

ARGENTINA:

El estado de las políticas públicas docentes

2018

ARGENTINA:

El estado de las políticas públicas docentes

2018

Tabla de contenidos

Misión	7
Agradecimientos	8
Resumen ejecutivo	9
Indicadores de progreso de la política docente	11
Introducción: Principales avances y desafíos de la educación en Argentina	13
Estado de las políticas docentes	16
1. Preparar el campo para una enseñanza efectiva	16
A. Necesidad de establecimiento de expectativas clara sobre qué deben aprender los alumnos y qué se espera de los docentes	16
B. Bajos tiempos de instrucción en las aulas	16
C. Formación docente	19
2. Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos	19
A. Falta de procesos para seleccionar a los mejores candidatos a docentes	19
B. Ausencia de una estructura profesional para la docencia que atraiga y retenga a los más comprometidos e innovadores	21
C. Apoyo a los docentes poco adecuado a sus necesidades reales	26
3. Gestionar para un buen desempeño	27
A. Evaluaciones burocratizadas y poco efectivas	27
B. Falta de reconocimiento del buen desempeño y de respuestas ante casos de desempeño débil persistente	29
C. Instrucción de calidad para jóvenes de mayor desfavorabilidad socioeconómica	29
Recomendaciones para mejorar las políticas docentes	31
Anexos	35
Notas	43
Bibliografía	44

Misión

Hay una creciente preocupación en América Latina con respecto a la calidad de la educación. Las escuelas no están logrando enseñar las habilidades que los niños y jóvenes necesitan para insertarse exitosamente en el mercado laboral y contribuir a la sociedad.

A pesar de la importancia de los docentes para el aprendizaje, en la mayoría de los países de la región los sistemas de atracción, selección, formación, retención y apoyo de maestros son todavía inadecuados. Además, los grupos de interés que más deberían involucrarse con los gobiernos para exigir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje estudiantil—los padres de familia, los empresarios y la sociedad en general—en muchos casos quedan al margen del debate.

Los Informes de Seguimiento PREAL buscan contribuir a generar debates informados sobre políticas públicas docentes a través de estudios que den cuenta, de manera sistemática, del estado y el alcance de estas políticas sobre las escuelas de cada país estudiado. Esta serie de informes se concentra en Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú. Siguen una serie de informes sobre las políticas docentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, publicada en 2015. Los informes, publicados por el Dialogo Interamericano en conjunto con socios nacionales, intentan presentar un marco común que defina y monitoree elementos clave de una buena política docente y permita darles seguimiento en el tiempo.

En cada uno de los cuatro países, los autores analizaron el estado de las políticas docentes en nueve dimensiones comunes, agrupadas en tres categorías:

Preparar el campo para una enseñanza efectiva: Esta categoría explora si existen los elementos preparatorios fundamentales para permitir una instrucción de calidad tales como expectativas claras, tiempo de clase adecuado y preparación docente sólida.

Atraer, contratar y retener a docentes talentosos: Esta categoría explora si los sistemas existentes consiguen seleccionar y retener a los mejores candidatos para ser docentes y si se apoya a los docentes para mejorar sus prácticas.

Gestionar para un buen desempeño: Esta categoría explora si se evalúa regularmente a los docentes; si se reconoce su buen desempeño y se penaliza a aquellos cuyo rendimiento es débil continuamente; y si se asignan recursos (humanos y materiales) para proveer una instrucción de calidad a los niños y jóvenes más vulnerables.

En un marco de diversidad, los informes buscan fomentar una discusión inclusiva entre actores nacionales sobre cómo fortalecer la profesión docente y hacer recomendaciones para próximos pasos. Específicamente, los informes buscan:

1. Instalar a la política docente como una prioridad en la agenda pública, ampliando su cobertura para incluir temas más allá del tradicional énfasis en los salarios y la formación.
2. Promover el debate informado y buscar consensos entre actores sobre maneras de mejorar la enseñanza (y los aprendizajes) a través de mejores políticas docentes.
3. Fortalecer y apoyar a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de mejorar el diseño e implementación de la política docente y, de esa manera, contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Agradecimientos

La elaboración del informe “Argentina: El Estado de las políticas públicas docentes, 2018” fue posible gracias al trabajo en conjunto entre el Diálogo Interamericano en Washington D.C y la Organización de Estados Iberoamericanos, oficina en Buenos Aires, Argentina.

Para la realización del documento han sido clave los aportes del comité asesor, integrado por especialistas y referentes en educación nacionales: Alejandra Cardini, Andrés Delich, Ariel Fiszbein, Walter Flores, Walter Grahovac, Gustavo Iaies y Sergio Siciliano; a quien agradecemos por su contribución.

Asimismo, agradecemos especialmente a Mariano Narodowski, Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato di Tella, por la autoría del documento junto con Tania Gil, asistente de investigación. Por último, reconocemos los comentarios, críticas, preguntas y sugerencias de Natalí Savransky, Sarah Stanton, Mayra Botta, Alejandro Camacho, Héctor Copelli, Dolores Fleitas, Mariana Gild y Lorena Suksdorf.

Resumen Ejecutivo

El sistema educativo argentino, que otrora fue modelo de inspiración de otros países, hoy se encuentra cuestionado por los más diversos sectores de la sociedad. Las trayectorias escolares de los alumnos aún distan mucho de ser las ideales, principalmente para los jóvenes de condiciones sociales más vulnerables y los resultados en evaluaciones estandarizadas denotan un rendimiento bajo, más aún en esta población. La extensión de la jornada escolar y el cumplimiento de la cantidad mínima de días de clase estipulados son también temas de solución pendiente en Argentina.

La cultura de la evaluación en todos los ámbitos está en falta: los resultados de las instancias evaluativas que sí se implementan, suelen no ser utilizados como materia prima para la generación de políticas, planes de mejora, etc.

La formación docente inicial suele ser puesta bajo la lupa por los medios y la política pero recién en 2015 se sistematiza una evaluación a sus estudiantes y en 2017 se ha implementado una evaluación estandarizada y muestral a los estudiantes de último año. La formación continua en Argentina tampoco es lo eficaz que debería: es voluntaria, no remunerada y si bien facilita el ascenso laboral, se verifica que incluso carreras universitarias de grado y posgrado están devaluadas respecto de otras ofertas y la proliferación de algunas titulaciones universitarias de modalidad no presencial no ayudan a la jerarquización profesional.

Aun así, cabe resaltar la larga trayectoria de capacitación docente observada en Argentina: frecuentemente gratuita, garantizada por la Ley de Educación Nacional (LEN) como derecho de todos los educadores de todos los niveles y modalidades. La creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) viene a corroborar la relevancia dada a la formación docente continua. Un saludable crecimiento de la matrícula de la formación docente ha operado en los últimos 10 años.

La antigüedad en la docencia constituye el único incentivo salarial. A su vez, el salario docente es de los más bajos en comparación con las remuneraciones obtenidas por profesionales de otros rubros equivalentes, lo que termina perjudicando la elección de la carrera docente por parte de los jóvenes más capaces, que encuentran en otras profesiones una mejor posibilidad de progreso.

Otra característica de Argentina es que la educación provista por el sector de gestión privada tiene una fuerte y creciente presencia, lo que genera un sistema dual, con marcadas disimilitudes. Además, el sistema educativo

argentino es federal, por lo cual, también pueden observarse diferencias entre las 24 jurisdicciones que conforman el país. Todas estas diferencias se manifiestan en tópicos como días lectivos, días de huelga, ausentismo docente, salarios docentes, rendimiento de alumnos en pruebas estandarizadas, infraestructura escolar, etc.

Por otro lado, los formatos laborales, principalmente en el sector estatal, son de lo más diversos, así como la carga horaria y la cantidad de instituciones en las cuales un docente argentino trabaja. La carrera docente en sí, no estipula la posibilidad de ascenso permaneciendo frente a los alumnos en la sala de aula. Los directivos, por su parte, suelen dividir su tiempo, postergando tareas pedagógicas a favor de las administrativas para las cuales no siempre se encuentran específicamente preparados, en un contexto de falta de autonomía para decidir cuestiones de diversa índole, como ser la contratación de su propio personal.

Todas estas particularidades hacen pensar en la necesidad de actualización, rediseño y reforma de la normativa y las prácticas en el terreno de la docencia, lo que conllevaría a una fuerte reestructuración del sistema basada en el aseguramiento de la calidad y el refuerzo a la inclusión. La misma Ley de Educación Nacional de 2006 brinda algunas pautas que, de implementarse, serían muy positivas para la carrera docente y para conseguir mejores resultados educacionales para los alumnos más desventajados.

Un punto clave es el rol de los directores escolares, hoy con muy poco margen de maniobra para la toma de decisiones. Aunque su implementación está en un momento inicial, algunas jurisdicciones provinciales están avanzando en modelo de mayor autonomía que pueden resultar inspiradores para cambios más generales y robustos.

Indicadores de progreso de la política docente

PREPARAR EL CAMPO PARA UNA ENSEÑANZA EFECTIVA

Expectativas claras para alumnos y docentes

Los Estatutos docentes nacional y de cada jurisdicción regulan la carrera y la labor docente. La Ley de Educación Nacional (LEN, 26206) plantea la estructura del sistema educativo argentino y establece lineamientos sobre los servicios y las acciones educativas reguladas por el Estado: contenido curricular, formación docente, derechos y deberes de los alumnos. Los Núcleos de Aprendizaje Prioritario establecen metas comunes para todos los niveles y años de escolaridad obligatoria (aunque su cumplimiento es relativo), y los Cuadernos para el Aula orientan la acción docente. Se está elaborando un documento que identifica competencias para el trabajo docente de alcance nacional.



Maximizar oportunidades para aprendizaje en el aula

Los alumnos de escuelas de gestión pública pierden más del 20% de días de clase estipulados por ley, mientras que el porcentaje en escuelas de gestión privada es más cercano al 10%. Existen dificultades para computar los días sin clase.



Formación de docentes de alta calidad

Los programas de formación docente inicial y continua están regulados por la LEN, pero en este último caso son voluntarios, por lo cual no se puede asegurar una asistencia universal a los mismos. En 2013 se inició un proceso de evaluación a estudiantes del último año de formación docente mientras se multiplica una oferta universitaria y no universitaria de calidad cuestionada por diversos actores.



ATRAER, CONTRATAR Y RETENER A DOCENTES TALENTOSOS

Seleccionar a los mejores candidatos para ser docentes

No existen incentivos financieros, institucionales ni simbólicos para seleccionar a los mejores candidatos. Tampoco los directivos pueden intervenir en tal proceso.



Establecer una estructura que atrae y retiene a los más talentosos

Los aumentos salariales y la carrera docente son básicamente resultado de la acumulación de antigüedad. No existen opciones de avance en la profesión vinculadas a la permanencia en el aula. Los niveles salariales están por debajo de ocupaciones con similar o aún inferior nivel de formación.



Apoyar a los docentes para mejorar su práctica

La Argentina tiene una tradición muy antigua de capacitación docente. Existe un organismo nacional, el INFoD, que coordina acciones en torno a la formación inicial y continua, siempre gratuitas. La oferta de capacitación es amplia: cursos presenciales, a distancia, semi-presenciales, por internet, pos-títulos y posgrados universitarios, toda asociada a mecanismos de carrera basados en la acumulación de puntaje para el ascenso a cargos directivos. Poca capacitación en servicio adecuada a las necesidades y demandas del trabajo escolar. Falta de evaluación de impacto.



GESTIONAR PARA UN BUEN DESEMPEÑO

Evaluaciones de docentes regulares y de alta calidad

La Argentina no implementa programas de evaluación docente que consideren el desempeño de los alumnos. Sin embargo, existe una evaluación burocratizada y poco efectiva de los educadores en las escuelas públicas realizada por su director en base a características propias del docente y su labor con dispositivos punitivos no profesionales de actuación.



