.)[86].

86 Así lo describe Betina Akselrad, capacitadora en Ciencias Sociales: "El enfoque que propone-

En agosto de 2013, el Consejo Federal de Educación aprobó el Plan Nacional de Formación Permanente, a ser implementado entre 2014 y 2016 en todas las escuelas del país, tanto de educación obligatoria como superior no universitaria. Su principal novedad es que plantea, además de la capacitación individual clásica, un componente institucional de tres años que busca fortalecer los docentes a través de la formación y reflexión colectiva en servicio. Los desafíos de implementación del plan son enormes, por lo innovador del abordaje y su carácter universal. Su mayor riesgo es que el proceso se burocratice, sin lograr las mejoras esperadas.

RECUADRO 13

El aprendizaje entre escuelas y docentes

A nivel mundial existe un consenso creciente sobre la importancia de basar los procesos de mejora educativa en evidencias sobre qué es lo que funciona. El movimiento de efectividad escolar (Murillo, 2003), que busca cuáles son las prácticas comunes implementadas por las escuelas que logran inclusión con calidad educativa, da cuenta de ello. Lo que funciona no siempre equivale a lo que rompe con lo tradicional: la innovación puede ser muy atractiva, pero es importante que esté basada en conocimiento científico acerca de su impacto sobre la igualdad y la calidad (Aubert, Flecha, Garcia, Flecha y Racionero, 2008).

Pero la experiencia demuestra que no basta con buenas evidencias para lograr instalar procesos de mejora realmente sistémicos, continuos y autosustentables. Para ello, los sistemas educativos más exitosos —y también los que mejoraron en forma sostenida a lo largo del tiempo— utilizan como estrategia la **creación de mecanismos de aprendizaje mutuo entre escuelas y docentes** (Barber y Mourshed, 2008; Hargreaves y Shirley, 2009; Mourshed, Chijioke y Barber, 2012).

mos requiere mucho trabajo y para los maestros que tienen dos o tres turnos ya es demasiado. Podría solucionarse con capacitaciones en servicio, pero también tuvimos resistencias, porque son las horas que los maestros usan para corregir, para reunirse con los padres, para descansar. Sería ideal que tuvieran dos o tres horas por semana para reunirse con otros y pensar proyectos" (Rosemberg, 2011: 33).

Estos logran combinar el uso de las evidencias sobre qué es lo que funciona con mecanismos de aprendizaje colaborativo que propician la autonomía de los docentes y las escuelas para definir qué prácticas son pertinentes para su contexto (Levin, 2008). Estrategias como esta permiten "desplazar el impulso del cambio desde el centro hacia las escuelas, lo que contribuye a que la mejora del sistema sea autosustentable" (Mourshed, Chijioke y Barber, 2012: 18).

Algunos buenos ejemplos son la Red RATL (en inglés, *Raising Achievement Transforming Learning*, que significa alcanzando los logros, transformando el aprendizaje), las políticas de fortalecimiento de escuelas débiles de Shanghái y la experiencia de cambio educativo en el Estado de Ontario, en Canadá. La primera nuclea escuelas con bajos resultados en los exámenes de finalización del secundario (GCSE, por sus siglas en inglés) y las conecta a través de conferencias, programas de intercambio y visitas entre ellas, para generar aprendizajes y apoyos mutuos. En solo 2 años, las 300 escuelas participantes de la red duplicaron el porcentaje de aprobados en el GCSE (Hargreaves y Shirley, 2009).

En Shanghái, uno de los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo (OCDE, 2013b), se implementa una combinación de estrategias apuntadas a reducir las desigualdades para fortalecer a las escuelas más débiles con ayuda de las más fuertes. Entre otras acciones, se crearon consorcios de escuelas, que nuclean escuelas de desempeño y características diversas alrededor de una ejemplar; además, se implementaron intercambios de docentes entre escuelas rurales y urbanas (OCDE, 2010). En Ontario, la principal estrategia fue evitar la prescripción de prácticas y confiar en la labor de los docentes más capaces y respetados en sus escuelas y comunidades, que lideraron la transmisión de los conocimientos sobre las mejores prácticas entre sus colegas (recuadro 13).

La clave del éxito de estas experiencias pareciera estar en la ruptura con la lógica unidireccional del cambio educativo subyacente a los

dispositivos clásicos (la capacitación docente, la prescripción curricular). Los docentes y las escuelas, concebidos tradicionalmente como receptores e implementadores de un conocimiento pedagógico construido "desde arriba" por expertos, son ahora quienes lo construyen y lideran su propagación a partir del trabajo en red. El impacto positivo de estos mecanismos sobre su desarrollo profesional y sobre los niveles de adopción de las reformas invita a repensar los mecanismos que articulan la intervención estatal en el sistema educativo.

A modo de síntesis

La calidad de la docencia no puede asegurarse únicamente a través de la formación inicial. Desde siempre, el Estado implementa ciertos dispositivos para incidir sobre las prácticas pedagógicas: **la supervisión, las normas, los materiales didácticos y la capacitación** ocuparon un lugar protagónico. Pero **estos dispositivos, en su modalidad tradicional, perdieron eficacia para fortalecer la docencia y mejorar la enseñanza**.

La supervisión, por la escasez e insuficiente formación de sus miembros, que derivó en un seguimiento estrictamente burocrático de las escuelas. Las normas, porque se multiplicaron, perdieron foco en la didáctica y dejaron de ser controladas por los supervisores. En el caso de los materiales didácticos, el debilitamiento se explica por su irregular presencia en las aulas y la escasa regulación estatal (libros de texto), porque no siempre se ajustan a las necesidades de las escuelas o son insuficientemente monitoreadas (guías para la enseñanza) o porque exigen nuevas capacidades en los docentes (TIC).

La formación continua resulta también ineficaz, ya que se realiza bajo la forma de cursos individuales y cortos sobre temáticas específicas, no siempre ligadas a los principales problemas del aula. Pese a todo, ella goza de plena vigencia en el sistema por sus bajas demandas técnicas y presupuestarias, y porque habilita la acumulación de puntaje para avanzar en la carrera docente. Por su parte, las más recientes evaluaciones estandarizadas de los alumnos —no siempre censales, con metodologías cambiantes y con infrecuente devolución a las escuelas— tampoco contribuyeron a apoyar la enseñanza.

Para fortalecer la docencia es indispensable replantear cada uno de estos dispositivos, para que efectivamente sirvan como instrumentos capaces de mejorar la enseñanza de manera sistémica y continua. **No se trata de abandonarlos, sino de reflexionar sobre nuevas modalidades de intervención que, con ciertas dosis de innovación, estos mismos dispositivos habilitan**. En este camino, las experiencias internacionales de política pueden servir de inspiración.

Esas experiencias señalan el interés de pensar nuevos roles para la supervisión, la importancia de una mayor guía de la enseñanza, la posibilidad de generar una cooperación horizontal entre escuelas y docentes que reemplacen las capacitaciones digitadas desde el centro o la relevancia de la evaluación estandarizada para generar información indispensable para apoyar a las escuelas. Lo que resulta claro es que, en sistemas educativos masificados y crecientemente complejos, la mejora educativa no puede ser controlada desde el centro. Por lo tanto, es crucial implementar dispositivos convergentes para acompañar los procesos de enseñanza y brindar nuevos soportes, en la actualidad, insuficientes.

Pistas para un nuevo rumbo

Si la Argentina pretende dar un salto cualitativo en materia de desarrollo social, cultural y económico, la educación debe estar en el centro de la agenda pública y la docencia, en el centro de la política educativa. Fortalecer la docencia supone concebir políticas integrales, sustentadas en una hipótesis de cambio y en un sólido compromiso político, para movilizar a los actores, construir consensos e invertir los recursos necesarios. En este capítulo se presentan diecisiete sugerencias para redefinir el rumbo de las políticas para la docencia.

Capítulo 5

Pistas para un nuevo rumbo

Si la Argentina pretende dar un salto cualitativo de desarrollo social, cultural y económico, la educación debe estar en el centro de la agenda pública y la docencia, en el centro de la política educativa. **Fortalecer la docencia es la apuesta clave para lograr una mejora profunda y sistémica.**

Los maestros y profesores son los actores centrales del sistema educativo: a través de ellos se plasma el sentido que la sociedad y el Estado acuerdan a la educación. Un docente tipo trabaja 35 años con grupos de 30 alumnos por año, por lo que podría llegar a afectar el aprendizaje y la vida de unos 2.100 niños y adolescentes a lo largo de su carrera. Es mucha la responsabilidad y el poder que tiene en sus manos.

En este capítulo final sintetizamos diecisiete sugerencias para redefinir el rumbo de las políticas para la docencia clasificadas en cinco ejes temáticos (un primer eje referido a ciertas condiciones de partida y luego, los cuatro ejes de los capítulos precedentes). No se trata de un listado exhaustivo sino de pivotes críticos de una política con muchas aristas, obstáculos e incertidumbres[87]. En algunos casos, las sugerencias se describen con mayor detalle, más para ejemplificar decisiones técnicas complejas que para prescribir la política.

Las políticas que aquí se sugieren involucran tanto al gobierno nacional como a los gobiernos provinciales. Algunas son propias del rol que cumple el Estado nacional en materia de definición de lineamientos, financiamiento de programas estratégicos, gestión de la información y evaluación de la calidad.

En los casos de las políticas referidas a los docentes y directivos, cuyas definiciones de carreras profesionales son responsabilidad de las provincias, las

87 Estas sugerencias retoman, profundizan y fundamentan las opciones de política planteadas en una publicación anterior (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013).

propuestas tienen un correlato nacional y federal. La Nación puede establecer normas marco en acuerdo con las provincias (a través de resoluciones del Consejo Federal de Educación), que establezcan parámetros, guías y recomendaciones para que las provincias, con plena autonomía, los adapten a sus contextos. Además, el gobierno nacional cumple un rol clave en el financiamiento de muchas políticas, dadas las restricciones fiscales de la mayoría de las provincias.

Varias de las sugerencias apuntan a dimensiones centrales y más clásicas de las políticas para la docencia, como la formación inicial y continua o la carrera, y otras tienen una relación más indirecta, aunque igual de importante. Este es el caso, por ejemplo, del sistema de información educativa o los materiales de apoyo a la enseñanza. Esto es así porque creemos que es necesario enriquecer los dispositivos tradicionales de las políticas para la docencia con nuevas estrategias convergentes que contribuyan a mejorar los saberes, las competencias y las disposiciones de nuestros maestros y profesores.