Reconocer el buen desempeño y enfrentar el desempeño débil

Los mecanismos de reconocimiento de buen desempeño son burocratizados y poco efectivos. No hay mecanismos para enfrentar el desempeño débil ni para reconocer el esfuerzo, el compromiso, talento o la innovación educacional.



Proveer una instrucción de calidad a los más necesitados

A pesar de que la LEN estipula un diseño de estrategias para que los docentes con más experiencia y capacitación se desempeñen en escuelas más vulnerables, esto no sucede. Pocos y dispersos programas nacionales y provinciales han enfocado la cuestión.



- ✓ Sí se ha abordado el tema en cuestión exitosamente. ✗ Todavía no existen las condiciones adecuadas.
 ● Ha habido progreso en la dirección correcta, pero no suficiente.

Introducción: Principales avances y desafíos en la educación en Argentina

La Argentina evidencia uno de los sistemas educativos más antiguos del mundo. Conformado hacia 1852 y estructurado estatalmente a fines del siglo XIX, tuvo un desarrollo relevante durante buena parte del siglo XX. De matriz federal (cada una de las provincias financia, regula y provee educación escolar según el mandato constitucional), el país fue durante mucho tiempo un ejemplo internacional por la organización de sus escuelas, la preparación de sus docentes y el nivel alcanzado por sus alumnos: durante las primeras décadas del siglo XX, prestigiosos pedagogos europeos visitaban instituciones educacionales argentinas para inspirar propuestas para sus respectivos países.

Sin embargo, desde hace ya medio siglo se manifiesta en distintos sectores de la sociedad una visible disconformidad con la educación, lo que se expresa desde textos académicos y de divulgación hasta las opiniones de progenitores y alumnos, pasando por periodistas, funcionarios, empresarios y dirigentes de distintas áreas sociales, políticas y económicas: aunque los motivos suelen ser no coincidentes, los datos del diagnóstico suelen converger.

El número de alumnos en la educación escolar argentina para los niveles inicial, primario y secundario en 2015 es

de 10.082.267 estudiantes (**Tabla 1**).¹ El 78% de ellos se concentra en solo 7 de las 24 jurisdicciones y el 35% sólo en el área metropolitana de Buenos Aires.

En cuanto a la población escolar indígena llega al 2% y la rural, apenas supera el 9% (ver Cuadro 1.A en Anexos). Ya en porcentaje de establecimientos escolares, el peso relativo rural es superior al 28% (ver Cuadro 2.A en Anexos). En relación con el nivel educativo alcanzado por la población (ver Cuadro 3.A en Anexos), los censos decenales de la Argentina muestran sus mejores indicadores: entre los años 1980 y 2010, la población de 25 años y más que no tenía instrucción en el país se redujo más de un 60%, la que logró completar la escuela media aumentó en casi un 90%, y la que completó los estudios superiores y universitarios escaló más del 250% (Di Pietro y Tófaló, 2013).

Los problemas de cobertura escolar no son acuciantes en los inicios de la educación formal. La obligatoriedad escolar es desde la edad de cuatro años y allí la tasa de escolarización viene incrementándose notoriamente en los últimos años. Para los niños y niñas de 5 años, esta tasa representa un 90,3% en la población de más bajo nivel socioeconómico y del 95,5% en la población de mayores ingresos. Ya en el nivel primario, el porcentaje de

TABLA 1: ARGENTINA. CANTIDAD DE ALUMNOS POR SECTOR Y POR NIVEL EN EDUCACIÓN COMÚN. 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento anual 2015.DINIEE. Argentina. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación .

NIVEL EDUCATIVO	ESTATAL	PRIVADO	TOTAL
Inicial	1.152.532 (66,50%)	580.842 (33,50%)	1.733.374
Primario	3.314.198 (72,83%)	1.236.167 (27,17%)	4.550.365
Secundario	2.807.086 (71,12%)	1.139.748 (28,88%)	3.946.834
Total	7.273.816 (71,10%)	2.956.757 (28,90%)	10.230.573

niños de entre 6 y 11 años que asiste a la escuela primaria presenta aún menores diferencias porcentuales entre las poblaciones de menor y mayor nivel socioeconómico, siendo del 100% y del 98% respectivamente, lo que es consistente con la rica historia de la escuela elemental argentina.²

Sin embargo, al analizar el acceso a la escuela secundaria (el nivel más recientemente incorporado a la enseñanza obligatoria), se observan las mayores inequidades. Si bien, se ha avanzado en cuanto al acceso de jóvenes de diversos sectores sociales a la educación media, la brecha en términos de graduados está muy marcada. Estudios recientes señalan que el porcentaje de abandono para una cohorte teórica promedio ronda el 60% en las escuelas públicas y 22% en las escuelas privadas. Los que abandonan son, mayoritariamente, adolescentes varones pobres (Narodowski, 2016).

Los datos resaltan uno de los principales problemas de la

escolarización en Argentina, con variantes según el nivel: inequidades en la inclusión basadas principalmente en el nivel socioeconómico de los hogares (**Tabla 2**).

Existe una importante pérdida de alumnos a lo largo del sistema escolar, o bien, una continuidad cada vez más distante de las trayectorias esperadas (**Tabla 3**).

En lo relativo a la calidad de la educación, las dificultades van creciendo a lo largo del tiempo. Desde 1993 los Operativos Nacionales de Evaluación de la Educación (los ONE, denominados desde 2016 "Evaluación Aprender" y que en 2017 se implementó por 16ta. vez) muestran, al igual que las evaluaciones internacionales como PISA y TERCE, un preocupante estancamiento en el nivel de los resultados obtenidos, especialmente por los estudiantes de los niveles sociales más empobrecidos y una caída relativa respecto de otros países de la región, algunos de los cuales organizaron medio siglo más tarde su sistema educativo inspirándose, paradójicamente, en la Argentina

TABLA 2: ARGENTINA, TASAS DE ACCESO Y FINALIZACIÓN SEGÚN EDAD Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DEL HOGAR Y NIVEL EDUCATIVO. 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SITEAL extraídos de la EPH 2016, INDEC.

CARACTERÍSTICAS DEL NIÑO JOVEN/ NIVEL SOCIOECONÓMICO	BAJO	MEDIO	ALTO
% 5 años escolarizados	90,3	93,7	95,5
% 6 a 11 años escolarizados	100	99	98
% de entre 15 y 16 años que finalizaron el primario entre quienes accedieron al nivel	95,7	99,4	99,3
% de entre 12 y 17 años escolarizados	84,5	91,0	97,4
% de entre 20 y 22 años que finalizaron el secundario entre quienes accedieron al nivel	57,9	72,8	86,9

TABLA 3: ARGENTINA, TASA DE PROMOCIÓN, REPITENCIA Y ABANDONO EN PRIMARIA Y SECUNDARIA. 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2013 y 2014. DiNIECE. MEN .

PRIMARIA (6 AÑOS)			SECUNDARIA—CICLO BÁSICO			SECUNDARIA—CICLO ORIENTADO		
Promoción efectiva	Repitencia	Abandono interanual	Promoción efectiva	Repitencia	Abandono interanual	Promoción efectiva	Repitencia	Abandono interanual
97,08%	2,14%	0,78%	80,05%	11,58%	8,37%	79,13%	6,35%	14,51%

(Galiani, 2017) (ver Gráfico 1.A en Anexos). La evaluación Aprender de 2016 ha evidenciado resultados poco satisfactorios. Por ejemplo, para el último año de la secundaria, en el área de Lengua, apenas algo más de la mitad de los alumnos alcanza los niveles Satisfactorio/Avanzado, mientras en el área de Matemática, la tercera parte de dichos niveles siendo que el 40% está por debajo del nivel básico.

En todos los casos, los alumnos que presentan los más bajos rendimientos son aquellos en situación de mayor vulnerabilidad: los que pertenecen a hogares de bajo nivel socio-económico; que asisten a escuelas de gestión estatal; que tienen sobre edad y/o han repetido y son varones. Un dato interesante y alentador es que hay mayoría de escuelas rurales con más de un 50% de sus estudiantes que presentó niveles de desempeño Satisfactorio y Avanzado (Aprender, 2016).³

Independientemente de sus resultados, las evaluaciones Aprender muestran la falta de acendro de la cultura de la evaluación en el sistema escolar. Los alumnos de escuelas públicas de los grandes centros urbanos respondieron a la prueba en porcentajes inferiores al 65%, llegando en algunas provincias a porcentajes de participación inferiores al 50% (Aprender, 2016).

Además, se observa en Argentina un incremento de la matrícula en escuelas privadas por sobre las escuelas públicas: en los últimos 15 años, el sector privado explica el 45% de los nuevos alumnos del nivel inicial y el 55% de los del nivel medio. Para el nivel primario se observa crecimiento negativo en las escuelas públicas (-10%) paralelo a un aumento del 23% en las escuelas privadas. Para el año 2015, casi el 30% de la matrícula de la educación obligatoria asistía a escuelas privadas, aunque en los grandes centros urbanos esta proporción nunca es menor al 40%.

Esta importancia que el sector privado viene adquiriendo tiene un alto impacto en las políticas públicas docentes dado que casi el 30% del total de educadores de inicial, primaria y secundaria (de educación común), es empleado por el sector privado, mientras que un 5% trabaja en ambos sectores (ver Cuadro 4.A en Anexos). Si consideramos cuestiones de género, según el último censo docente (CENPE 2014), más del 75% del personal docente es femenino (ver Gráfico 2.A en Anexos).

En cuanto a la infraestructura edilicia escolar, la realidad es poco alentadora: los datos más completos y recientes provienen del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CeNIE), realizado entre fines de 2014 e inicios de 2015. En general, la menor disponibilidad de servicios básicos en las escuelas públicas se observa en redes cloacales.

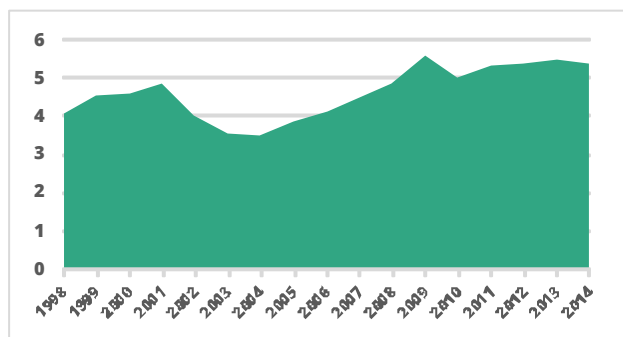
Casi la totalidad de las escuelas cuentan con agua y electricidad de red (ver Gráfico 3.A en Anexos).

En términos de recursos financieros, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, sancionada en 2005, estableció que los gobiernos de la Nación y de cada provincia irían aumentando la inversión en educación desde el 2006, siguiendo un esquema predeterminado, hasta llegar a un 6% del PBI para el año 2010.

Si bien hay un debate técnico acerca del real logro de esta meta, es indudable que el gasto educativo creció significativamente como proporción del PBI (Gráfico 1), cuestión que presenta desafíos notorios respecto de la eficiencia y efectividad del incremento obtenido a la luz de las deficiencias que presenta el sistema educativo.

GRÁFICO 1: ARGENTINA. PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO DESTINADO A EDUCACIÓN. 1998—2014.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, DataBank.⁴



A pesar de su criticidad y de la insatisfacción expresada por diferentes sectores sociales y políticos, el debate sobre la educación argentina parece aglutinarse, desde hace mucho tiempo, alrededor de crisis espasmódicas que se generan todos los años: los resultados de las evaluaciones nacionales, las protestas estudiantiles, la violencia contra algunos docentes y especialmente las huelgas docentes las que, usualmente a principios de cada año, amenazan el cumplimiento efectivo de los días lectivos establecidos por ley.

Tanto en los medios como en el seno de la actividad política y estatal, cuestiones como el ausentismo o la supuesta baja calificación profesional han tomado el lugar de un debate estratégico acerca de cómo mejorar la carrera docente, cómo identificar a los mejores educadores para incentivarlos, cómo compensar el desempeño débil y qué herramientas construir para atraer a los jóvenes más calificados a la docencia.