Mientras que en algunos casos se trata de profundizar líneas de acción ya en curso, en otros se plantean sugerencias novedosas para el contexto argentino. De hecho, varias de estas políticas son ambiciosas, porque ponen en cuestión reglas vigentes en el sistema educativo, como las referidas a la carrera. Aun así, resultan concordantes con ciertos derechos básicos de la docencia. Lo que es indudable es que estas modificaciones serán de difícil implementación sin determinadas condiciones, como una fuerte decisión política y previsibilidad de un salario acorde a las responsabilidades docentes.

Se trata, además, de estrategias entrelazadas, que en caso de ser implementadas en forma conjunta, se retroalimentarían y potenciarían. En efecto, para fortalecer la docencia es fundamental concebir políticas integrales, sustentadas en una hipótesis de cambio. Un programa de este tenor exige un sólido y continuo compromiso político para movilizar a los actores, construir consensos e invertir los recursos necesarios, como lo plantearemos en las reflexiones finales de este capítulo.

Generar las condiciones para la transformación

La epopeya de apostar a la docencia como vía para una transformación profunda del sistema educativo requiere ciertas políticas transversales, que generen las condiciones necesarias. Desde la concepción de diversas iniciativas para mejorar la imagen pública de la docencia, pasando por la producción

de información indispensable para diagnosticar la situación de las escuelas y agilizar la gestión del personal docente, hasta la formación de los cuadros de conducción del sistema educativo, todas estas son estrategias indirectas que afectan de diversos modos al resto.

1. Implementar una campaña para prestigiar la docencia

Un paso importante en el camino de prestigiar la docencia está ligado a la percepción social de la profesión. El reconocimiento público es uno de los puntos de partida para la mejora sistémica de la educación: estudios internacionales sobre el tema revelan que la atracción y retención de los mejores candidatos en la profesión requiere un trabajo sobre el status de la docencia (Vaillant y Rossel, 2010).

Con este objetivo, se podría diseñar una **campaña comunicacional** que refleje la importancia de los docentes para el país, dé cuenta del potencial de la tarea e incluya testimonios de docentes apasionados por su trabajo. Incluso, se podría evaluar la posibilidad de desarrollar una serie televisiva para el público amplio, que trasmita la relevancia y la complejidad de la tarea docente.

Mensajes de este tipo son muy importantes para motivar a los maestros y profesores en ejercicio, y para convocar a más candidatos calificados. Ciertos países, como Inglaterra, lograron modificar en lapsos relativamente breves la percepción de la docencia a través de campañas comunicacionales respaldadas por buenos salarios iniciales y mejoras en la formación (Barber y Mourshed, 2008).

De la mano de estas estrategias masivas orientadas a la sociedad en su conjunto, otras más acotadas pero simbólicas pueden resultar significativas. Los **concursos para identificar, premiar y visibilizar a los docentes destacados**, como el Premio Maestro Ilustre del Ministro de Educación de la Nación que se otorga anualmente a 24 maestros elegidos por los ministerios de educación provinciales, se podrían replicar en las provincias y ampliar su difusión a través de eventos televisados como los premios Martín Fierro, como se hace en Brasil.

En otro plano, todas las estrategias al servicio de **estrechar los lazos y la comunicación** con las autoridades educativas provinciales constituyen señales potentes del lugar que los docentes tienen para los ministerios. Las visitas frecuentes y permanentes de las autoridades a las escuelas, la apertura de canales directos de comunicación o incluso el envío de pequeños regalos en ocasión del día del maestro son algunos ejemplos desarrollados por varias provincias en los años recientes.

2. Crear un sistema integral de información educativa

Las políticas para la docencia actúan en gran medida de forma inercial. **Es crucial producir y digitalizar información por escuela sobre tres dimensiones. En primer lugar, sobre las trayectorias y los resultados de aprendizaje de los alumnos**. Para esto, es indispensable potenciar la evaluación censal periódica de los aprendizajes en los niveles primario y secundario, y acompañarla de devoluciones oportunas a las escuelas[88]. Ofrecer estos datos a cada escuela supondría apelar a la motivación interna del colectivo docente en pos de la mejora educativa. Conocer el punto de partida, plantear una estrategia de mejora y monitorear los niveles de logro de cada equipo directivo y docente es una de las mejores maneras de motivar a las escuelas.

En segundo lugar, es indispensable contar con información sobre los docentes (cargos, funciones, antigüedad, ausencias, etc.), los alumnos (inasistencias, calificaciones, trayectorias, cambios de sección, egresos) y la gestión administrativa de las escuelas, para detectar situaciones anómalas y aliviar el tiempo dedicado a los procesos administrativos. En tercer lugar, es importante contar con información **sobre la oferta (equipamiento, estado edilicio, alumnos por sección, cargos y horas de clase) y el nivel socioeconómico de los alumnos,** para establecer prioridades de inversión, apoyar especialmente con todos los recursos necesarios a los equipos docentes de las escuelas más vulnerables y contribuir así con la atracción de docentes a los contextos generalmente rehuidos. Esta constituye una herramienta muy poderosa de justicia distributiva.

Parte de estos datos se relevan desde la década del noventa, cuando se creó un sistema de información estadística y evaluación de la calidad a través de la implementación de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos, los Censos Nacionales de Infraestructura y Docentes, y el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Sin embargo, estas diferentes fuentes presentan severas limitaciones, entre las cuales cabe señalar el registro en papel (y los errores que este conlleva), la desactualización, la carga parcial (en el caso de PREGASE), la discontinuidad, la falta de integración y el bajo uso.

88 En la actualidad, los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) son censales solo para el último año de la secundaria, y no son utilizados ni por las escuelas ni por el Estado como instrumentos de diagnóstico y mejora educativa. Esa información conlleva riesgos, como la posible estigmatización de las escuelas con bajos resultados. Por eso, se recomienda que la información no sea pública por escuela, pero sí que cada una de ellas tenga acceso y pueda usarla como elemento de diagnóstico (la Ley de Educación Nacional, además, prohíbe explícitamente la publicación de los resultados por escuela).

Durante la última década, en la Argentina se generaron condiciones favorables para dar pasos más decididos hacia la modernización del sistema de información. Mientras que diversas políticas nacionales y provinciales expandieron y actualizaron el parque informático y el acceso a Internet de las escuelas, el Ministerio de Educación de la Nación impulsó en el seno del Consejo Federal de Educación la creación de un Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE) y de una plataforma de acceso virtual a datos (INFOEDU), que aún está en una etapa embrionaria[89].

A partir de estos avances, **desarrollar un sistema integral de información educativa es una base fundamental para construir una visión sistémica que permita al Estado intervenir con precisión** en el menor tiempo posible para acompañar mejor la enseñanza, como ya lo hicieron Chile, Brasil y Colombia. Así, por ejemplo, la supervisión de las escuelas podría funcionar mucho mejor si estuviera basada en los proyectos de mejora de los resultados concretos de cada escuela. La informatización facilita la carga digital en línea de todos los datos de las escuelas para que esté disponible en forma automática y pueda ser comparada por distrito y escuela.

3. Fundar un Instituto Federal de Formación Pedagógica

Una medida central para contribuir con la mejora de la calidad de la formación inicial y continua de los docentes es la creación de un Instituto Federal de Formación Pedagógica. Todos los cuadros de conducción del sistema educativo —desde los directores de escuela, pasando por los supervisores hasta los profesores de institutos de formación docente— podrían ser fortalecidos a través de **posgrados anuales de alta calidad, que en el mediano plazo pueden incluso formar parte de los concursos de acceso a los cargos**. Más aún, se podrían dictar también postítulos de especialización para docentes que desean cumplir roles de orientación en las escuelas (sugerencia 10).

89 La Resolución N°1041/12 del Ministerio de Educación de la Nación plantea la creación de un Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE), de alcance nacional, que integre información individual de docentes y alumnos, así como una plataforma virtual de acceso a información educativa (INFOEDU). En forma complementaria, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012–2016 (Res. CFE N° 188/12) establece metas para la modernización de los sistemas de información: la implementación del Sistema Integral de Información Digital Educativa, la construcción de información estadística actualizada para el seguimiento de las trayectorias escolares y el desarrollo de un sistema nacional integrado de evaluación.

Se trata de una apuesta estratégica para el federalismo. Este Instituto podría reunir a los expertos, profesores de institutos superiores de formación docente (ISFD) y directores y docentes más reconocidos del país, mediante un riguroso proceso de búsqueda y selección. Es fundamental que los profesores seleccionados cuenten con una amplia experiencia en los distintos contextos y problemáticas de la enseñanza.

Para una amplia cobertura territorial, la oferta de formación podría comprender modalidades a distancia complementadas con actividades presenciales en alguna institución de educación superior de cada jurisdicción. Se podrían firmar convenios con los gobiernos provinciales para que los posgrados condicionen la participación en los concursos de oposición para los cargos de gestión y otros cargos del sistema que requieran formación especializada (sugerencia 10).

Garantizar una excelente formación inicial

Construir cimientos sólidos desde la formación inicial es una condición irremplazable para garantizar que todos los nuevos docentes sean excelentes. Durante la última década hubo importantes avances en este plano con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Se lograron acuerdos significativos en la conceptualización de los problemas y en la definición de lineamientos políticos, organizacionales y pedagógicos para fortalecer la formación inicial. Pero es necesario dar un mayor impulso a estas políticas.

La empresa es tremendamente compleja y ambiciosa: hay que dar un salto que requiere un fuerte liderazgo, mayor inversión y capacidad de implementación. Es necesario que la formación docente sea prioritaria en la agenda pública. Para eso, **sería muy bueno sancionar una ley nacional de fortalecimiento de la formación docente**, en la que el INFD tenga un presupuesto específico asignado, como ocurre con el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), y se le otorgue mayor institucionalización y relevancia política a la temática. Aquí se sugieren algunos puntos salientes que podrían contemplarse en una ley de este tipo.

4. Implementar un examen de habilitación para el ejercicio de la docencia

Después de dos décadas de demostrar su debilidad como dispositivo para garantizar ciertos conocimientos, competencias y actitudes en los nuevos docentes, **es necesario preguntarse si el sistema de acreditación de instituciones es el más adecuado para controlar la calidad de la formación de los docentes**. Sobre todo, porque es un sistema atomizado, con más de 1.300 instituciones de formación y un sistema universitario que se ampara en su autonomía sin garantizar una formación de calidad.

Una alternativa complementaria al sistema de acreditación vigente es la implementación de un examen de finalización de las carreras de formación que, de ser posible, debería regir tanto para los ISFD como para las universidades. De hecho, en la mayoría de los sistemas educativos del mundo se realiza un examen de certificación de saberes, ya sea al ingresar a los estudios de formación docente, al finalizarlos o al ingresar al sistema educativo.

Con el objetivo de contar con un diagnóstico sobre la formación de los docentes, orientar los planes de mejora y prestigiar la profesión, se podría implementar un examen de ingreso al sistema educativo, que en el largo plazo podría convertirse en un examen habilitante para ejercer la profesión, como sucede en muchos sistemas educativos del mundo. Este examen debería regir tanto para los egresados de los ISFD como para los de las universidades.

El examen debería ser integral y estar sólidamente diseñado, para que además de medir conocimientos pueda evaluar competencias y capacidades de resolución de situaciones dilemáticas en diferentes ámbitos de la docencia. Los criterios a incluir se deberían vincular con el perfil del docente al que se aspira, por ejemplo: conocimientos disciplinares y pedagógicos sólidos; manejo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); criterios de inclusión y justicia ante la diversidad de contextos y alumnos; capacidad de reflexión sobre la práctica, innovación y mejora; y trabajo colaborativo en equipo, entre otros.

Como se trata de una política de compleja implementación, se podría realizar de manera progresiva y contar con una amplia base de consensos. Lo ideal es que el examen sea diseñado sobre la base de una consulta en una instancia federal a expertos, sindicatos y referentes de las instituciones formadoras universitarias y no universitarias, para que los resultados sean equiparables en todo el país.

Las consecuencias del examen podrían plantearse en forma gradual. En un comienzo, se lo podría plantear solo como evaluación diagnóstica, que luego

será articulada con los antecedentes de los docentes para los listados de mérito (sugerencia 11). Por último, cuando el examen se haya legitimado y esté asegurado que una cantidad suficiente de estudiantes estén en condiciones de aprobarlo exitosamente, se lo podría convertir en un requisito para el acceso al sistema educativo, es decir, en un examen que habilite para ejercer la profesión. También podría ser utilizado como uno de los criterios principales para la evaluación y acreditación de las instituciones formadoras, en el marco de la reorganización de la oferta de formación (sugerencia 5).

5. Desarrollar un plan de apoyo y reorganización de la oferta de la formación

A partir de los resultados del examen de ingreso al sistema educativo, se podría diseñar un plan de apoyo y reorganización de la oferta de los ISFD: **la formación inicial podría quedar concentrada en los institutos que evidencien las mejores condiciones y resultados.** Este es, quizás, uno de los mayores retos, ya que solo al concentrar la oferta se podrían garantizar las condiciones institucionales necesarias para ofrecer una formación de calidad.

Dadas las dificultades políticas, técnicas y sociales, esta reorganización de la oferta debería ser una política enmarcada en una redefinición estructural de cómo y dónde se forman los docentes en la Argentina, enmarcada en la ley nacional de fortalecimiento de la formación docente mencionada al inicio de este apartado, y con un plan de largo plazo. Por otro lado, **este proceso debería garantizar la estabilidad laboral de los formadores** y ser acompañado por nuevas alternativas de estudios superiores para los jóvenes en las localidades pequeñas, además de becas para la formación docente, como se plantea más adelante.

Los ISFD que ofrezcan formación inicial, deberían contar con edificio propio, un importante equipamiento tecnológico, oferta en varios turnos (no solo a la noche), y una masa crítica de estudiantes y profesores que enriquezcan el proceso de formación. Sería deseable incluso construir edificios nuevos, con infraestructura y equipamiento de punta. Los profesores deberían contar con, al menos, un título de maestría, ser designados por concursos de oposición en cargos de dedicación exclusiva y tener incentivos para su formación permanente (semestres sabáticos cada cierta cantidad de años, viajes de intercambio y adicionales salariales para los que tienen títulos de maestría o doctorado, entre otros).

La concentración de la oferta de formación inicial requiere un amplio programa de becas para que los estudiantes que no acceden a una oferta de formación en sus lugares de origen puedan trasladarse a estudiar. Estas becas podrían ser financiadas por el gobierno nacional, focalizarse en los perfiles más necesitados del sistema y tener un valor equivalente a un porcentaje (por ejemplo, el 60%) del sueldo neto de un cargo docente que recién se inicia. Así, se fortalecerá la oferta de formación y, al mismo tiempo, se transformará el patrón de reclutamiento de la profesión.

Las 61 universidades que están a cargo de la formación docente deberían formar parte del proceso de transformación. Además de incluir a los estudiantes en el examen propuesto en el punto 4, es indispensable profundizar el trabajo realizado hasta el momento por la Secretaría de Políticas Universitarias, el Consejo de Universidades en el Consejo Consultivo del INFD, la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) y el Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales (CUNEN). Para ello, es fundamental que en la ley de fortalecimiento de la formación docente se establezca cuál debe ser el equilibrio entre "autonomía" universitaria y "regulación" de la formación docente, ya que este dilema fue planteado por la Resolución N° 30/07 del Consejo Federal de Educación (CFE) pero hasta el momento de la publicación de este libro aún no había sido resuelto.

6. Consolidar la formación en la práctica profesional

Una línea de política sobre la que se avanzó en la década pasada es el fortalecimiento de las prácticas profesionales durante la formación inicial. Como fue planteado en el primer capítulo, existe un acuerdo contundente sobre la relevancia de la experiencia en contextos reales de enseñanza, para adquirir las competencias necesarias para la docencia. Esta cuestión cobró un renovado protagonismo en los nuevos lineamientos curriculares (Res. CFE N.° 74/08): desde entonces, las prácticas comenzaron a realizarse desde el primer año de formación y deben ser acompañadas por las escuelas y los ISFD.

Sin embargo, aún resta garantizar las condiciones institucionales para una práctica profesional transformadora. Tres requisitos centrales se imponen en este camino: **precisar los criterios para seleccionar las escuelas sede, formalizar el rol de los docentes orientadores y fortalecer el seguimiento de las prácticas y residencias por parte de los formadores de los ISFD.**

Las escuelas de práctica podrían ser de contextos y características variadas, como está especificado en los lineamientos del CFE. Además, deberían ser buenas escuelas, con altos resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y bajas tasas de repitencia y abandono. Estos indicadores, junto con las percepciones de los supervisores, recortarían un conjunto acotado de escuelas destacadas para formar a los futuros docentes, ya que se trata de una instancia muy importante para modelar la enseñanza.

En paralelo, resulta fundamental formalizar el rol de los docentes orientadores, quienes deben ser docentes destacados, contar con una formación específica y percibir un reconocimiento simbólico y económico por su tarea (por ejemplo, a través del otorgamiento de puntaje o un plus salarial). Hasta tanto se implemente una carrera con funciones específicas que incluya la del docente orientador (sugerencia 10), en el marco del INFD se podría crear un Programa Nacional de Docentes Orientadores, que organice la formación específica y financie el reconocimiento económico por la responsabilidad y el tiempo adicional que la tarea supone. Estos docentes podrían ser seleccionados a través de un concurso de oposición, a revalidarse cada cinco años. En forma complementaria, se debería fortalecer la tarea de seguimiento de las prácticas y residencias por parte de los ISFD.

Conformar equipos docentes sólidos en todas las escuelas

Una condición fundamental para una mejora educativa sostenida y profunda radica en la conformación de equipos docentes sólidos en todas las escuelas. Como se desarrolló en el **capítulo 2**, en este plano existen severas falencias en el sistema educativo argentino. Entre ellas, la alta rotación de docentes en las escuelas, la debilidad de los liderazgos pedagógicos en muchas de ellas y la adjudicación de plazas sobre la base de la antigüedad en la docencia o la ausencia de cargos docentes especializados.

Abordar estos problemas exige modificar engranajes estructurales del sistema educativo. Esto requiere una gran voluntad y capacidad política, además de complejos acuerdos con los sindicatos docentes. Estos acuerdos deberían apoyarse en algunos principios básicos defendidos por los sindicatos: garantizar derechos laborales y reforzar la objetividad y la transparencia en los procesos de asignación de los cargos.

7. Fortalecer los cargos jerárquicos

Los directores son un actor clave para conformar equipos sólidos de trabajo y crear un buen clima escolar, con foco en los aspectos pedagógicos, y una constante motivación para la innovación y la calidad de la enseñanza. Por su parte, **los supervisores son una figura muy importante en el territorio**, como articuladores entre la administración central y las escuelas, y como asesores próximos de las escuelas.

Sin embargo, hoy acceden a estos cargos docentes con capacidades y trayectorias profesionales muy diversas, ya que el ascenso se define por la antigüedad y las capacitaciones acumuladas, o por concursos de oposición que no siempre evalúan las múltiples capacidades requeridas. Sin embargo, hay que destacar que en los años recientes hubo en varias provincias avances significativos en los concursos, los cuales se enriquecieron y complejizaron.

Pero **la formación específica en las competencias de estos roles constituye un factor fundamental para mejorar los procesos de selección**. Para fortalecer estos cargos, es importante exigir la realización del posgrado de un año ofrecido por el Instituto Federal de Formación Pedagógica (sugerencia 3). Si se combinan teoría y práctica, trabajo en equipo y en territorio, esta formación podría atarse a un reconocimiento salarial financiado por el gobierno nacional para los directores y supervisores en ejercicio (sugerencias 7 y 11); y ser incorporada como parte de los concursos de ascenso a cargos jerárquicos. El posgrado debería desarrollarse por cohortes, para potenciar la conformación de redes entre futuros directores y supervisores, y contemplar un sistema de mentorazgo con directores/supervisores experimentados de la zona durante los primeros años de ejercicio.

Además de exigir este posgrado, **sería deseable fortalecer los concursos de ascenso.** En primer lugar, a través de la **elaboración de un marco de referencia para la función del director y el supervisor.** Es decir, un marco legal (podría ser una resolución del CFE o definirse a nivel provincial) que formule ciertas claves para el buen ejercicio de cada uno de estos roles, que funcionen como criterios para seleccionar a los nuevos directores y supervisores y como un marco de referencia para la práctica.

En segundo lugar, a través de una **reforma del proceso de selección**, que combine una **instancia centralizada** (un examen que preseleccione una terna de candidatos) y **una descentralizada** en cada escuela o en cada zona, donde los candidatos preseleccionados sean evaluados a través de entrevistas perso-

nales y la realización actividades relacionadas con el rol (por ejemplo, para los directores: elaborar un proyecto, observar una clase y darle una devolución al docente o analizar planificaciones, o incluso realizar residencias cortas).