Estado de las políticas docentes

Preparar el campo para una enseñanza efectiva

Necesidad de establecimiento de expectativas claras sobre qué deben aprender los alumnos y qué se espera de los docentes

La Ley de Educación Nacional N°26.206 (LEN), sancionada en 2006, establece que el Ministerio de Educación Nacional, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (conformado por los 24 ministros provinciales de educación y el ministro de educación de la Nación), debe definir contenidos mínimos y núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) para todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria. El propósito es el de asegurar un mínimo común en términos de calidad y cohesión nacional, además de garantizar la validez nacional de los títulos. El Consejo Federal de Educación definió los NAP como “aquellos saberes mínimos que todos los estudiantes deben recibir y aprender para aprobar el año en cualquier lugar de la Argentina” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004).

Los NAP constituyen un marco común, pero las jurisdicciones provinciales pueden formular un Diseño Curricular propio que permita enriquecerlos a partir de las particularidades regionales y provinciales.

Sin embargo, no existen dispositivos de control ex post, ni siquiera las Evaluaciones Nacionales, que identifiquen para cada alumno o para cada curso en cada escuela, los alcances y dificultades en la consecución de logros, excepto las pruebas que decida tomar cada educador. De hecho, es común que alumnos de un mismo grado de primario o año de secundaria aprendan disímiles contenidos con diferentes niveles de profundidad, aun asistiendo a un mismo establecimiento escolar.

Tampoco se han explicitado en un marco regulatorio nacional las competencias docentes para cada nivel y modalidad educacional. Sin embargo, algunas provincias han avanzado (en sus diseños curriculares o fuera de ellos) en la formulación de un diseño descriptivo de ciertas capacidades docentes, o bajo la forma de “claves” para la enseñanza y el aprendizaje.⁵

Los instrumentos de evaluación están muy poco desarrollados y supeditados a las limitaciones burocráticas que se desarrollan en la sección **“Apoyo a los docentes poco adecuado a sus necesidades reales.”**

Bajos tiempos de instrucción en las aulas

La Jornada Escolar Extendida (JEE) o Jornada Completa (JC) ha sido definida como un importante paso hacia la meta de calidad educativa con inclusión social pero las mismas, establecidas por la LEN, aún están lejos de alcanzarse.

Si bien la norma para el 2010 era: “Lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas,” en el año 2015 había sólo un 14% de alumnos que asistían a escuelas con JEE/JC, muy lejos de lo establecido legalmente.

En relación con los días lectivos, la ley 25.864, promulgada en 2004, fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta educación inicial, primaria y secundaria. En el año 2010, una Resolución Nacional estableció como objetivo llegar progresivamente a los 190 días de clase. Recién para el año 2016, se logró consensuar el primer calendario escolar de 190 días. Sin embargo, ni el país en su conjunto, ni en la mayoría de las escuelas públicas, se cumplen los mínimos 180 días de clase.

La propia redacción de la ley presenta algunas dificultades para monitorear su cumplimiento dado que para computar un día de clase, alcanza con el 50% del tiempo escolar cumplido.⁶ Además, por “tiempo escolar” se entiende que la unidad de medición es cada escuela, lo que dificulta su análisis en instituciones más grandes en las que algunos alumnos podrían no tener clase durante todo un día y otros sí. Al mismo tiempo, la norma no prevé sanciones frente a su incumplimiento y no conviene en “recuperar” los días perdidos sino “compensar.”

Los grandes medios y el enfoque político general tienden a identificar “días de clase perdidos” con huelgas docentes. Sin embargo, algunos trabajos tienden a mostrar que aún sin huelgas docentes es difícil alcanzar los 180/190 días de clase. Un estudio comparó los días efectivos de clase para estudiantes del último año de secundario en escuelas públicas y privadas, y su resultado fue que en las escuelas públicas no se alcanzan más de 140 días efectivos promedio mientras en las privadas el promedio es de 164 días (Borgatti, 2006). Otro estudio mostró que analizando el mismo “calendario escolar”

dispuesto por el Ministerio de Educación de una jurisdicción, los días efectivos de clase establecidos por la norma no superaban los 175 en inicial y primaria y los 165 en secundaria: la discrepancia estaba basada en que para llegar al máximo de 180, se contaba como “días de clase” aquellos dedicados a los exámenes y hasta las jornadas de capacitación docente sin alumnos (Katz, 2013).

Al respecto de las huelgas docentes, la investigación basada en evidencia disponible, aunque limitada a algunos pocos años, ha mostrado que el sector docente encabeza el ranking argentino de días no trabajados por conflictos laborales. En dicho estudio, se ha construido un índice de conflictividad laboral en el que se muestra que la enorme disparidad entre la conflictividad docente entre provincias no parece guardar correlación estadística ni con el salario ni con la salida de alumnos al sector privado. Por su parte, el impacto de la conflictividad laboral docente es muy inferior en el sector privado que en el estatal, a pesar de que los salarios son similares (Narodowski, Alegre y Moschetti, 2016).

Un estudio que combina bases de datos administrativas y bases estadísticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Montoya, 2014), muestra que, para el año 2013, cada docente de la educación primaria común se ausentó un promedio de 20 días siendo que apenas un 6% de tales inasistencias serían injustificadas, mientras que las restantes serían por motivos contemplados en el Estatuto del Docente. Lamentablemente no se dispone de información sobre usos abusivos de permisos de ausencia lo que permite concluir que la mayor parte del ausentismo de los docentes no radica en transgredir normas sino, justamente, en cumplirlas.

La percepción social de esta cuestión parece generalizarse y profundizarse aunque se posan pocos datos confiables al respecto: las pruebas PISA 2012 indican altos niveles de ausentismo para la muestra de escuelas secundarias argentinas (ver Gráfico 4.A en Anexos).

Algunas provincias han intentado contrarrestar el ausentismo docente por medio de bonificaciones por

Al respecto de las huelgas docentes, la investigación basada en evidencia disponible ha mostrado que el sector docente encabeza el ranking argentino de días no trabajados por conflictos laborales.

Pero las dificultades en la continuidad efectiva de los días de clases son mayores y más complejas. La regulación laboral docente existente en cada provincia consagrada por leyes e inspirada en una matriz original—el Estatuto del Docente de 1958—tiende a permitir un número considerable de ausencias docentes justificadas, pero lamentablemente no hay datos precisos respecto de su frecuencia e impacto.

En los medios de comunicación, y especialmente frente a las huelgas y reclamos de los docentes, las autoridades y los medios suelen recurrir a cifras de ausentismo que van desde el 11% al 40% aunque no hay fuentes públicas disponibles ni tampoco queda clara la referencia de las proporciones presentadas. Estas mismas fuentes evalúan que el ausentismo en las escuelas privadas es muy inferior que en las estatales.

presentismo. Otras han implementado un control biométrico para monitorear la asistencia. No se conocen estudios del impacto de dichas medidas en la asistencia de los docentes. Los sindicatos docentes arguyen que el ausentismo es el efecto de situaciones laborales estresantes y de malas condiciones escolares. Estas hipótesis, razonables, tampoco se respaldan en evidencia robusta.

Lamentablemente, carecemos de evidencia de correlación estadística entre días de clase y rendimiento de los alumnos en pruebas estandarizadas. Tampoco se conoce en Argentina la proporción del tiempo que los docentes dedican a instrucción en el aula, ya que no existe un monitoreo tal. Un trabajo reciente estima el efecto de las huelgas docentes en escuelas primarias con los logros educacionales alcanzados por los estudiantes a largo plazo, así como con sus resultados en el mercado laboral (Jaume y Willen, 2017).

RECUADRO 1: EL ENIGMA DE LA JORNADA LABORAL DOCENTE

Un dato llamativo de la profesión docente es que no parece existir una oferta laboral estándar presentada como ideal, deseable o adecuada para el empleador y los empleados. Existen varios formatos laborales en cuanto a dedicación, carga horaria, salario, etc. y es cada docente quien elige en función de su necesidad, su conveniencia o de su adecuación a la oferta existente.

Existen los siguientes formatos básicos: a) Jornada simple o Turno, en Educación Inicial y Primaria (entre 3 y 5 horas); b) Hora cátedra/módulo, en Educación Secundaria y las llamadas “materias especiales” (plástica, educación física, etc.) de Educación Primaria (entre 40 y 90 minutos); c) Jornada extendida o completa, en Educación Inicial, Primaria y Secundaria (entre 6 y 8 horas).

Estas variantes son válidas tanto para docentes a cargo de alumnos como para directivos, aunque en algunas jurisdicciones se tiende a que estos concentren una mayor carga horaria como para lograr un mayor compromiso con establecimientos que poseen numerosos profesores y estudiantes.

Así, son los docentes quienes optan por uno, dos o tres turnos, jornada completa solamente o suman un turno, un turno más horas cátedra, una escuela o más escuelas, etc. Los directivos que trabajan a tiempo parcial pueden sumar un turno u horas cátedras, incluso en otra escuela que la que dirigen. Las escuelas secundarias han utilizado mayormente el régimen de hora cátedra lo que generó una importante dispersión de actividades laborales de un mismo profesor en varias escuelas, delineando lo que dio en llamarse “profesor-taxi”. Hubo desde 1967 intentos fallidos o parciales de concentrar todas las actividades de un mismo profesor en un solo establecimiento. Algunas provincias han avanzado en este tipo de concentración de la jornada laboral tendiendo a un sistema de contratación por tiempo completo aunque con resultados parciales.

De la jornada laboral docente en la Argentina se sabe cuándo comienza pero no cuándo termina. El tiempo de preparación de clases, corrección de trabajos, capacitación, atención a las familias, etc. que usualmente se realiza fuera del horario escolar no tiene una especificación clara dentro de la jornada laboral y forma parte de la enunciación genérica de las obligaciones laborales en los Estatutos y en la reglamentación escolar de cada provincia.

Por otro lado, ni los cargos ni el salario se relacionan con factores efectivos ni identificables de esfuerzo o resultado laboral. Por ejemplo, de acuerdo a esta forma de organización laboral, acumular dos turnos en primaria con un total de setenta alumnos amerita iguales derechos y obligaciones que acumular dos turnos con 30 alumnos en total. Y ambas situaciones son decididas, finalmente, por el agente que se ofrece para trabajar.

En los últimos años, algunas provincias (en algunos casos con el apoyo financiero del gobierno nacional) han previsto adicionales para tareas complementarias como tutorías a los alumnos, actividades de apoyo extraescolar y hasta para capacitación, especialmente en la enseñanza media. Sin embargo, este nuevo formato no articula con los formatos pre-existentes, lo que también ocurre con las denominadas “horas institucionales” para financiar proyectos especiales. Esto parece alentar conductas tipo free rider por parte de docentes con mayor información respecto de estos programas, mayor capacidad de adaptación a las demandas administrativas, etc.

Esta superposición de formatos tiene un correlato visible con la administración centralizada del personal docente en la proliferación de cargos diferenciados y superpuestos, sin relación directa con la matrícula ni con las condiciones de educabilidad, muchos de ellos herederos directos del proceso de transferencia de servicios educativos a las provincias concluido en 1994. Algunas provincias tienen más de 350 categorías docentes diferentes entre las cuales distribuyen el personal mientras que provincias de perfil demográfico y oferta educativa similar mantienen la mitad o menos de esos cargos (ver Gráfico 5.A en Anexo).

Formación docente

El sistema formador argentino presenta instituciones superiores tanto universitarias como no universitarias, con una clara preponderancia de matrícula en estas últimas, ya sean privadas o estatales. El modelo universitario prioriza la formación académica con un tramo final y muy acotado de formación pedagógica, mientras que en los institutos terciarios la formación pedagógica es el eje de la propuesta (Mezzadra y Veleda, 2014).

La LEN estipula los objetivos y las principales herramientas de política educativa vinculada a la formación docente (ver Cuadro 5.A en Anexos). También crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) responsable de regular el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras; validez nacional de títulos docentes y certificaciones.