En tercer lugar, a través **la conformación de jurados** que combinen *expertise* con conocimiento local. Para el perfil experto, se podría elaborar un listado que incluya referentes nacionales y provinciales, que participen en forma rotativa y remunerada de la selección de los directores y supervisores. Para el perfil local se podría analizar la posibilidad de incorporar a los docentes, los directores o los supervisores más formados de la zona respectiva.

Una alternativa ambiciosa por su complejidad política es exigir una reválida al cumplirse un plazo preestablecido, por ejemplo cada cinco años, como ocurre en Chile. Esto no implica que los cargos sean rotativos, sino implementar un procedimiento a través del cual se pueda apoyar y eventualmente remover del cargo a los directores que presentan claras debilidades en su rol.

El rol de dirección y supervisión podría fortalecerse, por otra parte, gracias a la **disponibilidad de información integral y oportuna sobre las escuelas** (sugerencia 2). La formación específica para el rol, la disponibilidad de información y la informatización de los procesos administrativos permitirían orientar el trabajo de los directores y supervisores hacia los nudos problemáticos de las escuelas, centrar la función en la dimensión pedagógica y, en el caso de los supervisores, graduar el apoyo a las escuelas en función de su riesgo pedagógico, para focalizarse ante todo en las que tienen mayores dificultades.

8. Mejorar la distribución y disminuir la rotación docente

La combinación de condiciones laborales más difíciles y desafíos educativos más complejos en las escuelas de contextos vulnerables, con equipos directivos débiles y un proceso de distribución de docentes (el listado de mérito) que no incorpora a las disposiciones como criterio de selección redunda en equipos docentes frágiles y con una alta rotación. Esta situación supone un obstáculo mayor para la mejora de la enseñanza y requiere una política urgente.

El fortalecimiento de los equipos directivos (sugerencia 7) y la reforma del sistema de concursos de acceso al puesto laboral que evalúe las disposiciones de los docentes (sugerencia 11) contribuirían a mejorar la distribución y reducir la rotación de los docentes, pero deberían combinarse con otras políticas que mejoren las condiciones laborales de las escuelas para atraer a suficientes candidatos.

Un primer paso para atender esta cuestión sería **contar con un diagnóstico preciso, a partir del cual identificar las situaciones más críticas** para abordarlas mediante estrategias específicas. Así, mientras que en algunos casos la problemática podrá radicar en las condiciones edilicias o las dificultades de acceso a la escuela, en otros será necesario reducir la cantidad de alumnos por sección o designar personal de apoyo.

Desde una perspectiva más estructural, se podría redefinir el puesto laboral de las escuelas ubicadas en contextos vulnerables, tal como se hizo en Uruguay, para que incluya horas institucionales de trabajo para tutorías, clases de apoyo, formación continua y reuniones con colegas para abordar las problemáticas complejas que suelen presentarse, entre otras. También **se podría redefinir la Planta Orgánica Funcional (POF) para que en las escuelas de contexto sociocultural crítico se incorporen más docentes y con perfiles especializados**: maestro comunitario, maestro alfabetizador, formador de familiares o parejas pedagógicas, por ejemplo.

Además, se podría ofrecer una formación especializada para el trabajo en contextos vulnerables, que se incorpore como antecedente en los concursos de acceso al puesto laboral e implique un adicional salarial para quienes se especializaron para trabajar en estas escuelas (sugerencia 10). Por último, una medida concreta que podría implementarse es **valorar con mayor puntaje la antigüedad en una misma escuela o fijar una cantidad mínima de años antes de poder solicitar un traslado**, como factores para potenciar la continuidad de los equipos.

9. Disminuir el ausentismo de los docentes

El ausentismo de los docentes es un problema que atenta contra la eficiencia en el uso de recursos públicos y contra los procesos de enseñanza, ya que implica menos horas de clase y mayor rotación docente. Sin embargo, dado que **el ausentismo no es una problemática generalizada en la docencia, sino que pareciera estar focalizado en algunos docentes y algunas escuelas** (Mezzadra, 2011; Montoya, 2014), el uso de la información educativa para focalizar las intervenciones resulta clave.

Las escuelas con mayor ausentismo deberían ser foco de análisis para detectar las causas e intervenir según las circunstancias. En algunos casos, será necesario mejorar el acceso a la escuela, en otros la infraestructura, en otros la

convivencia y en otros el liderazgo del director. Por otro lado, los sistemas de control deberían focalizarse en las escuelas y docentes con mayor ausentismo, dado que el control masivo es costoso e ineficiente. En estos casos, se debería realizar un seguimiento pormenorizado de las causas y, en los casos pertinentes, organizar juntas médicas que incluyan un plan para recuperar la salud.

En forma complementaria, se podría **revisar el sistema de asignación de suplentes**. La designación por listado de antecedentes hace que los suplentes deban asumir un curso sin conocer la escuela ni los alumnos. Además, en muchas provincias son necesarios varios días de ausencia (a veces, incluso una semana) para asignar a los suplentes, por lo que además del problema de la rotación, los alumnos quedan sin docente por varios días.

Una alternativa para esta situación es armar listados por escuela, para limitar la cantidad de escuelas en cuyas listas puedan inscribirse los docentes. Así, los docentes suplentes accederán en forma creciente a un mejor conocimiento de las escuelas, lo cual repercutiría positivamente en la calidad de los procesos de enseñanza.

Una alternativa más ambiciosa es modificar el sistema de suplencias cortas. Cada escuela (al menos las urbanas) podría contar con una cantidad de cargos y horas cátedra adicionales en su POF según la cantidad de alumnos, para realizar tareas de acompañamiento a los estudiantes con mayores dificultades, tareas de apoyo en general y suplencias. Al formar parte del equipo de la escuela, se fortalecería la coordinación entre el docente ausente y el suplente para continuar con las actividades de enseñanza planificadas. Esta es una sugerencia que modifica la lógica administrativa del sistema y cuya viabilidad debería ser analizada con detenimiento.

10. Crear una nueva carrera docente con cargos especializados

En la actualidad, la carrera docente no distingue las capacidades específicas de los docentes que se orientaron hacia temas específicos (como la enseñanza de algún área curricular, las TIC o el trabajo con jóvenes) o que desarrollaron competencias, conocimientos y actitudes excepcionales en la tarea cotidiana del aula. Por lo tanto, **el sistema educativo no aprovecha todo el potencial de los docentes destacados o especializados para fortalecer la enseñanza de sus colegas**. Visibilizar y reconocer las capacidades específicas de los docentes abonaría también el objetivo de prestigiar la profesión.

Por eso, es deseable entonces implementar una **carrera docente horizontal**, con nuevos cargos necesarios —como docentes orientadores de docentes noveles, docentes alfabetizadores, maestros comunitarios, coordinadores de TIC o tutores en el nivel medio (rol que ya existe pero que podría ser formalizado e implicar una formación específica), entre otros—, a los que se accedería a través de una formación específica y de un concurso de antecedentes y oposición altamente competitivo. Estos cargos deberán permitir que los docentes sigan desempeñándose frente a alumnos, pero con responsabilidades, tiempos y remuneración adicionales.

Si bien la carrera de los docentes está regulada por los estatutos provinciales, el gobierno nacional podría promover el desarrollo de nuevas funciones y perfiles a través de un programa específico. Así como se financia a los docentes tutores en la escuela secundaria o se financia parte del sueldo de todos los docentes con el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), **desde el gobierno nacional se podría reconocer simbólica y económicamente a los docentes con roles diferenciados**.

11. Reformular el sistema de acceso a los cargos docentes

El sistema vigente de acceso a cargos docentes a través de listados de antecedentes en función de los títulos, la antigüedad y la participación en instancias de formación continua, tiene la ventaja de establecer criterios objetivos, pero no evalúa integralmente a cada docente en función de las necesidades de cada escuela y contexto. Además, uno de los efectos indeseados de este sistema es el esquema perverso de incentivos que genera, porque en muchas oportunidades los docentes deben jugar a "la carrera del puntaje" para acceder a los puestos, lo que resulta poco eficaz para mejorar la enseñanza.

En el marco de un acuerdo con los sindicatos docentes, se podría **modificar el sistema de acceso a los cargos, de una manera similar a la planteada para los directores de escuela** (sugerencia 7). Estos concursos podrían incluir:

- Un marco de referencia sobre la función docente, que permita aunar criterios de selección (y, al mismo tiempo, orientar los planes de formación inicial y la práctica de los docentes en ejercicio).

- Una instancia centralizada con un examen que evalúe conocimientos, que podría ser el mismo que el de finalización de la formación docen-

te (sugerencia 4). Si no existe tal examen, se podría implementar una evaluación por parte del Estado empleador como parte del proceso de asignación de cargos.

- Una instancia descentralizada (en los distritos o regiones escolares o directamente en la escuela) que evalúe competencias y actitudes a través de una entrevista, la planificación de una unidad didáctica, la demostración de una clase frente al grupo de alumnos y la reflexión posterior sobre esa clase.

- La conformación de jurados que combinen *expertise* con conocimiento local (por ejemplo, el supervisor, el director de la escuela y un jurado experto y remunerado seleccionado a su vez por un concurso de oposición —que incluso podría ser parte de la carrera docente y revalidarse periódicamente).

Esta política presenta un gran desafío político porque implicaría una reforma importante a los estatutos de los docentes y debería realizarse en acuerdo con los sindicatos. Por eso, es fundamental que se inscriba en el marco de una política integral de fortalecimiento de la docencia, para establecer los vínculos de confianza necesarios para implementarla.

Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los docentes

Garantizar una excelente formación inicial y conformar equipos sólidos de trabajo en las escuelas son dos políticas esenciales, pero insuficientes para fortalecer la docencia. Prestigiar la profesión exige mejorar las condiciones de vida y de trabajo de maestros y educadores. Estas condiciones no solo condensan derechos laborales, sino que evidencian el lugar que las autoridades políticas y la sociedad le reservan a la docencia.

Como se planteó en el **capítulo 3**, además de los factores ligados al puesto de trabajo, las condiciones laborales están atravesadas por otros factores, como los niveles de bienestar de los alumnos o las características materiales

de las escuelas[90]. Sin embargo, en esta sección nos centramos sobre aspectos más estrictamente referidos a la profesión docente y su atractivo como alternativa laboral.