El INFoD es responsable por el desarrollo de planes orientados a la formación docente inicial y continua para los docentes de ambos sectores y además, totalmente gratuita, tanto para personal de establecimientos de gestión estatal como privada. Su base normativa es una Resolución del Consejo Federal de Educación que establece lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial.

Pero la oferta específica no es nacional sino de cada provincia y de las universidades públicas y privadas, lo que genera un número elevado de establecimientos formadores de docentes (más de 1500 en todo el país), una dispersión de los esfuerzos y enormes dificultades para apoyar la labor en cada institución. No existen registros sistemáticos del nivel académico y la composición del equipo de profesores de cada uno de esos emprendimientos. El tiempo de estudio en estas instituciones excede en mucho la duración teórica de las carreras, aunque esta es una característica común a toda la educación superior argentina.

En los últimos años, dos provincias han decidido a reconvertir sus institutos terciarios en universidades pedagógicas provinciales y una tercera está comenzando ese proceso en 2018, aunque no hay evidencia disponible sobre el desempeño docente en función de su formación inicial. Más bien podría argüirse que el formato institucional no parece ser un buen predictor del buen desempeño de los educadores.

En cuanto al perfil de jóvenes que se dedican a estudiar magisterio o profesorado, algunas investigaciones dan cuenta de cambios en la imagen que los jóvenes tienen de su propia decisión y de su futuro laboral (Alliaud, 2014).

Entre los años 2003 y 2015, la matrícula en los institutos de formación docente creció más de un 600%, aunque en los grandes centros urbanos (como la Ciudad de Buenos Aires), el crecimiento del número de aspirantes a la docencia ha sido menor.

Un dato alentador es el esfuerzo de algunas provincias por la adecuación de la formación docente a los contextos educativos de los pueblos originarios. Sobresale el CIFMA (Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen) de la Provincia del Chaco, destinada a la formación docente bilingüe multicultural de la población de etnias Toba, Wichí y Mocoví.

Un intento interesante de evaluación fue la "Evaluación integral de la formación docente, evaluación de estudiantes 2013-2015" (Fleitas, et. al., 2015). Lamentablemente sus conclusiones no están disponibles.

El 31 de octubre de 2017, por primera vez se efectuó una evaluación estandarizada de desempeño de los alumnos del último año de la carrera docente, quienes ingresarán a la docencia a partir del 2018. La Evaluación, denominada "Enseñar," fue de alcance nacional y de carácter muestral y organizada por el MEN y su Secretaría de Evaluación Educativa. Los estudiantes evaluados cursan el cuarto año de las carreras de formación docente de educación primaria y de materias del ciclo básico de la educación secundaria. La idea por detrás de "Enseñar" es lograr valorar el perfil del futuro docente, la trayectoria educativa y las percepciones sobre su formación en la carrera y el futuro de la misma. Cada instituto de formación docente recibirá el informe correspondiente al desempeño de sus alumnos para poder trabajar a partir de ello. Lamentablemente, los estudiantes que cursan en instituciones universitarias (públicas y privadas) quedaron afuera de la muestra.

Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos

Falta de procesos para seleccionar a los mejores candidatos a docentes

En el sistema escolar argentino, el nivel de autonomía en la toma de decisiones escolares es más bien bajo en lo que hace a la gestión de recursos y las escuelas estatales no contratan a sus docentes, a diferencia de las escuelas privadas.

En las escuelas de gestión estatal, la selección de docentes mantiene una lógica administrativa centralizada por medio de un sistema de méritos individuales: los docentes de cada provincia cuentan con asignación de

puntos por título, antigüedad docente, capacitación y otros ítems, a partir de los cuales pasan a formar parte de listados ordenados según puntajes, del más alto al más bajo. En actos públicos, y siguiendo rigurosamente el orden establecido en tales listados, los docentes reciben ofertas de vacantes disponibles que pueden o no aceptar: el docente elige la escuela y ésta no tiene cómo no ser elegida por el docente que así lo decide. Los directores de escuelas estatales no tienen participación alguna en la incorporación de personal a su propia escuela (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014).

El prerrequisito para la incorporación es el título docente “habilitante” pero, supletoriamente, la normativa admite que es posible ejercer la docencia sin títulos habilitantes, con títulos superiores (a los que se les puede adicionar la acreditación de un tramo de formación pedagógica), por la acreditación de un título en un campo profesional (especialmente en escuelas técnicas), etc.

En algunas provincias, regiones, niveles educativos y/o disciplinas en las que hay carencia de oferta de docentes, los estudiantes de la formación docente son habilitados a comenzar su vida laboral sin haber concluido sus estudios. Lo mismo sucede con profesionales universitarios de diversas áreas.

El listado de méritos como mecanismo de incorporación funciona principalmente para docentes con alumnos a cargo. Para el personal directivo, suelen sobrevivir las pruebas de oposición que ya prácticamente desaparecieron entre los educadores de base.

Los cargos conseguidos por concurso de méritos (“titulares”) mantienen estabilidad laboral hasta la jubilación a edad legal, salvo casos muy excepcionales vinculados al mal desempeño, al que se le sigue un

proceso disciplinario. Existen cargos transitorios (suplentes, provisionales, interinos) que en algunas provincias pueden extenderse durante años sin haber aprobado siquiera un examen psico-físico ni obtener su rango por concurso. Leyes especiales en algunas provincias suelen contemplar titularizaciones masivas, sin concursos, cuando la mora en su substanciación se torna irrecuperable. En algunas otras provincias, se ha tendido a respetar puntillamente los pasos dispuestos en la normativa lo que suele aparejar demoras muy importantes (de años) para la finalización de los concursos. Otras provincias, finalmente, conservan un status quo más informal y pueden no regularizar a los docentes. Lamentablemente, no hay datos sobre la situación laboral docente en cada jurisdicción.

En algunas provincias, últimamente, se ha propuesto, auspiciosamente, la incorporación de directivos en forma descentralizada para escuelas específicas y por plazos limitados. Sin embargo, son experiencias muy acotadas y/o que aprovechan los intersticios de la normativa general.

En las escuelas de gestión privada, en cambio, la selección e incorporación de los docentes está basada en los típicos mecanismos del mercado de trabajo, según criterios propios, de cada escuela, en forma descentralizada. En estos casos, es la escuela la que elige al docente, incluso cuando el mismo Estado financie, en parte o en todo, el salario de los educadores.

En estos establecimientos, el despido es posible de acuerdo a la normativa laboral general (con justa causa o sin ella, lo que amerita en este caso el pago de una indemnización por despido). El Estado puede contribuir a financiar salarios pero no financia indemnizaciones por despido.

En algunas provincias, regiones, niveles educativos y/o disciplinas en las que hay carencia de oferta de docentes, los estudiantes de la formación docente son habilitados a comenzar su vida laboral sin haber concluido sus estudios.

FIGURA 1: ARGENTINA. VOLANTE SINDICAL SOBRE JORNADA FORMATIVA.

En Argentina, la carrera docente es tan compleja, que existen cursos orientados a describir su funcionamiento, dictado, en este caso, por un gremio docente

Ausencia de una estructura profesional para la docencia que atraiga y retenga a los más comprometidos e innovadores

En el artículo 69 de la Ley de Educación Nacional de 2006 se estipula que “la carrera docente admitirá al menos dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.”

Interpretado con su mejor luz, el texto de la ley constituye un paso muy importante para la modernización de la carrera profesional de los educadores puesto que parece proponer una carrera para los docentes que se desempeñan en el aula y otra opción de carrera para aquellos que se desempeñan en cargos directivos. En ambos casos, el criterio ineludible para considerar ascensos es la formación continua, pero el texto de la ley abre la posibilidad para la aplicación de otros criterios.

Al contrario de lo establecido en esta ley nacional (que no

ha tenido impacto concreto en ninguna provincia en lo que respecta a este artículo) las leyes provinciales (los estatutos del docente respectivos) reiteran el mismo esquema que el establecido desde la normativa matriz de 1958, donde ambas opciones forman parte de una sola carrera para el docente contratado en el sector estatal, por lo que no existe un “plan de carrera” para aquellos que sólo pretenden enseñar: el cargo de maestro o de profesor frente alumnos es un único cargo para toda la vida laboral si el educador no pretende dirigir una escuela.

Es entonces que, en la Argentina, el recorrido de la carrera docente estatal siempre se inicia por el cargo de menor jerarquía escalafonaria de cada nivel educativo (inicial, primario, secundario o terciario) y para cada nivel de enseñanza existe un escalafón diferente existiendo, en algunas provincias escalafones diferenciados y no conectados aún dentro de un mismo nivel educativo: otra herencia no modificada de la transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias concluida en 1994.

La mudanza de carrera de un escalafón a otro, aún en el mismo nivel de enseñanza y aún en la misma jurisdicción provincial, suele suponer el reiniciar en la jerarquía desde el nivel más bajo, dificultándose la transferencia de la posición laboral obtenida en el escalafón anterior.

Algunos cargos permanecen por fuera de los escalafones principales y no mantienen posibilidades de ascenso: es el caso del personal de apoyo como psicopedagogos, asistentes sociales, preceptores, etc.

A modo de ejemplo, un escalafón de la educación primaria común mantiene este diseño, donde sólo el cargo de menor jerarquía (maestro/a) es de trabajo frente a alumnos y los otros seis son de dirección. El ejemplo que se brinda es el de la normativa de 1958, equivalente (con otros nombres) a los escalafones actuales en todas las provincias.

Los directivos escolares asumen sus cargos de manera análoga a los docentes a cargo de alumnos: orden de mérito y el agente elige a la escuela. Esto genera que los directivos que obtienen una posición en cada establecimiento no solo no tienen un proyecto para su labor sino que puede darse el caso que ni siquiera conozcan a la institución, su comunidad o sus singularidades: que la pisen por primera vez en su vida al tomar posesión del cargo. La estructura centralizada burocrática es la que asigna los recursos educativos en el sector estatal argentino.

Además, los directivos en Argentina no cuentan con autonomía administrativa para gestionar sus recursos humanos, ni pedagógica para diseñar el currículo de contenidos. El rol del director y la necesidad de su

FIGURA 2: ARGENTINA. ESCALAFÓN DE EDUCACIÓN PRIMARIA COMÚN.

Fuente: Elaboración propia en base a Argentina. Ley 14473 de 1958



fortalecimiento, son tópicos que se encuentran actualmente en el centro del debate (OEI, 2017).

El panorama es más flexible en las instituciones de gestión privada dado que en éstas la contratación del personal directivo suele no requerir el antecedente escalafonario de experiencia en la enseñanza, sino solamente las titulaciones habilitantes. Las escuelas privadas pueden crear institutos ad hoc de carrera docente, mecanismos propios de capacitación y ascenso y hasta adicionales salariales de acuerdo a criterios fijados por las partes, siempre que utilicen recursos financieros propios. Como en muchos otros aspectos, las escuelas privadas tienen mayor capacidad de toma de decisiones que sus pares estatales.

En cuanto a la estabilidad del docente de escuelas de gestión pública, el titular tiene estabilidad en el cargo (no cesa y nadie puede desplazarlo), y si hay cierres de cursos u otras circunstancias, tiene derecho a una reubicación, sustituyendo a docentes de categorías inferiores. El docente interino o provisorio (que ocupa un cargo sin titular nombrado) sólo puede ser desplazado por un titular designado. El suplente (que reemplaza a un titular nombrado) se mantiene en el cargo hasta que éste regrese al mismo. En las escuelas de gestión privada, solamente existen las figuras de docente titular o suplente.

Salario docente

El salario docente del sector estatal de la Argentina está financiado centralmente por cada provincia y, en algunos casos, por la provincia y la Nación. Un componente nacional menos significativo está presente en todos los salarios.

Para el caso del sector privado de la educación escolar, el Estado garantiza que el salario sea igual al de los docentes estatales (LEN, art 64). El financiamiento del mismo puede provenir de fondos públicos, privados o mixtos: la LEN reconoce en su art. 65 la posibilidad de "asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes...", confirmando una tradición iniciada en 1947. Su composición es similar al salario del docente de escuelas de gestión estatal en los ítems enumerados. Las escuelas privadas pueden otorgar bonificaciones usando recursos financieros propios.

El artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo estableció la necesidad de un acuerdo federal y de las entidades gremiales docentes respecto de, entre otros ítems, garantizar un salario mínimo docente. Este artículo se implementó a partir de 2008 y hasta 2016 bajo la forma de una denominada "paritaria nacional docente" en la que

TABLA 4: ARGENTINA, COMPONENTES CENTRALES FRECUENTES DEL SALARIO DOCENTE

COMPONENTES	CONCEPTO
Sueldo básico	Es la suma que se determina para cada categoría. Sobre ella se establecen las bonificaciones y los descuentos que marcan las leyes laborales e impositivas.
Bonificación por antigüedad	Incrementos porcentuales por tramos de años.
Bonificación por desfavorabilidad	Corresponde por ruralidad, dificultad de acceso o distancia a zona urbana.
Componentes salariales no bonificables	Son los que no computan para bonificar y "achatan" la pirámide escalafonaria, reduciendo las diferencias entre jerarquías y antigüedades. Algunas jurisdicciones incluyen aquí un adicional por material didáctico o transporte y en algunos casos por presentismo.
Componentes salariales no remunerativos	Son los que no computan ni para bonificaciones ni para los descuentos de ley, popularmente llamados "salario en negro," irregulares por el mismo estado paga salarios flexibilizando su normativa.

este mínimo era el resultado de una negociación entre los cinco sindicatos docentes con representación nacional, el Ministerio de Educación de la Nación y representantes del Consejo Federal de Educación. Desde 2017, la estipulación de dicho mínimo corre por cuenta del Ministerio de Educación de la Nación, con un esquema de actualizaciones automáticas, pese a las quejas de las entidades gremiales.

Independientemente del mínimo nacional, la especificación del salario real se establece por provincia en mesas de negociación paritaria o similar. Es allí que, considerando el mínimo nacional, las provincias deciden el salario para cada uno de los escalafones y los cargos propios de cada jurisdicción. El esquema es también centralizado siendo que las escuelas no participan en la asignación de ítem salarial alguno.

Como resultado de estas 24 negociaciones salariales, el mapa del salario docente presenta enormes diferencias interprovinciales para el mismo cargo y la misma tarea. Además, el total salarial por un segundo cargo docente no siempre duplica el monto del primer cargo. Algunas provincias han tendido a desincentivar la acumulación de cargos reduciendo el valor de la hora trabajada a partir de

cierto límite. Los datos muestran una dispersión muy grande entre provincias y la ausencia de un criterio unificado al respecto (ver **Tabla 5** y Gráfico 5.A en Anexos).

La actualización salarial en los últimos años también evidencia serias diferencias interprovinciales e inequidades que se mantienen a lo largo del tiempo.

Como se vio, la bonificación salarial preponderante es la antigüedad docente. Es importante señalar que no se diferencia en qué cargo docente se acumula antigüedad ni cuántas horas insume. Por ejemplo, un docente que enseña dos horas semanales de un curso del secundario durante 10 años se halla en la misma categoría de antigüedad que un docente que durante ese período de tiempo fue maestro de jornada completa y luego vice director y director.

El sistema salarial, por tanto, premia sólo el paso del tiempo y la lealtad con el empleador. Las categorías salariales por antigüedad varían poco entre provincias y siguen la lógica original del art. 40 del Estatuto de 1958 (**Tabla 6**).

TABLA 5: ARGENTINA, COMPONENTES CENTRALES FRECUENTES DEL SALARIO DOCENTE

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.salariodocente.com.ar>

ORDEN	JURISDICCIONES	UN CARGO	% del salario en relación al salario más alto	ORDEN	JURISDICCIONES	DOS CARGOS	% del salario en relación al salario más alto
1	Santa Cruz	19294,48	-	1	Tierra del Fuego	37746,65	-
2	Tierra del Fuego	18846,33	97,68%	2	La Pampa	34005,54	90,09%
3	San Luis	18511,53	95,94%	3	Chubut	33756,15	89,43%
4	La Pampa	17814,96	92,33%	4	Santa Cruz	33707,13	89,30%
5	Salta	17581,19	91,12%	5	Santa Fe	32920,00	87,21%
6	Córdoba	17317,99	89,76%	6	Neuquén	32446,79	85,96%
7	Chubut	17009,50	88,16%	7	Córdoba	32431,87	85,92%
8	Río Negro	16654,43	86,32%	8	Tucumán	30374,12	80,47%
9	Santa Fe	16460,00	85,31%	9	Salta	30283,18	80,23%
10	Neuquén	16214,90	84,04%	10	Río Negro	29943,11	79,33%
11	Tucumán	15168,56	78,62%	11	C.A.B.A.	27238,00	72,16%
12	Chaco	13902,23	72,05%	12	Buenos Aires	26665,89	70,64%
13	C.A.B.A.	13619,00	70,58%	13	Entre Ríos	26561,11	70,37%
14	Buenos Aires	13332,30	69,10%	14	San Luis	26131,60	69,23%
15	Entre Ríos	13280,55	68,83%	15	Mendoza	25711,19	68,12%
16	Corrientes	13276,67	68,81%	16	Corrientes	25124,67	66,56%
17	Mendoza	12855,60	66,63%	17	Chaco	24135,71	63,94%
18	San Juan	12614,93	65,38%	18	San Juan	23922,10	63,38%
19	Jujuy	11861,23	61,47%	19	Catamarca	23371,49	61,92%
20	Catamarca	11740,07	60,85%	20	La Rioja	23180,74	61,41%
21	Misiones	11690,03	60,59%	21	Jujuy	23039,73	61,04%
22	La Rioja	11592,19	60,08%	22	Misiones	22442,68	59,46%
23	Formosa	11037,26	57,20%	23	Formosa	22075,51	58,48%
24	Santiago del Estero	10632,00	55,10%	24	Santiago del	18928,77	50,15%

TABLA 6: ARGENTINA. AUMENTO SALARIAL POR ANTIGÜEDAD DE ACUERDO AL ESTATUTO DEL DOCENTE DE 1958

Fuente: Estatuto del personal docente nacional, Ley 14473 de 1958

ANTIGÜEDAD	INCREMENTO SALARIAL (%)
1 año	10%
2 años	15%
5 años	30%
7 años	40%
10 años	50%
12 años	60%
15 años	70%
17 años	80%
20 años	100%
22 años	110%
24 años	120%

Resulta llamativo que el máximo aumento salarial se perciba a los 22 o 24 años de servicios (dependiendo de la provincia) dado que el retiro jubilatorio actual se produce entre los 55 y los 65 años de edad por lo que, para una carrera docente frecuente, luego de los 45 o 50 años de edad ya no se obtienen aumentos salariales, quedando la retribución estancada los últimos 15 ó 20 años de carrera. Esta situación obedece a un motivo histórico: la norma matriz de 1958 también prescribía una jubilación con 25 años de antigüedad sin límite de edad por lo que el último aumento era inmediatamente anterior a la jubilación. Ese

TABLA 7: ARGENTINA. BONIFICACIÓN PORCENTUAL POR ANTIGÜEDAD. CÓRDOBA.

Fuente: uepccapital.com.ar/bonificacion-por-antiguedad/

ANTIGÜEDAD	INCREMENTO SALARIAL (%)
0 a 4 años	15%
5 años	30%
7 años	40%
10 años	50%
12 años	60%
15 años	70%
17 años	80%
20 años	100%
22 años	110%
24 años	120%
26 años	130%
28 años	140%
30 años	150%

beneficio se eliminó rápidamente pero nunca se modificaron las escalas salariales, por lo que el último tramo de la vida laboral resta estancado salarialmente para la misma categoría.

Frente a esta situación, algunas provincias resolvieron el problema remunerando hasta un 150% por antigüedad a los 30 años de carrera. En la práctica, el monto total no representa más del 70% ya que el básico es relativamente bajo por el ya comentado "achatamiento salarial" dado que el mayor componente son las sumas no bonificables.

Como se advierte de lo anterior, el salario del docente argentino no contiene incentivos por formación, capacitación, compromiso social, innovación ni resultados académicos. Solamente se considera la antigüedad hasta el techo de los 22/24/30 años de labor.

Una preocupación tradicional, recurrente y muy difundida en la Argentina es la relacionada con los bajos sueldos de los educadores, motivo por el cual se presume que los estudiantes más talentosos pueden verse desincentivados de seguir la carrera docente por el escaso incentivo salarial tanto en términos del recorrido de la carrera docente como en la comparación con otras profesiones.

Efectivamente, al comparar el salario de los docentes con el de otras profesiones, se puede ver claramente que los primeros perciben salarios por debajo de los últimos como lo demuestra el estudio de Mizala y Ñopo para un grupo de países latinoamericanos (2012). La Argentina no es una excepción: el promedio salarial docente evidencia valores menores que para trabajadores del sector servicios con formación equivalente y que para trabajadores industriales (**Gráfico 2**).

Las consecuencias de este esquema son previsibles. Para decirlo en términos de Mizala y Ñopo (2012), el sistema implica que la profesión docente probablemente atraiga a no pocas personas con preferencia por un trabajo con

estabilidad y seguridad, que iguala la remuneración independientemente del rendimiento y posterga los maestros y profesores comprometidos y altamente efectivos que deberían ganar más.

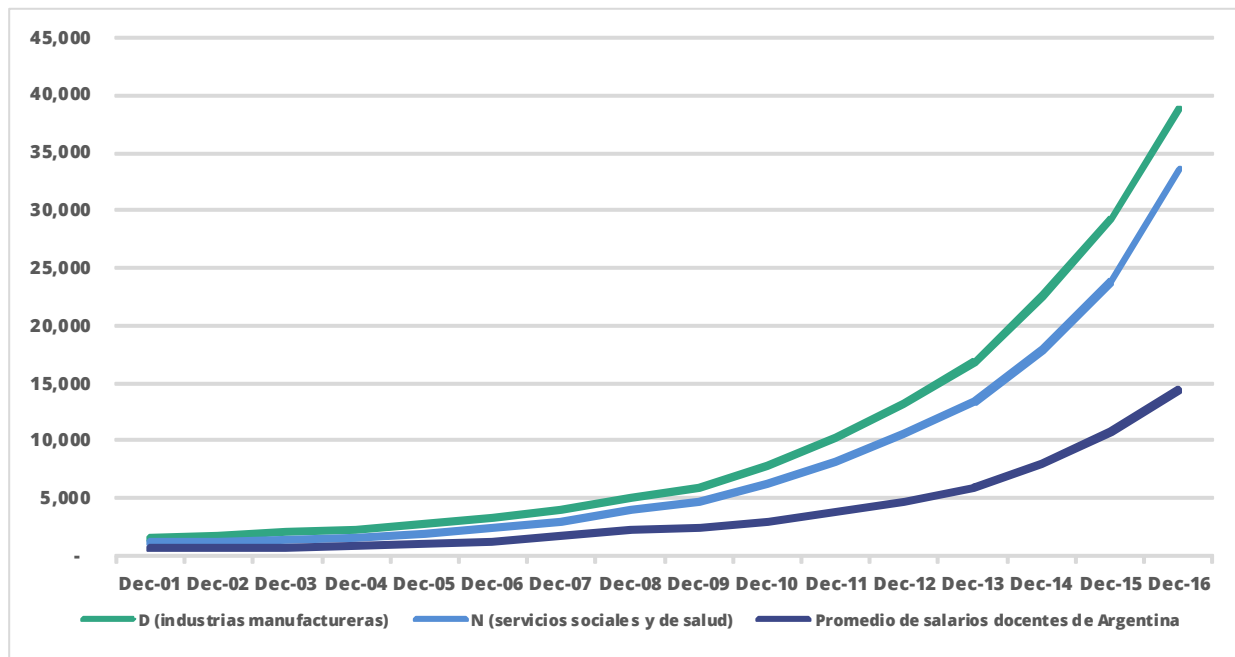
Apoyo a los docentes poco adecuado a sus necesidades reales

La Argentina tiene una tradición muy rica y antigua de capacitación docente. El modo usual de capacitación es voluntario por medio de cursos de no muy larga duración. En los últimos años vienen ganando terreno cursos a distancia, semi-presenciales, por Internet, postítulos y posgrados universitarios. Se destaca particularmente el Programa Nuestra Escuela (del Ministerio de Educación Nacional) que articula capacitación y apoyo a docentes de las provincias.