12. Garantizar un salario digno y equitativo en el largo plazo

Garantizar en forma sostenida un salario digno y previsible, que refleje la responsabilidad y complejidad de la función docente, es fundamental para habilitar condiciones de vida y de trabajo acordes, prestigiar la profesión y mejorar la enseñanza. Un salario digno no es solo un derecho laboral, sino que habilita un mejor desempeño profesional y permitiría atraer suficientes docentes titulados en todas las especialidades, un desafío pendiente en la Argentina.

En un país con ciclos económicos cambiantes, fuertes desigualdades fiscales internas y diversas capacidades de negociación de los sindicatos en las provincias, el salario docente presenta importantes fluctuaciones a través del tiempo y amplias brechas entre las jurisdicciones, como se explicó en el **capítulo 3**. Para mejorar la educación es necesario sostener e incluso aumentar el valor real del salario docente en el largo plazo, además de reducir las distancias interprovinciales.

Para ello, se requieren definiciones macroeconómicas estructurales. Entre ellas, una **política fiscal con mirada intertemporal, que permita mantener la inversión educativa en contextos de recesión a través de fondos anticíclicos generados en épocas de crecimiento**. Legalmente, se podría asumir el compromiso de preservar las remuneraciones de los maestros y profesores de los vaivenes económicos mediante indexaciones equivalentes a la inflación y reservas específicas para los períodos de caída de recursos estatales.

Además, **sería necesaria una mayor injerencia del gobierno nacional en la política salarial**. El FONID y el Fondo de Compensación Salarial Docente (FCS) podrían fusionarse en un único fondo, a ser distribuido con nuevos criterios: uno ligado a las condiciones estructurales del financiamiento de la educación en las provincias, para solventar parte del salario de las jurisdicciones más pobres desde el punto de vista fiscal y con menores salarios; y otro ligado a la carrera docente, donde el gobierno nacional podría financiar el suplemento salarial de los docentes con roles especializados y de conducción con formación especializada (directores y supervisores) (sugerencias 10 y 7 respectivamente).

90 En un libro reciente planteamos opciones de política referidas a estas dos cuestiones (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013).

13. Mejorar las condiciones de vida de los docentes

Más allá de las aulas, una dimensión importantísima para elevar el estatus de la profesión y mejorar la enseñanza es la referida a la calidad de vida de los docentes. Junto con el salario (sugerencia 12), otros aspectos de la realidad cotidiana de maestros y profesores pueden ser mejorados sustantivamente a través de acciones complementarias.

En primer lugar, toda acción —como la creación de un sistema de información (sugerencia 2)— que permita **la agilización de los trámites burocráticos (novedades, pedido de licencias médicas, jubilación) aliviaría la vida de los docentes**, pero también de las escuelas, al liberar buena parte del tiempo dedicado a cuestiones administrativas. En las provincias que avanzaron con la informatización de diversos trámites, como Santa Fe o La Pampa, esta fue una acción fuertemente valorada por los docentes.

También es fundamental **ofrecer a los maestros y profesores el acceso a una excelente atención de la salud**. Es sabido que la profesión se ve afectada por una serie de enfermedades típicas, como los problemas de la voz o los osteomusculares, por lo que la prevención de estas problemáticas a través de un servicio de salud de calidad es muy importante para la vida de los docentes y para el sistema educativo, como un modo de reducir el ausentismo.

En el plano cultural y recreativo, **una estrategia integral que promueva un mayor y mejor acceso de los educadores al mundo de la cultura y el turismo** sería muy relevante para enriquecer el tiempo libre de los docentes y, por esta vía, la calidad de la enseñanza. Ofrecer facilidades y descuentos para espectáculos y consumos culturales, así como para viajes y excursiones debería formar parte de la agenda de las políticas para la docencia, como ocurrió históricamente en el sistema educativo argentino y como algunas provincias volvieron a implementarlo recientemente[91].

Una puerta más osada y costosa pero muy relevante para los maestros y profesores, muchos de los cuales son jefes de hogar, sería el **acceso a la vivienda propia** a través de planes específicamente destinados para los docentes. Incluso, se podrían pensar planes específicos de acceso a otros bienes, como electrodomésticos, computadoras, tabletas, etc.

91 La Provincia de Santa Fe creó en 2008 el Programa Mirada Maestra, a través del cual entregó a cada docente un Pasaporte Cultural para que pueda asistir de forma voluntaria y gratuita a diversos talleres, cursos, seminarios y espectáculos; y para que se beneficien con descuentos en librerías, cines, bares y otros comercios.

14. Reformar el puesto laboral de los docentes

En la actualidad, el puesto laboral de los docentes está estructurado solo para dar clase, por lo que suelen trabajar solos, sin gran apoyo de sus colegas o del director. La reforma del puesto laboral, una política compleja y costosa, debería apuntar a **que los docentes tengan tiempo suficiente para reunirse, planificar, implementar proyectos y atender a los alumnos que requieran apoyos específicos**. Estas posibilidades fortalecerían también la capacidad de liderazgo de los directores, que contarían con mayores oportunidades para consolidar un equipo de trabajo.

En el caso de la escuela secundaria, donde los profesores son asignados por hora cátedra y en muchos casos van de una escuela a otra sin lograr arraigo institucional, esta es una cuestión ampliamente conocida y planteada como uno de los principales desafíos (Res. CFE N° 84/09). Algunas líneas de acción que podrían favorecer el proceso hacia un sistema de cargos son:

- La creación de una comisión que revise caso por caso para poder avanzar en la unificación de cargos, con la definición de un esquema de transición que priorice algunas escuelas.
- La instalación de incentivos para que los docentes opten por concentrar sus horas. Por ejemplo, incrementar el puntaje de los docentes que ante igual cantidad de horas concentren su trabajo en una misma escuela.
- Para la designación de nuevas horas, priorizar a los docentes que ya se desempeñan en la institución educativa.

Apoyar la enseñanza a través de estrategias convergentes

En un sistema tan masivo como el educativo, no se puede confiar solamente en el liderazgo de los directores y los equipos docentes, ya que eso genera desigualdades entre las escuelas. Es prioritario implementar políticas convergentes para garantizar que todas las escuelas logren mejores aprendizajes de sus alumnos, y apoyar a los que no lo están logrando.

Junto con la mejora de la formación inicial, la consolidación de equipos de trabajo en cada escuela y la garantía de condiciones de vida y de traba-

jo acordes para los docentes, la enseñanza es sin dudas la clave para lograr mejoras sustantivas y sistémicas. Diversas políticas convergentes podrían contribuir en el mediano plazo a apoyar a los docentes en ejercicio en su difícil y vital tarea cotidiana.

15. Poner a disposición de los docentes un sistema articulado de materiales de orientación a la enseñanza

Las debilidades en la formación y capacidades de los docentes exigen una orientación más cotidiana y práctica de la enseñanza por parte del Estado a través de materiales útiles para el aula. Estudios comparados recientes muestran que los países con resultados educativos bajos y desiguales, y con débiles capacidades docentes, lograron mejoras significativas en pocos años gracias a una mayor prescripción de la enseñanza (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Por otro lado, en la Argentina existen fuertes indicios de que buena parte de los docentes requieren orientaciones didácticas: en los años recientes, diversas publicaciones con guías para la enseñanza fueron fuertemente demandadas y utilizadas, como ya se planteó en el **capítulo 4**.

Por estos motivos, **es importante sistematizar y articular materiales que sugieran actividades concretas para el aula**, como lo hacen ciertas publicaciones del mercado editorial, no siempre de la mejor calidad. Aunque diversos materiales de apoyo a la enseñanza ya están presentes en el sistema educativo, el Ministerio de Educación de la Nación podría diseñar una política de regulación y producción de contenidos para la enseñanza más sistemática y articulada. En este camino, es importante conocer cuál es la presencia de este tipo de materiales en las aulas, qué uso les dan los docentes y cuáles las áreas de vacancia.

A través de una ley nacional de libros escolares, se podría institucionalizar una política en la materia, que comprenda una instancia permanente de evaluación técnica de los libros, la compra estatal permanente de libros de texto y otros libros para distribución gratuita a las escuelas, y la participación de los docentes en la selección de los títulos (Llinás, 2005).

Más allá de los libros, el Ministerio de Educación de la Nación podría elaborar, seleccionar, articular y poner a disposición de los docentes un sistema de recursos diversos (documentos de apoyo a la enseñanza, sitios web, videos, etc.) con sugerencias concretas para la enseñanza, centrados en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP). Con este propósito, podría crearse una

tableta digital especialmente diseñada para la docencia, que condense los materiales (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013: 234). Incluso, se podría estimular la presentación de propuestas didácticas a los docentes, para ser evaluadas y eventualmente subidas a un sitio web que concentrara todos estos recursos.

En la actualidad, los maestros y profesores cuentan con amplios espacios de decisión, que en muchos casos suponen soledad y abandono. Dada esta tradición, las iniciativas hacia una mayor prescripción de la enseñanza despiertan fuertes resistencias. Y, sin embargo, **autonomía y prescripción no son opciones antagónicas y excluyentes**. El Estado podría ofrecer diversos niveles de orientaciones —en ciertos casos, bien precisos y en otros, más flexibles—, que el docente podría utilizar según su formación, su experiencia y su contexto. Las secuencias didácticas bien preparadas tienen la capacidad de contribuir con la formación continua, estimular la participación y abrir posibilidades pedagógicas. **La idea de "prescripción reflexiva" supone apoyaturas que favorecen las posibilidades de acción y de reflexión autónoma en los docentes**.

16. Apoyar a las escuelas más débiles

Dada la masividad del sistema y las capacidades autónomas que logran desarrollar muchas escuelas, **no se puede esperar que desde la administración central se apoye a todas las instituciones**. Es necesario que el asesoramiento se centre en las escuelas más críticas y, para ello, es necesario contar con la información sobre los aprendizajes de los alumnos, la repitencia y el abandono, o el ausentismo de docentes y alumnos de cada escuela (sugerencia 2). En la actualidad, el apoyo técnico del Estado no diferencia a las escuelas según sus logros y necesidades específicos. Incluso, los programas nacionales focalizados en las escuelas vulnerables adoptan formatos uniformes de intervención, independientemente de las características y problemáticas de las escuelas.

A partir de una radiografía pormenorizada, el Estado podría garantizar un **acompañamiento técnico cercano, integral y permanente a las escuelas con mayores dificultades**, donde se concentran el fracaso escolar, los bajos niveles de aprendizaje, el ausentismo de docentes y alumnos, y la violencia. Esta tarea estaría a cargo de los supervisores en primer término (sugerencia 7), pero también de especialistas o capacitadores especialmente contratados para tal fin, o de la asociación voluntaria con escuelas cercanas con mejores resultados y procesos institucionales pedagógicamente sólidos (sugerencia 17).

17. Favorecer la cooperación horizontal entre escuelas

En un sistema educativo masificado, los funcionarios, especialistas y supervisores del Estado no son suficientes para influir en las prácticas pedagógicas en las miles de escuelas y millones de aulas. El desafío es pensar cómo implementar una política que dispare y sostenga un proceso orgánico de mejora liderado por los docentes.

Identificar, reconocer y difundir las prácticas de las escuelas que logran buenos aprendizajes con todos los alumnos en contextos adversos e implementar mecanismos de colaboración mutua entre escuelas y docentes, es fundamental para caminar hacia un sistema educativo más justo. Como se desarrolló en el **capítulo 4**, casos internacionales diversos, como el Estado de Ontario-Canadá o la red de escuelas de la red RATL (en inglés *Raising Achievement Transforming Learning*, que significa alcanzando los logros, transformando el aprendizaje) en Inglaterra, muestran el potencial de esta colaboración mutua. Allí se logró mejorar los resultados de calidad y reducir las desigualdades a partir alianzas estratégicas entre escuelas fuertes y débiles.

Esto no surge en forma espontánea, ni se hace a través de la réplica de buenas prácticas. Por eso, uno de los principales desafíos de la política educativa en los próximos años es **concebir dispositivos institucionales para fortalecer los lazos horizontales del sistema y romper el aislamiento que los obstaculiza**. Para ello, es necesario identificar a las buenas escuelas a través de una metodología robusta que considere los aprendizajes y las trayectorias de los alumnos, y aspectos vinculados con valores (como el respeto a la diversidad y la educación para la democracia). De esta forma, se identificará el saber oculto en el sistema y se lo dotará de la legitimidad necesaria para convertirse en un motor de cambio.

Luego, sería clave garantizar el tiempo necesario para la colaboración mutua en el sistema y crear espacios institucionalizados de intercambio. Para ello, se podría propiciar desde la supervisión instancias permanentes de encuentro entre directores, asignar recursos para que las escuelas débiles se asocien voluntariamente con las más fuertes (o las que hayan desarrollado procesos de mejora exitosos), organizar congresos pedagógicos donde los directores y los docentes concursen para presentar sus proyectos. Los verdaderos "sistemas" educativos son comunidades de aprendizaje, no se basan en la competencia y la tensión, sino en el compromiso compartido por la tarea educativa.

Reflexiones finales

Lograr docentes con las condiciones, la voluntad y las competencias necesarias en todas las aulas no es una apuesta simple, porque parte de un fuerte desprestigio de la profesión, de un gran deterioro de la formación y de ciertas reglas de juego anquilosadas en el sistema educativo, difíciles de cuestionar.

Más allá de la complejidad inherente a esta agenda, **un desafío crucial en este camino es el propio federalismo**, con un ministerio nacional con recursos pero sin escuelas, y provincias con grandes atribuciones pero fuertes disparidades en sus necesidades, recursos fiscales y capacidades técnicas. Este escenario exige una fina arquitectura para la construcción de los acuerdos, donde la concertación en el CFE es un espacio fundamental. Aunque cada gobierno provincial tiene en sus manos el grueso de las atribuciones en materia de políticas docentes, los acuerdos federales resultan indispensables para establecer bases comunes para la profesión y reducir las desigualdades interprovinciales.

Pero además de los ministros de educación de la Nación y de las provincias reunidos en el CFE, es indispensable que otros actores contribuyan con las condiciones y los apoyos necesarios para avanzar en la compleja empresa en juego. El Poder Ejecutivo Nacional debe ser el primer portavoz y referente de esta apuesta por la docencia. La compleja empresa por delante no puede ser una política sectorial. El gobierno nacional tiene los recursos y el liderazgo político-técnico para motorizar los cambios necesarios. Pero también es necesario que los gobernadores asuman un fuerte compromiso con los acuerdos y la concreción de las políticas. Por su parte, el Congreso nacional es clave también para consensuar y legitimar los marcos legales que podrían condensar los ambiciosos cambios que se sugieren.

Un desafío clave radica en la relación con los sindicatos: las políticas para la docencia tienen que ser reformuladas en diálogo con ellos. Un modelo de transformación que pone en el centro a los docentes, que propone mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, que garantiza derechos laborales importantes (como la estabilidad), que ofrece nuevas oportunidades de desarrollo profesional y que no busca perseguirlos sino apoyarlos, es una plataforma propicia para acordar con los sindicatos algunas reglas de juego que deben ser modificadas para fortalecer a la docencia y, con ello, a la educación. Desde ya, una coyuntura macroeconómica favorable, que permita incrementar la inversión educativa y brindar un aumento salarial (al menos en las provincias más relegadas), facilitaría el acuerdo.

Más allá de los actores políticos, **el programa que se propone debe interpelar el compromiso y las concepciones de los propios docentes**. Así como en los orígenes del sistema educativo la construcción de una identidad nacional empujó la conformación de un cuerpo docente sólido con un claro sentido vocacional, sería necesario explicitar y comprometer a todos los docentes con una nueva misión para la docencia para el siglo XXI. Es clave, por lo tanto, delimitar una visión compartida, que dé sentido a las políticas y aúne esfuerzos. Más allá de los desafíos políticos, técnicos y presupuestarios, este componente simbólico es central para inspirar e involucrar a los docentes.

En suma, los docentes deberían ser la prioridad absoluta de la clase dirigente. Aquí radica la clave para una mejora profunda y sistémica. Mientras maestros y profesores no reciban una formación de excelencia, los apoyos y los estímulos para mejorar la enseñanza, salarios acordes y previsibles, ni sean altamente valorados por la sociedad, los cambios serán marginales. Por ello, es clave recuperar la motivación y las capacidades de enseñanza de los docentes.

Sin un fuerte liderazgo de las máximas autoridades nacionales y provinciales, será muy difícil lograr los cambios desafiantes que requieren las políticas para la docencia. Necesitamos de políticos apasionados por la educación, que en cada discurso trasmitan a la sociedad la importancia de los docentes para el futuro del país y que confíen en procesos que muestran sus frutos en el mediano plazo.

Como ocurrió en la etapa fundacional, **será fundamental construir una verdadera épica, una nueva misión para la educación acorde a los desafíos actuales**, para motivar a los docentes en este camino. La complicada situación de la educación no se soluciona solo con medidas de política: es indispensable motorizar una transformación cultural a través de una visión inspiradora que movilice a toda la sociedad. La educación debe ser erigida como valor máximo para generar un cambio de expectativas en los actores del sistema educativo y articular los compromisos necesarios para el profundo cambio en juego.

Bibliografía

ACIJ. (2009). La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: ACIJ.

Acosta, F. (2007). Tendencias internacionales en la formación docente. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Aguerrondo, I. (2004). *Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente. Profesionalización Docente*. Buenos Aires.

Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. *Educar*, *49*(1), 13–27.

Aguerrondo, I. y Vezub, L. (2010). Asesoramiento y desarrollo profesional de los docentes: procesos clave de liderazgo efectivo para la mejora de la escuela. En J. MacBeath, T. Townsend y B. Avalos (Eds.), *International Handbook on Leadership for Learning*. Springer.

Aguerrondo, I. y Vezub, L. (2011). Las instituciones terciarias de formación docente en Argentina. Condiciones institucionales para el liderazgo pedagógico. *Educar*, *47*(2), 211–235.

Aguerrondo, I., Vezub, L. y Clucellas, M. (2008a). Los profesorados de Formación Docente: características de las instituciones y de los formadores. Buenos Aires: Fundación Lúminis/Universidad de San Andrés.

Aguerrondo, I., Vezub, L. y Clucellas, M. (2008b). *Proliferación y heterogeneidad de las instituciones terciarias de formación de profesores. Análisis descriptivo sobre los datos del Relevamiento Anual 2004*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés/ Fundación Lúminis.

Alcázar, L., Halsey Rogers, F., Chaudhury, N., Kremer, M. y Muralidharan, K. (2006). Why are teachers absent? Probing service Delivery in Peruvian Primary Schools. *International Journal of Educational Research*, *45*(3), 117–136.

Alemañy Martínez, C. (2009). La docencia: enfermedades frecuentes de esta profesión. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, *1*(1).

Alliaud, A. (2002). La experiencia de formar docentes. Posibles respuestas para viejos problemas. *Primeras Jornadas Nacionales de Prácticas y Residencias en la Formación Docente*. Córdoba: Red Nacional de Prácticas y Residencias en la Formación Docente.

ANFHE-CUCEN. (2011). Lineamientos básicos sobre formación docente de profesores universitarios. San Juan: Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) y Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales (CUCEN).

Antelo, E. (1999). *Instrucciones para ser profesor: pedagogía para aspirantes*. Buenos Aires: Santillana.

Aubert, A., Flecha, A., Garcia, C., Flecha, R. y Racionero, S. (2008). *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*. Barcelona: Hipatia.

Auyero, J. y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes*. Buenos Aires: Katz Editores.

Ávalos, B. (2009). Los conocimientos y las competencias que subyacen a la tarea docente. En C. Velaz de Medrano y D. Vaillant (Eds.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos y Fundación Santillana.

Ball, S. (2003). Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, *18*(2).

Banco Mundial. (2011). *Making Schools Work. New Evidence on Accountability Reforms*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Barber, M. y Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. *Documento N° 41*. Santiago de Chile: PREAL.

Batiuk, V. (2005). *Las políticas de desarrollo curricular del Ministerio de Educación de la Nación 1993-2002. Acerca de la construcción de una voz oficial sobre la enseñanza*. Universidad de San Andrés.

Benchimol, K., Krichesky, G. y Pogré, P. (2003). El trabajo multidisciplinar en la formación docente: desafíos, tensiones y hallazgos. *Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Bezem, P. (2012). Equidad en la distribución social de la oferta de educación pública en la Argentina. *Documento de Trabajo Nro. 91*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2012). Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de Monitoreo y Evaluación. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Bilbao, R. y Rivas, A. (2011). Las provincias y las TIC: avances y dilemas de política educativa. *Documento de Trabajo Nro. 76*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Birgin, A. (2012). *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.