Estos cursos son uno de los elementos centrales de administración laboral por mérito para los educadores del sector estatal: acreditan buena parte del puntaje que los ubica en una posición en los listados de ascensos. Es llamativo que, en líneas generales, el valor (en puntos) relativo de cada curso tiende a desincentivar grados y posgrados universitarios aunque la reciente proliferación de estudios universitarios a distancia tampoco parece contribuir a la jerarquización profesional.

GRÁFICO 2: ARGENTINA. EVOLUCIÓN DE REMUNERACIÓN DEL EMPLEADO INDUSTRIAL MANUFACTURERO, EMPLEADO DE SERVICIOS SOCIALES Y SALUD Y SALARIO DOCENTE (PROMEDIO EN TÉRMINOS NOMINALES). 2001-2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo, 2017.



Al ser cursos voluntarios, la asistencia a los mismos depende sólo del interés de cada docente por mejorar su trabajo, si es que no está interesado en ascender a cargos directivos superiores. Además, la posibilidad de conseguir una oferta adecuada a los respectivos intereses profesionales condiciona la efectividad de la capacitación, independientemente de la calidad de los cursos.

Algunas provincias han implementado capacitación en servicio y a demanda de las escuelas como para contribuir a resolver sus problemas específicos, pero este dispositivo no es el usual. Durante varios años, el MEN promovió el apoyo a proyectos educativos escolares que incluían capacitación y hasta becas para efectuarlo pero este modelo ha sido fluctuante, muy dependiente de los cambios de gestión y no es el dispositivo central de la capacitación docente ni del apoyo a su tarea. Por otro lado, la normativa en general prohíbe otorgar puntaje a los cursos efectuados en horario laboral, lo que genera un desincentivo sistémico a estos emprendimientos.

En la mayoría de las provincias, se efectúan actividades de capacitación con suspensión de clases en todos los establecimientos durante varios días al año (4, 5, y hasta 7 días). No hay evaluaciones del impacto de estas actividades sobre variables escolares significativas. A pesar de la creciente relevancia del INFoD en la formación docente continua, en entrevistas con informantes clave hubo coincidencia de opiniones en cuanto a que las provincias con mayor capacidad instalada de sus ministerios de educación en el plano técnico y curricular, prefieren participar selectivamente de sus propuestas, las cuales juzgan a veces como “muy centralizadas” o “intrascendentes para la realidad provincial” por lo que optan por diseñar sus propios programas de capacitación. Provincias con menos recursos tienen en la oferta nacional a su principal opción, sumado a actividades provistas por el sector privado, muchas veces aranceladas para los docentes.

Las Evaluaciones Nacionales han pretendido apreciar los aprendizajes de los estudiantes y a su vez, convertirse en información útil “a las autoridades jurisdiccionales, a los responsables de la formulación, monitoreo y seguimiento de las políticas educativas, a funcionarios de la gestión del sistema educativo (como supervisores y agentes territoriales), a directores y docentes, a los estudiantes y sus familias, y a la sociedad en general” (Secretaría de Evaluación Educativa, 2016).

Así, el directivo de cada establecimiento puede ingresar a su reporte de evaluación desde una plataforma online. El informe evidencia datos de variables que inciden en los aprendizajes. Los directivos escolares también pueden comparar sus resultados con un conjunto de escuelas de similares características, su municipio, su provincia y el

promedio nacional. Dentro del marco legal, la información divulgada respeta la LEN (art. 97) que prohíbe suministrar información relativa de escuelas y estudiantes.

Como fue visto en tópicos anteriores, independientemente de esos informes de evaluación, en la política pública docente vigente, los directivos escolares no poseen responsabilidad profesional por los resultados obtenidos y hasta ahora no se han implementado capacitaciones en función de ellos, al menos en las escuelas públicas.

Focalizadas en los directivos escolares, varias provincias han desarrollado estrategias de capacitación basadas en la gestión pedagógica y administrativa de recursos humanos, el emprendedorismo, el liderazgo, la coordinación de equipos de trabajo, etc., poseyendo el contexto real de desempeño un muy escueto margen de maniobra para desarrollar cabalmente esos conceptos.

Gestionar para un buen desempeño

Evaluaciones burocratizadas y poco efectivas

La Argentina no implementa programas de evaluación estandarizada del desempeño docente. Sin embargo, la evaluación de los educadores en las escuelas públicas es de larga data (su origen está también en la norma de 1958) y, a diferencia de otros aspectos constitutivos de la carrera docente, ésta sí es descentralizada en el nivel de cada escuela, siendo el director de la misma quien debe evaluar anualmente a cada integrante del plantel, mientras que será su superior en la jerarquía (un inspector) quien evalúe al director.

En la **Figura 2** se muestra a modo de ejemplo, el Formulario de Evaluación (“de calificación”) corriente, que se completa para cada docente una vez al año.

Aunque con diferencias entre provincias, la normativa vigente especifica que en el caso de que el resultado de una evaluación de un docente sea negativo, la decisión sobre su continuidad no depende del director que evaluó sino de instancias centralizadas, externas a la escuela. Después de un número de calificaciones negativas (el número y el procedimiento de respaldo administrativo varía entre jurisdicciones) los autos se elevan a instancias superiores que decidirán—mediante una investigación sumarial de carácter “disciplinaria”—resolver si el caso amerita la separación del cargo o alguna otra “sanción.”

Esta descripción permite prever la ineficacia de este sistema, tal como lo relatan los docentes entrevistados.

FIGURA 2: ARGENTINA. HOJA DE CALIFICACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2017

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

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

Fecha _____
Notificación del docente _____
Fecha _____ En conformidad

4) EN LOS CASOS DE REPOSICIÓN

Ratifica _____
Rectifica y asigna _____
En cifras _____ En letras _____

Fecha _____ Firma _____
Aclaración de Firma _____

En conformidad _____
Fecha _____
Notificación del docente _____
En disconformidad _____

5) EN LOS CASOS DE APELACIÓN

Nota asignada por el Tribunal de Calificación _____
En cifras _____ Firma _____

Fecha _____ Aclaración de Firma _____
Notificación del docente _____ Fecha _____

Form. 817 – Dirección Servicios Generales – Departamento de Impresiones

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN

Planilla O.E.T. 4

HOJA DE CALIFICACIÓN PERSONAL DOCENTE

Periodo / / al / /

1) INFORMACIÓN A CARGO DEL INTERESADO

1- Apellido y Nombre _____
2- Cargo del que es titular _____ Escuela N° _____ Distrito _____
3- Cargo que desempeña actualmente _____
4- Organismo, repartición o dependencia _____
5- ¿Desde qué fecha? _____
6- Títulos docentes que posee _____
7- Otros títulos o estudios realizados (oficiales y no oficiales) _____

8- Estudios o trabajos que actualmente realiza _____

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

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

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

12- Iniciativa (propuestas realizadas) _____

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

14- Asistencias _____ Por enfermedad _____
Inasistencias _____ Por causas privadas _____
Por otras causas _____
Injustificadas _____
Suma _____

Lugar y fecha _____ Dato _____ Firma del interesado _____

INSTRUCCIONES:

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

Aspectos a Considerar	Sobresaliente: 10	Muy Bueno: 9 – 8
2.1. Condiciones Personales	Actúa con óptima responsabilidad. Excepcionalmente creativo, promueve el cambio y demuestra un alto nivel de iniciativa. Posee sobresalientes condiciones para integrarse al grupo de trabajo y se destaca como excelente colaborador de sus superiores.	Tiene muy buen sentido de la responsabilidad. Manifiesta notable creatividad y nivel de iniciativa. Pre-dispuesto al cambio. Tiene muy buenas condiciones para integrarse al grupo de trabajo y es muy colaborador de sus superiores.
2.2. Condiciones Profesionales	Demuestra una excelente preparación general y específica para la función y se destaca por sus sobresalientes condiciones para resolver situaciones nuevas y organizar y ejecutar las acciones correspondientes. Manifiesta óptimo interés por el perfeccionamiento docente: asiste a cursos y seminarios y a aplica con excelente criterio los conocimientos adquiridos. Pone de manifiesto sobresaliente disposición para recibir asesoramiento y sugerencias. Organiza y planifica las tareas en forma óptima. Tiene perfecta asistencia y puntualidad. Excede horarios establecidos cuando las circunstancias lo exigen.	Evidencia muy buena preparación general y específica para la función y tiene notables condiciones para resolver situaciones nuevas y organizar y ejecutar las acciones correspondientes. Muy interesado por el perfeccionamiento docente, aplica con muy buen criterio los conocimientos adquiridos. Demuestra muy buena disposición para recibir asesoramiento y sugerencias. Organiza y planifica la tarea con muy buen criterio. Tiene muy buena asistencia y puntualidad: asiste a todas las actividades.
2.3. Resultados en: 2.3.1. Conducción 2.3.2. Funciones 2.3.3. Gobierno Escolar 2.3.4. Administración de la Unidad a cargo	Posee y se le reconoce autoridad: se destaca por su ascendente y prestigio sobresaliente habilidad para conducir grupos. Logra óptimos resultados y valora con excelente criterio y sentido constructivo.	Se le reconoce autoridad: Pone de manifiesto notable habilidad para conducir grupos. Logra muy buenos resultados y valora con notable criterio y sentido constructivo

Bueno: 7 – 6	Regular: 5 – 4	Deficiente: 3 – 2 – 1
Actúa con responsabilidad. Evidencia creatividad y presenta iniciativas útiles. Acepta el cambio. Se integra al grupo de trabajo en forma aceptable y colabora con sus superiores.	Actúa con limitada responsabilidad. Poco creativo, manifiesta escasa iniciativa. Es reticente al cambio. Tiene dificultades para integrarse al grupo de trabajo y demuestra poca tendencia a la colaboración.	No demuestra responsabilidad. No posee creatividad ni manifiesta iniciativa. Rechazo al cambio.
Pone de manifiesto buena preparación general y específica para la función y buen criterio para resolver situaciones nuevas y organizar y ejecutar acciones. Demuestra aceptable interés por el perfeccionamiento docente y aplica con buen criterio los conocimientos adquiridos. Manifiesta buena disposición para recibir asesoramiento y sugerencias. Organiza y planifica con criterio aceptable. Tiene buena asistencia y puntualidad: asiste a las actividades obligatorias.	Posee limitada preparación general y específica para la función y demuestra escasas condiciones para resolver situaciones nuevas y organizar y ejecutar acciones. Tiene escaso interés por el perfeccionamiento docente: replica los conocimientos adquiridos con criterio limitado. Poca disposición para recibir asesoramiento y sugerencias y regular criterio para organizar y planificar tareas. Tiene frecuentes inasistencias y faltas de puntualidad que resiente el desarrollo de la tarea.	No posee preparación general ni específica para la función ni concisiones para resolver situaciones nuevas y organizar y ejecutar acciones. No demuestra interés por el perfeccionamiento docente, ni aplica los conocimientos adquiridos. Indiferente ante el asesoramiento y sugerencias, organiza y planifica la tarea en forma deficiente. Tiene un alto porcentaje de inasistencias y falta de puntualidad.
Se le reconoce parcialmente su autoridad; ejerce en forma aceptable la conducción de grupos. Logra buenos resultados y valora con objetividad y sentido constructivo.	Se le reconoce escasamente su autoridad; poca habilidad para conducir grupos. Logra resultados regulares y valora con escasa objetividad y limitado sentido constructivo.	No tiene autoridad ni habilidad para la conducción de grupos. Logra resultados deficientes y valora con subjetividad.