Boyle-Baise, M. y McIntyre, D. J. (2008). What kind of experience? Preparing teachers in PDS or community settings. En M. Cochran-Smith, S. Feiman-Nemser y D. J. McIntyre (Eds.), *Handbook of Research on Teacher Education. Enduring Questions in Changing Contexts*. Oxon: Routledge.

Braslavsky, C. (1993). Autonomía y anomia en la educación pública argentina. *Serie Documentos e Informes de Investigación No. 142*. Buenos Aires: FLACSO.

Burns, B. y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Carnoy, M. y De Moura Castro, C. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *La reforma educativa en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Carron, G. y De Grauwe, A. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París: IIPE-UNESCO.

Corea, C. y Lewkowicz, I. (1999). *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen.

Coria, J. y Mezzadra, F. (2013). La formación docente continua en las provincias. Un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales. *Documento de Trabajo N° 104*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Darling-Hammond, L. (2000). Solving the Dilemmas of Teacher Supply, Demand, and Standards: How We Can Ensure a Competent, Caring, and Qualified Teacher for Every Child. Nueva York: National Commission on Teaching & America's Future.

Darling-Hammond, L. (2006). Constructing 21st-Century Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, *57*(3), 300–314.

Davini, M. C. (2005). *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Davis, T. y Moely, B. (2007). Preparing Pre-service Teachers and Meeting the Diversity Challenge Through Structured Service-Learning and Field Experiences in Urban Schools. En T. Townsend y R. Bates (Eds.), *Handbook of Teacher Education. Enduring Questions in Changing Contexts*. Dordrecht: Springer.

Diker, G. y Serra, J. C. (2008). *La cuestión docente. Argentina: las políticas de capacitación docente*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

DINIECE. (2006). Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

DINIECE. (2013). La supervisión educativa en nuestro país: el trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Dominguez, M. M. (2011). Diseños curriculares para la formación docente en la Provincia de La Pampa. En R. E. Menghini y M. Negrin (Eds.), *Prácticas y residencias en la formación de docentes*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

Draper, J. (2012). Hong Kong: Professional preparation and development of teachers in a market economy. En L. Darling-Hammond y A. Lieberman (Eds.), *Teacher Education Around the World. Changing Policies and Practices*. Nueva York: Routledge.

Dussel, I. (1995). Pedagogía y burocracia: notas sobre la historia de los inspectores. *Revista Argentina de Educación*, *23*.

EACEA. (2009). Pruebas nacionales de evaluación del alumnado en Europa: objetivos, organización y utilización de los resultados. Bruselas: Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

Espósito, J. P. (1981). School Climate Affects Teacher Absenteeism. *Phi Delta Kappan*, *62*(6), 458.

Falus, L. y Goldberg, M. (2010). *Recursos, instalaciones y servicios básicos en las escuelas primarias. Otra forma que asume la desigualdad educativa*. UNESCO-OEI-SITEAL.

Falus, L. y Goldberg, M. (2011). Perfil de los docentes en América Latina. *Cuaderno 09*. Buenos Aires: SITEAL.

Finocchio, S. (2009). *La escuela en la historia argentina*. Buenos Aires: Edhasa.

Fullan, M. (2010). Positive Pressure. En A. Hargreaves (Ed.), *Second International Handbook of Educational Change*. Nueva York: Springer Dordrecht Heidelberg.

García Ramis, L. (2004). Situación de la formación docente inicial y en servicio en la República de Cuba.

Gaziel, H. (2004). Predictors of Absenteeism among Primary School Teachers. *Social Psychology of Education*, *7*(4).

Godwin, A. L. (2012). Quality teachers, Singapore style. En L. Darling-Hammond y A. Lieberman (Eds.), *Teacher Education Around the World. Changing Policies and Practices* (pp. 22–43). Nueva York: Taylor & Francis.

Grinberg, S. (1995). Algunas reflexiones acerca del uso del libro de texto en la escuela primaria. *Propuesta Educativa*, *12*.

Gvirtz, S. y Podestá, M. E. (2009). *El rol del supervisor en la mejora escolar*. Buenos Aires: Aique.

Haberman, D. y Post, L. (2008). Teachers for multicultural schools. En M. Cochran-Smith, S. Feiman-Nemser, J. McIntyre y K. E. Demers (Eds.), *Handbook of Teacher Education. Enduring Questions in Changing Contexts*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Hammerness, K., Tartwijk, J. Van y Snoek, M. (2012). Teacher preparation in the Netherlands: Shared visions and common features. En L. Darling-Hammond y A. Liebermann (Eds.), *Teacher Education Around the World. Changing Policies and Practices*. Londres: Routledge.

Hanushek, E. A. (2011). The Economic Value of Higher Teacher Quality. *Economics of Education Review*, *30*, 466–479.

Hanushek, E. y Wöbmann, L. (2007). Calidad de la educación y crecimiento económico. *Documento N° 39*. Santiago de Chile: PREAL.

Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The Fourth Way. The Inspiring Future for Educational Change*. California: Corwin.

Hobson, A., Ashby, P., McIntyre, J. y Malderez, A. (2010). International Approaches to Teacher Selection and Recruitment. OECD *Education Working Paper No. 47*. OECD Publishing.

Iaies, G. F. y De Los Santos, A. (2010). Nuevos docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina. Buenos Aires: Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP).

Iaies, G. F. y De Los Santos, A. (2011). Evaluación estructural del sistema educativo mendocino. Buenos Aires: Fundación CEPP.

IIPE-UNESCO. (2007). Roles and functions of supervisors. *Serie "Reforming School Supervision for Quality Improvement."* París: UNESCO.

Imants, J. y Van Zoelen, A. (1995). Teachers' Sickness Absence in Primary Schools, School Climate and Teachers' Sense of Efficacy. *School Organisation*, *15*(1), 77–86.

INFD. (2011). Relato de una construcción política federal. Buenos Aires: Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), Ministerio de Educación de la Nación.

Insaurralde, M. (2011). Políticas curriculares para la formación de docentes de Educación Primaria en la provincia de Buenos Airse. En R. Menghini y M. Negrin (Eds.), *Prácticas y residencias en la formación de docentes*. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores.

Larripa, S. (2011). *Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa en la Argentina: acerca de la comparabilidad de sus resultados (1995-2000)*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

Leal, M. y Robin, S. (2009). La profesión docente en la educación superior argentina en contexto de reforma. Un estudio comparativo de las regulaciones en Institutos de Formación Docente y Universidades Nacionales. En S. E. Vior, M. R. Misuraca y S. M. Más Rocha (Eds.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?*. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores.

Legarralde, M. (2007). La formación de la burocracia educativa en la Argentina (1871-1910). *Tesis de Maestría*. Buenos Aires: FLACSO.

Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools. A practical and positive approach for leading change at every level*. Cambridge: Harvard Educational Publishing Group.

Levin, B. (2012). Building capacity for sustained school improvement. En A. Lieberman y L. Darling-hammond (Ed.), *Teacher Education Around the World*. Nueva York: Routledge.

LLECE-UNESCO. (2008). Avance del Estudio de Factores Asociados. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

LLECE-UNESCO. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO.

Llinás, P. (2005). *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Macbeath, J. (2012). Teacher training, education or learning by doing in the UK. En L. Darling-Hammond y A. Lieberman (Eds.), *Teacher Education Around the World. Changing Policies and Practices*. Nueva York: Routledge.

Martínez Bonafé, J. (2002). *Políticas del libro de texto escolar*. Buenos Aires: Morata.

Martinic, S. (1998). Tiempo y aprendizaje. LCSHD *Paper Series*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Mezzadra, F. (2003). Provincia de San Luis. *Proyecto "Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas."* Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Mezzadra, F. (2007). El sistema de distribución de docentes en Argentina. *Informe de Asistencia Técnica para la Implementación de Metas Especificas de la Ley de Educación Nacional*. Buenos Aires: CIPPEC (inédito).

Mezzadra, F. (2011). El ausentismo docente en la Argentina. *Documento de Asistencia Técnica para el Ministerio de Educación de la Nación*. Buenos Aires: CIPPEC (inédito).

Mezzadra, F. y Bilbao, R. (2011). Los directores de escuela: debates y estrategias para su profesionalización. *Documento de Trabajo Nro. 58*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005). *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.

Ministerio de Educación de la Nación. (2010a). Proyecto de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario: biología, física, matemática y química. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. (2010b). Proyecto de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario: geografía, historia, lengua y literatura y lenguas extranjeras. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. (2013). Relevamiento cuantitativo sobre violencia en las escuelas desde la mirada desde los alumnos. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Misuraca, M. R. (2009). Formación de docentes: o cómo superar la fragmentación con políticas fragmentadoras. En S. E. Vior, M. R. Misuraca y S. M. Más Rocha (Eds.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* (pp. 155–168). Buenos Aires: Jorge Baudino Editores.

Mizala, A. y Ñopo, H. (2012). Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid? *Discussion Paper No. 6806*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Montoya, S. (2014). Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la CABA: características e impacto. *Conferencia pronunciada en agosto de 2014 en la Fundación Navarro Viola*. Buenos Aires.

Montoya, S., Perusia, J. C. y Vera, A. (2005). Evaluación de la calidad educativa: de los sistemas centrales al aula. En S. Cueto (Ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. PREAL.

Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Morduchowicz, A. (2007). La planificación cuantitativa de la oferta y la demanda docente. Una revisión metodológica y conceptual. Buenos Aires: UNESCO, IIPE.

Morduchowicz, A. (2008). *El planeamiento de la oferta y demanda de docentes en Argentina. Metodología y resultados*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Morduchowicz, A. (2011). *Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes*. Santiago de Chile.

Morduchowicz, A. y Marcón, A. (1997). La carrera profesional docente o la estrategia de una ilusión. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Moriana Elvira, J. A. y Herruzo Cabrera, J. (2004). Estrés y burnout en profesores. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, *4*(3), 597–621.

Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. Washington DC: McKinsey & Company.

Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. *Documento N° 61*. Santiago de Chile: PREAL.

Murillo, F. (2003). El movimiento de investigación de eficacia escolar. En F. Murillo (Ed.), *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado del arte*. Bogotá: Convenio Andres Bello.

Noel, G. (2009). *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar. Una perspectiva etnográfica*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Noel, G. (2010). Los estudiantes de los institutos de formación docente. En E. Tenti Fanfani (Ed.), *Estudiantes y profesores de la formación docente. Opiniones, valoraciones y expectativas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

OCDE. (2005). *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD Publishing.

OCDE. (2010). *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from* PISA *for the United States*. OECD Publishing.