Por un lado, la evaluación es descentralizada, pero la decisión final se toma en el nivel central después de mucho tiempo y de variadas instancias administrativas intermedias. Por otro lado, la solución al proceso es de carácter meramente punitivo, sancionatorio, y no profesional. Finalmente, al no participar el directivo escolar de la incorporación de educadores a su propia escuela, nada garantiza que el eventual reemplazante del docente negativamente calificado sea más efectivo. Los tres factores parecen coadyuvar para que las “malas” calificaciones sean absolutamente excepcionales.

En las escuelas de gestión privada, la evaluación a los docentes, de efectuarse, es realizada mediante mecanismos propios. De todos modos, para el caso de un despido, la institución debe atenerse a los mecanismos usuales del contrato de trabajo argentino.

Por último, cabe mencionar que no existen evaluaciones objetivas ni de los docentes ni de su desempeño por medio de los alumnos, ni evaluaciones de pares. Desde 2017, el MEN implementa un programa nacional, con participación voluntaria, de autoevaluación escolar (donde son convocados a participar todos los integrantes de la comunidad educativa). Los resultados son propuestos como herramientas para el mejoramiento de cada institución.

Falta de reconocimiento del buen desempeño y de respuestas ante casos de desempeño débil persistente

Como conclusión del sistema de incorporación, capacitación, salario y evaluación, la carrera docente en las escuelas públicas argentinas carece de dispositivos de reconocimiento simbólico o material respecto de los buenos resultados obtenidos. Al ser la antigüedad en la docencia el único factor de bonificación, los esfuerzos realizados por docentes comprometidos e innovadores representan para la lógica sistémica aquí analizada, lo mismo que aquellos educadores poco comprometidos: un caso de “igualar para abajo.”

Asimismo, el sistema de carrera no tiene otro reconocimiento que el ascenso al cargo jerárquico, lo que hace que “salir del salón de clases” sea la motivación usual. Paradojalmente, el ya mencionado “achatamiento de la pirámide salarial” y de dirección hace que la diferencia salarial entre directivos y docentes a cargo de alumnos sea poco significativa, lo cual introduce un nuevo ruido al sistema: para ascender hay que salir del aula pero saliendo del aula se ganan responsabilidades mayores con una remuneración no proporcional a la misma.

Por otro lado, los docentes con desempeño débil

persistente no pueden ser identificados, dado que el sistema de evaluación vigente tiende a otorgarles la misma calificación que a los docentes con mejor desempeño. Informantes clave entrevistados explican que esta situación genera distorsiones en el interior de las escuelas y propicia climas de trabajo más conflictivos. Somos más bien los vivos los que debemos consagrarnos aquí a la gran tarea que aún resta ante nosotros: que de estos muertos a los que honramos tomemos una devoción incrementada a la causa por la que ellos dieron la última medida colmada de celo.

Instrucción de calidad para jóvenes de mayor desfavorabilidad socioeconómica

El artículo 83 de la LEN ordena a las autoridades educacionales nacionales y provinciales diseñar estrategias para que los docentes con mayor experiencia y calificación profesional se desempeñen en escuelas que se encuentren en situación de mayor desfavorabilidad, con el objeto de mejorar los aprendizajes y la inclusión de los alumnos “sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.”

La carrera docente en las escuelas públicas argentinas carece de dispositivos de reconocimiento simbólico o material respecto de los buenos resultados obtenidos.

Se trata de un artículo poco ambicioso en su redacción, no solamente por el condicionamiento sindical y la limitante legal sino porque no se aparta del estándar proporcionado por la matriz de 1958: supone implícitamente que los mejores maestros son los de mayor antigüedad y los de mejores méritos en términos de puntaje.

Sin embargo, esta propuesta tampoco fue implementada, en términos generales, en el sistema educativo público de la Argentina: las escuelas que necesitan mejores docentes no pueden elegirlos y la evidencia corrobora que, en muchos casos, los educadores con mayor puntaje tratan de eludir ese tipo de escuelas (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014).

Desde 2009, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), concede un beneficio económico llamado Asignación Universal por Hijo (AUH), consistente en una transferencia monetaria mensual a familias con hijos de hasta 18 años, siempre que los progenitores estén desocupados, trabajen de modo informal, sean monotributistas sociales, o, en general, tengan ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil. La idea de la AUH es colaborar con el sostenimiento de estos jóvenes y acompañar sus trayectorias educativas. La transferencia está sujeta a la presentación de un certificado de alumno regular en cualquier nivel educativo de las escuelas de gestión estatal y a controles sanitarios.

Sin embargo, a esta medida inclusiva diseñada e implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social para todo el país, no le siguió una política educativa específica y complementaria que articule a estos “nuevos” alumnos que llegan a las escuelas como efecto de la AUH y en condiciones sociales críticas, como para mejorar su escolarización, evitar posibles abandonos y mejorar los resultados del aprendizaje.

Algunas provincias han desarrollado programas socioeducativos, especialmente de terminalidad de la escuela secundaria, pero que normalmente poco articulan con los formatos escolares clásicos.

Existe un apoyo a escuelas rurales de personal único y grados agrupados, denominado Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER). En Argentina, las escuelas rurales trabajan con el formato de salas multigrados o plurigrados y suelen estar a cargo de un docente, a lo sumo, de tres docentes. Tales escuelas se encuentran en lugares de difícil acceso, inhóspitos o alejados de las urbes. El MEN, por medio de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas y conjuntamente con la Modalidad Educación Rural de la Dirección Nacional de Gestión Educativa, desde el año 2013 otorga lo que se denomina “Apoyo socioeducativo a escuelas de Personal Único,” buscando promover mejoras en las propuestas de enseñanza y en las condiciones materiales, así como favorecer el encuentro de docentes y alumnos. Para ello, se les designa un aporte anual.⁷

Si bien no existe una selección específica de personal docente para escuelas rurales o clasificadas como en zona desfavorable, sí existe un reconocimiento remunerativo como porcentaje del salario básico identificado como “ruralidad” o “desfavorabilidad”. Los valores dependen de cada provincia.

En CABA, existe un programa llamado “Maestro + Maestro” (M+M)⁸, con el propósito de disminuir el fracaso escolar en los alumnos del 1º grado. Su objetivo es fortalecer la alfabetización en los primeros grados en las escuelas de la CABA donde hay elevada repitencia. Por medio de la incorporación de un segundo maestro, se logra: 1) la capacitación del maestro de grado, y 2) la colaboración en la tarea de alfabetizar propiamente dicha. Existe un equipo de capacitadores que realiza talleres y acompaña la implementación del programa.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS DOCENTES

Un modelo de gestión laboral que lleva 60 años y que no ha sufrido cambios significativos a lo largo de su historia, precisa de una revisión profunda, consistente y constante a la luz de los cambios en la educación, la cultura y la organización de las escuelas. Se torna urgente una revisión integral de cada uno de los procesos administrativos (provinciales) que sustentan la inercia negativa de la carrera docente, donde se evidencia una administración en la que se superponen “capas geológicas” de gestiones gubernamentales (especialmente la vieja gestión nacional, la gestión provincial pre-transferencia y la gestión provincial post-transferencia). Es preciso reconstruir un eje articulador que permita por un lado, ampliar los dispositivos de autonomía escolar y, por otro, perfeccionar los hoy obsoletos mecanismos efectivos de control, evaluación y responsabilidad por los resultados. Un punto central es reconsiderar la clara división entre la gestión estatal crecientemente centralizada y burocrática y la gestión privada crecientemente descentralizada y comprender qué se puede aprovechar de cada una.

En este estado de situación, no parece posible que un cambio relevante apunte a un ajuste del gasto en el sentido de su restricción. Si bien es posible que haya nudos importantes de ineficiencia, la dirección supone una mayor dotación de recursos en la dirección de la profesionalización de los docentes y el aseguramiento de la calidad. En resumen, no parece posible ahorrar aquí: un profesorado más efectivo puede que también sea más oneroso, aunque con los recursos dirigidos con mayor inteligencia y evaluando el impacto real de su aplicación.

La carrera docente estatal jerárquica, con nulos incentivos a permanecer en el aula frente alumno y con bonificaciones sólo por antigüedad, debería dar lugar a incentivos a la innovación, a la capacitación y, especialmente, a la responsabilidad por los resultados obtenidos. Esto implicaría modificaciones regulatorias sustantivas para que identidades docentes reflexivas e innovadoras superen al viejo modelo basado en el paso del tiempo.

El cumplimiento de algunos artículos clave de la LEN puede dar lugar a un cambio significativo. Por ejemplo, su artículo 69 determina **una nueva carrera con dos opciones: quienes se desempeñan en el aula y quienes desempeñan funciones directivas y de supervisión**. Este esquema legal, que está vigente pero no se cumple, mejoraría lo dispuesto por los estatutos docentes por los cuales hoy aquel maestro que quiere ser sólo maestro y no director no tiene cómo ascender y no tiene más bonificaciones salariales que la antigüedad: el beneficio que sólo premia el paso del tiempo. A la primacía de la antigüedad, la LEN brinda una respuesta práctica y madura: la formación continua será—dice—una de las dimensiones para el ascenso en la carrera profesional docente, aunque no descarta reconocer la innovación, el compromiso social, la calidad del intento pedagógico y otras variables tan relevantes como ignoradas por las leyes provinciales actuales.

Respecto de la actual incorporación de los educadores a las escuelas—por la que el docente elige la escuela en la que va a desempeñarse, pero sus directivos no tienen arte ni parte en la conformación del equipo docente—la LEN tiene también una propuesta que, aunque no ambiciosa, mejora la estructura actual: su artículo 83 establece que **los educadores de mayor experiencia y calificación deben desempeñarse en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable**, lo que mejora mucho los estatutos del docente. De aplicarse de inmediato, beneficiaría a los alumnos de mayor vulnerabilidad socioeconómica y sentaría las bases de la responsabilidad por los resultados, propia de escuelas autónomas y reflexivas. Esto se completa con el artículo 85, en el que se exige a los gobiernos estimular la innovación y experimentación educativa.

La jornada laboral con múltiples formatos y dependiente del “armado” propio de cada docente, sin precisiones mínimas de tiempos y resultados, merece un proceso de simplificación en el que el empleador exprese con claridad cuál es la jornada laboral pretendida y qué salario retribuye por ella. Además, un calendario de salarios diferenciado, podría ser atractivo para los maestros de

mayor rendimiento y “efecto demostración” para potenciales educadores. Experiencias recientes de países vecinos (Colombia, Chile) muestran la factibilidad de la propuesta y pueden servir de inspiración para el caso argentino. Los avances en algunas provincias respecto de la sustitución del “profesor taxi” por docentes de tiempo completo, amerita su estudio y eventual generalización.

El mecanismo de evaluación docente existente es muy poco efectivo y no genera responsabilidad individual ni colectiva por los resultados obtenidos. **Escuelas más autónomas, con datos públicos y rigurosos de su accionar deben dar lugar a evaluaciones y autoevaluaciones que sean insumos para el mejoramiento de la educación.** Eso requiere salir del escenario punitivo de la actual “calificación” docente y pasar a uno profesional en el que los directores de escuela posean herramientas precisas y equívocas de evaluación de su equipo. Sería positivo conservar el atributo autónomo de la actual evaluación pero que la decisión final no se demore años y que el directivo tenga una participación directa en ella.

La suposición socialmente extendida respecto de la existencia de altos niveles de ausentismo docente, y la carencia de datos precisos para corroborarlo, construyen un escenario de desconfianza y deterioro de la imagen pública de los educadores en su conjunto, lo que no parece favorable al desarrollo de la profesión ni que atraiga más y mejores candidatos a la docencia

El ausentismo docente en su gran mayoría está respaldado por normativa legal vigente, por lo que se impone una intensa revisión de la cuestión: las leyes son ordenadoras de la actividad laboral y si la norma posibilita un número alto de ausencias, es menester no condicionar la asistencia de los docentes a las escuelas solamente a la voluntad individual o al compromiso de los agentes. Por otro lado, las bonificaciones por presentismo, sin ninguna otra forma de evaluación, pueden ser contraproducentes: alienta la presencia de educadores descomprometidos, desgastados, poco calificados y con una actividad educadora muy poco efectiva (y a veces nociva) sin alertas en el sistema para identificar estas prácticas y corregirlas. Sin criterios de calidad claros, muchas iniciativas pueden alcanzar resultados contrarios a los pretendidos.