OCDE. (2011). *Building a High-Quality Teaching Profession. Lessons from around the World*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2012). *Education at a Glance 2012:* OECD *Indicators*. OECD Publishing.

OCDE. (2013a). *Education at a Glance 2013:* OECD *Indicators*. OECD Publishing.

OCDE. (2013b). PISA 2012 Results: What Students Know and Can do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science. OCDE.

OEI. (2010). *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.

OEI. (2013). Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2013: Desarrollo profesional docente y mejora de la educación. Madrid: OEI.

Ojanen, S. y Lauriala, A. (2006). Enhancing Professional Development of Teachers by Developing Supervision into a Conceptually-based Practise. En R. Jakku-Sihvonen y H. Niemi (Eds.), *Research-based Teacher Education in Finland - Reflections by Finnish Teacher Educators* (pp. 71–88). Turku: Painosalama Oy.

Oreja Cerruti, M. B. (2009). Reforma curricular en la formación de maestros de la provincia de Buenos Aires. En S. E. Vior, M. R. Misuraca y S. M. Más Rocha (Eds.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?2* (pp. 235–252). Buenos Aires: Jorge Baudino Editores.

Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. México: Graó/Secretaria de Educación Pública.

Pineau, P. (2012). Docente "se hace": notas sobre la historia de la formación docente en ejercicio. En A. Birgin (Ed.), *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.

Pink, D. (2009). *Drive. The Surprising Truth About What Motivates Us*. Nueva York: Riverhead.

Pitkoff, E. (1993). Teacher Absenteeism: What Administrators Can Do. *National Association of Secondary School Principals Bulletin*, *77*(551), 39–45.

Pitman, L. (2012). Manual del capacitador. Capacitación docente, enfoque y método. En A. Birgin (Ed.), *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de los docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Naciones Unidas.

Ravela, P. (2011). ¿Qué pueden aportar las evaluaciones estandarizadas a la evaluación en el aula? *Documento N° 47*. Santiago de Chile: PREAL.

Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Wolff, L. (2007). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Santiago de Chile: PREAL.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

Rivas, A. (2012). *Viajes al futuro de la educación*. Buenos Aires: CIPPEC, Intel. Disponible en: www.cippec.org/viajesalfuturodelaeducacion/

Rivas, A. (2014). *Educar hoy en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Aique.

Rivas, A., Mezzadra, F., Malajovich, L. y Dborkin, D. (2003). El desafío de un presupuesto educativo para todos. *Serie de estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento Nro. 1*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: www.cippec.org.

Rivas, A., Veleda, C. y Mezzadra, F. (2013). *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: Granica.

Rivas, A., Vera, A. y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Fundación ARCOR, Fundación Noble. Disponible en: www.cippec.org.

Robalino Campos, M. y Körner, A. (2005). *Condiciones de Trabajo y Salud Docente. Estudios de casos en Argentina,Chile, Ecuador, Mexico, Perú y Uruguay*. Santiago de Chile: UNESCO; OREALC.

Rosemberg, D. (2011). El docente como estudiante permanente. Testimonios de Andrea Novembre, Rita Salama, Betina Akselrad y Maria Inés Oviedo. UNIPE (Ed.), *¿Cómo se forma a un buen docente?* Buenos Aires: UNIPE.

Rosenblatt, Z., Shapira-Lishchinsky, O. y Shirom, A. (2010). Absenteeism in Israeli schoolteachers: An organizational ethics perspective. *Human Resource Management Review*, *20*, 247–259.

Sahlberg, P. (2012). La formación docente en Finlandia: lecciones para la Argentina. *Conferencia pronunciada el 3/9/2012 en la Fundación Navarro Viola*. Buenos Aires: CIPPEC.

Salvia, A. (2013). Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo desarrollista. Buenos Aires: UCA.

Santiago, P. (2002). Teacher Demand and Supply: Improving Teachng Quality and Addressing Teacher Shortages. OECD *Education Working Paper No. 1*. OECD Publishing.

Santillán, L. (2011). *Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.

Scott, K. y Wimbush, J. (1991). Teacher Absenteeism in Secondary Education. *Educational Administration Quarterly*, *27*(4).

Seidl, B. y Friend, G. (2002). Leaving authority at the door. *Teaching and Teacher Education*, *18*(4), 421–433.

Sidicaro, R. (2003). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.

Southwell, M. y Manzione, M. A. (2011). Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina. *Historia de La Educación*, *12*(1).

SUTEBA. (2011). Breve historia de la paritaria docente. Disponible en: http://www.suteba.org.ar/breve-historia-de-la-paritaria-docente-6619.html

Tedesco, J. C. y Braslavsky, C. (1987). *El proyecto educativo autoritario*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Tenti Fanfani, E., Acosta, F. y Noel, G. (2010). Estudiantes y profesores de la formación docente. Opiniones, valoraciones y expectativas. *Serie Estudios Nacionales N° 3*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Terigi, F. (2009). Carrera docente y políticas de desarrollo profesional. En C. Velaz de Medrano y D. Vaillant (Eds.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Organización de los Estados Iberoamericanos y Fundación Santillana.

Terigi, F. (2010a). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. *Documento de Trabajo Nro. 50*. Santiago de Chile: PREAL.

Terigi, F. (2010b). Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Terigi, F. (2012). *Los saberes docentes. Formación, elaboración en la experiencia e investigación*. Buenos Aires: Fundación Santillana.

Tiramonti, G. (1989). ¿Hacia dónde va la burocracia educativa? In *Cuadernos FLACSO*. Buenos Aires: FLACSO.

Torres, R. M. (2005). *¿Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*. Madrid: Fe y Alegría.

Tuñón, I. (2009). Argentina 2004-2008: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

UIS-UNESCO. (2006). *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*. Montreal: UNESCO.

UIS-UNESCO. (2012). *Compendio Mundial de la Educación. Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Montreal: UNESCO.

UNESCO. (2004). Teachers' salaries. *Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*. UNESCO.

UNESCO. (2006). *Modelos innovadores en la formación inicial docente. Estudio de casos de modelos innovadores en la formación docente en América Latina y Europa*. Santiago de Chile: OREALC UNESCO.

UNESCO. (2008). *A view inside the primary school. A World of Education Indicators (WEI) cross-national study*. Montreal: UNESCO.

UNESCO. (2012). Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe. *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes "Profesores para una Educación para Todos."* Santiago de Chile: OREALC UNESCO.

Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista de Educación*, *340*, 117–140.

Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. S. Schwartzman y C. Cox (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Vaillant, D. y Rossel, C. (2010). El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia. *Documento N° 48*. Santiago de Chile: PREAL.

Valdivia Cabrera, G., Avendaño Bravo, C., Bastias Silva, G., Milicic Muller, N., Morales Freire, A. y Scharager Goldenberg, J. (2003). Estudio de la salud laboral de los profesores en Chile. *Informe Final de Proyecto*. Santiago de Chile: Escuelas de Medicina y Psicologia y Facultad de Medicina y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Van Zanten, A. (2009). *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*. París: PUF.

Veleda, C. (2009). Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires. *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC e IIPE-UNESCO. Disponible en: www.cippec.org.

Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: La Crujía.

Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF. Disponible en: www.cippec.org.

Veleda, C. y Batiuk, V. (2009). *Normativas, reglamentaciones y criterios escolares y docentes en la definición de la evaluación y promoción en el nivel EGB 1 y 2/primaria*. Buenos Aires: FOPIIE, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: www.cippec.org.

Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF y Embajada de Finlandia. Disponible en: www.cippec.org.

Vezub, L. F. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. *Profesorado, Revista de Currículum Y Formación Del Profesorado*, *11*, 23.

Volante, L. (2004). Teaching To the Test: What Every Educator and Policy-maker Should Know. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, (35).

Wright, A. (2012). A Literature Review on the Determinants of Teacher Performance. Santa Barbara: University of California, Santa Barbara.

Zamero, M. (2010). La formación docente en alfabetización como objeto de investigación. El primer estudio nacional. Buenos Aires: Instituto Nacional de Formación Docente, Ministerio de Educación de la Nación.

Ziegler, S. (2001). *De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes. Un análisis de la reforma de los años ´90 en la Provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de documentos curriculares por parte de los docentes*. FLACSO Argentina.

Normativa citada

Argentina

Ley N° 24.195 Federal de Educación (1993)
Ley N° 24.251 de Educación Superior (1995)
Ley N° 25.864 de 180 días de clase (2003)
Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005)
Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006)
Resolución N° 241 del Consejo Federal de Cultura y Educación (2005)
Resolución N° 251 del Consejo Federal de Educación (2005)
Resolución N° 23 del Consejo Federal de Educación (2007)
Resolución N° 30 del Consejo Federal de Educación (2007)
Resolución N° 72 del Consejo Federal de Educación (2008)
Resolución N° 74 del Consejo Federal de Educación (2008)
Resolución N° 113 del Ministerio de Educación de la Nación (2008)
Resolución N° 84 del Consejo Federal de Educación (2009)
Resolución N° 50 del Ministerio de Educación de la Nación (2010)
Resolución N° 140 del Consejo Federal de Educación (2011)
Resolución N° 188 del Consejo Federal de Educación (2012)
Resolución N° 1041 del Ministerio de Educación de la Nación (2012)

Otros países

Ley N° 29.944 de Reforma Magisterial de Perú (2012)

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2014.

El futuro de la educación depende de contar con maestros y profesores sólidos, autónomos, críticos, creativos y comprometidos. Desde las etapas fundacionales del sistema educativo argentino hasta nuestros días, los buenos docentes fueron determinantes para la formación de las nuevas generaciones. De hecho, los sistemas educativos que logran una educación de calidad con inclusión apuestan al fortalecimiento de los docentes como el principal motor de la mejora. Pero esta premisa y las prioridades de política que de ella se desprenden son fórmulas tan ideales como vacías, a menos que logremos anclarlas en nuestros puntos de partida, tradiciones y posibilidades. ¿Cómo pensar hoy las políticas para la docencia en la Argentina? ¿Cuáles son los avances más recientes? ¿Qué políticas demostraron su agotamiento? ¿Cuáles son los caminos aún inexplorados para fortalecer la docencia? Este libro se propone profundizar el debate y robustecer el consenso sobre la necesidad de apostar a la docencia para lograr mejoras educativas sustantivas, sistémicas y duraderas en la Argentina.

CIPPEC políticas públicas *public policies*
EMBAJADA DE FINLANDIA BUENOS AIRES
unicef