Al contrario—e independientemente de los cambios en la normativa—escuelas con más autonomía y poder de decisión de los directores y su equipo podrían generar escenarios de corresponsabilidad y control recíproco que inhiban una parte significativa del ausentismo.

En este escenario, resulta imprescindible **la explicitación de un Proyecto-Escuela que materialice la**

responsabilidad por los resultados: cada establecimiento difundirá su Proyecto Escuela sobre la base de un diagnóstico de los aprendizajes que cada docente haga a inicios del ciclo lectivo. El Proyecto Escuela consiste en un plan de mejora con metas concretas para el año escolar. Podrá ser reformado durante el receso invernal y evaluado a fin de año, difundiéndose los resultados conseguidos.

Pero esto es banal si no se acompaña por una genuina jerarquización de los directivos. El rol preponderante del director escolar debe ser replanteado por medio de una jerarquización laboral (contraria al “achatamiento de la pirámide salarial” y de dirección) y de un sistema de concurso más dinámico en las escuelas públicas.

La experiencia latinoamericana es muy rica en prácticas en las que sobresale el liderazgo del director sobre la base del aumento del margen de maniobra para la toma de decisiones escolares: de poco sirven las capacitaciones a directivos basadas en el liderazgo y la gestión si sus escuelas son, como mucho, terminales burocráticas de ministerios de educación, los que a su vez también demuestran poca capacidad de gestión.

Los modos de elección de directores de nuevo tipo varían entre países e incluyen la presentación de proyectos por escuela, plazos acotados y renovables en el ejercicio del cargo, márgenes variables de manejo financiero y de personal, diferentes niveles de involucramiento de la comunidad educativa, etc. Para el caso argentino, y teniendo en cuenta obvias variaciones geográficas, se sugiere concursos por escuelas, con proyectos y por un cierto período de tiempo, renovables, como ya han comenzado, aunque larvalmente, en algunas provincias.

Adicionalmente, **el director escolar debe tener participación en la incorporación de los docentes a su equipo conservando la transparencia de las designaciones en el sector público:** no es posible que el director no tenga otra opción que consentir los nombramientos de los integrantes del plantel. Con el actual criterio es imposible conformar equipos constructivos, colaborativos y cohesionados. Es preciso tender a que los directores escolares de tiempo parcial asuman la dedicación exclusiva de la escuela que dirigen. Estas recomendaciones reducirán la rotación de docentes y la conformación de equipos más cohesionados.

Esta mirada más dinámica del sistema educativo requiere **de un acompañamiento a los docentes y directivos escolares por parte del Estado en su rol de proveedor del financiamiento adecuado, de apoyo a las iniciativas pedagógicas y de regulación proactiva y desburocratizada, en la que el centro sean las mejores prácticas educadoras.** Esto supone, en muchos casos,

una revisión exhaustiva de procesos de toma de decisiones y una actitud estatal presente y constructiva de trabajo con los educadores. Un cambio en las responsabilidades, especialmente de los directivos, supone acompañarlos y respaldarlos en los nuevos desafíos.

También es necesario señalar que esta mirada debe alimentarse de datos confiables por medio de la **construcción de un sistema de información básico (nacional, provincial) que permita una gestión adecuada**, incluso dentro de los límites del actual modelo de contratación. No es admisible que haga falta realizar un censo cada diez años para determinar la cantidad de docentes, edad, género, título profesional y otros datos básicos hoy prácticamente ausentes. Los ministerios de educación deben mejorar sus sistemas de contratación y salariales como para producir información valiosa para la gestión: el ausentismo es un dato central pero hay muchos otros: ¿Cuáles son las enfermedades recurrentes de los educadores? ¿Cuáles tienen motivos laborales? ¿Cuál es el tamaño óptimo de una escuela en un distrito? ¿Cuál es el gasto por alumno por escuela? ¿Qué relación hay entre estas variables y los resultados de los aprendizajes? Estas pocas y elementales preguntas demuestran que hoy estamos tomando decisiones políticas a ciegas, en base a información inexistente o en todo caso parcial y poco confiable.

Finalmente, la formación docente distribuida en centros de institutos provinciales y universitarios, estatales y privados requiere de un aseguramiento de la calidad de la oferta educativa: el formato institucional (universidades o institutos superiores) no asegura per se la formación de los mejores educadores. Es preciso **articular un cambio en la estrategia que genere iniciativas de las provincias para mejorar las condiciones laborales y de capacitación**, aunque más no sea dentro de los límites regulatorios existentes, utilizando las posibilidades de la Ley de Educación Nacional y los recursos nacionales destinados

a estos programas de modo que consoliden capacidad instalada (en lo político y en lo técnico) de cada jurisdicción provincial.

Propuestas como la evaluación para el ingreso a la titularidad en la docencia (separando la certificación académica de la profesional en la formación docente) o la existencia de períodos probatorios de los niveles docentes acompañados por educadores de experiencia son opciones que merecen ser seriamente consideradas.

Por otro lado, es preciso explicitar competencias básicas para docentes de cada nivel y modalidad de la enseñanza, preparar el campo para que más y mejores educadores puedan desempeñarse mejor en un escenario con mejores reglas y condiciones pedagógicas.

El primer punto es modificar el esquema de aumentos salariales solo por antigüedad en la docencia. Si ese fue un indicador confiable y razonable en 1958 hoy claramente no lo es: la innovación, el trabajo en equipo, los títulos de posgrado y el compromiso social deben formar parte de una carrera docente atractiva y efectiva.

En el contexto federal argentino, el rol del Gobierno Nacional es primordial en estas reformas, alineando esfuerzos y consensuando prioridades, jerarquizando expectativas y amalgamando plazos en un escenario en el que mucho está por hacerse.

Esto implica la conformación de una “masa crítica” de las reformas, en la que funcionarios de todos los niveles, formadores de opinión, dirigencias sindicales y la comunidad educativa se articulen en una mancomunidad de esfuerzos. No se trata de un acuerdo generalizado o monolítico, pero sí un proceso de construcción de acuerdos y sobre todo de delimitación de disensos que permitan avanzar en esta nueva orientación de la política educativa y de la gestión centrada en la inclusión y el aseguramiento de la calidad.

Anexos

Tablas

TABLA 1.A. ARGENTINA. POBLACIÓN TOTAL Y PORCENTAJE DE HABITANTES PERTENECIENTES A MINORÍAS EN PAÍSES SELECCIONADOS. CIRCA 2013.

Fuente: Rivas, A. CIPPEC, 2015 (p. 38).

PAÍS	POBLACIÓN	% AFRO	% INDÍGENA	% RURAL
Argentina	41.424.822	s.d	2,38%	9,10%
Brasil	199.985.126	50,74%	0,43%	15,64%
Chile	17.602.946	s.d	11,05%	10,00%
Colombia	48.373.997	10,16%	3,37%	24,00%
México	119.321.339	0,50%	15,30%	23,48%
Perú	30.297.279	s.d	23,99%	24,08%
Uruguay	3.406.545	7,76%	2,35%	5,34%

TABLA 2.A: ARGENTINA. CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS RURALES Y URBANOS Y PORCENTAJE EN ARGENTINA. 2017.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Padrón de establecimientos 2017, RedFIE, DINIEE.

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Rurales	17575	28,18
Urbanos	44710	71,68
Sin información	88	0,14
Total	62373	100

TABLA 3.A. ARGENTINA. MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, POBLACIÓN DE 25 AÑOS Y MÁS. VARIACIÓN. 1980-2010.

Fuente: Di Pietro y Tófaló, 2013 (p. 17).

TOTAL PAÍS	MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO						
	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Sup/univ. incompleto	Sup/univ. completo
1980	6,0%	32,0%	34,6%	10,0%	10,4%	2,8%	4,1%
1991	4,2%	22,6%	35,0%	12,7%	12,9%	4,9%	7,7%
2001	4,5%	16,5%	31,1%	13,7%	16,0%	7,1%	11,1%
2010	2,2%	13,2%	27,5%	13,9%	19,7%	8,9%	14,6%
Variación 1980/2010	-63%	-59%	-21%	39%	89%	218%	256%

TABLA 4.A. ARGENTINA. PERSONAL DOCENTE SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN. 2014.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE) 2014.

NIVEL EDUCATIVO	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO	AMBOS
Total	865.168	655.968 (75,82%)	252.709 (29,2%)	43.509 (5,03%)
Inicial	118.777	78.402 (66%)	42.593 (35,86%)	2.218 (1,86%)
Primario	348.976	275.087 (78,82%)	84.202 (24,13%)	10.313 (2,95%)
Secundario	397.415	302.479 (76,11%)	125.914 (31,7%)	30.978 (7,8%)

TABLA 5.A. ARGENTINA. REFERENCIA A LA CARRERA DOCENTE EN LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL.

ARTÍCULO	REFERENCIA
Artículo 32	El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen: <ul style="list-style-type: none"> d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.
Artículo 44	Con el propósito de asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, las autoridades jurisdiccionales dispondrán las medidas necesarias para: <ul style="list-style-type: none"> c) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
Artículo 53	Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de: <ul style="list-style-type: none"> b) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
Artículo 64	Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente.
Artículo 65	La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca.
Artículo 67	Los/as docentes de todo el sistema educativo tendrán los siguientes derechos y obligaciones, sin perjuicio de los que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica: <p>Derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Al desempeño en cualquier jurisdicción, mediante la acreditación de los títulos y certificaciones, de acuerdo con la normativa vigente. b) A la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda su carrera. c) Al ejercicio de la docencia sobre la base de la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza, en el marco de los principios establecidos por la Constitución Nacional y las disposiciones de esta ley. d) A la activa participación en la elaboración e implementación del proyecto institucional de la escuela. e) Al desarrollo de sus tareas en condiciones dignas de seguridad e higiene. f) Al mantenimiento de su estabilidad en el cargo en tanto su desempeño sea satisfactorio de conformidad con la normativa vigente. g) A los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social. h) A un salario digno. i) A participar en el gobierno de la educación por sí y/o a través de sus representantes. j) Al acceso a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales. k) Al acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente para las instituciones de gestión estatal. l) A la negociación colectiva nacional y jurisdiccional. m) A la libre asociación y al respeto integral de todos sus derechos como ciudadano/a. <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A respetar y hacer respetar los principios constitucionales, las disposiciones de la presente ley, la normativa institucional y la que regula la tarea docente. b) A cumplir con los lineamientos de la política educativa de la Nación y de la respectiva jurisdicción y con los diseños curriculares de cada uno de los niveles y modalidades. c) A capacitarse y actualizarse en forma permanente. d) A ejercer su trabajo de manera idónea y responsable. e) A proteger y garantizar los derechos de los/as niños/as y adolescentes que se encuentren bajo su responsabilidad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 26.061. f) A Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa.

Artículo 69	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.</p> <p>A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos competentes del Poder Ejecutivo Nacional.</p>
Artículo 71	<p>La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as.</p>
Artículo 72	<p>La formación docente es parte constitutiva del nivel de Educación Superior y tiene como funciones, entre otras, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.</p>
Artículo 73	<p>La política nacional de formación docente tiene los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación. b) Desarrollar las capacidades y los conocimientos necesarios para el trabajo docente en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo de acuerdo a las orientaciones de la presente ley. c) Incentivar la investigación y la innovación educativa vinculadas con las tareas de enseñanza, la experimentación y sistematización de propuestas que aporten a la reflexión sobre la práctica y a la renovación de las experiencias escolares. d) Ofrecer diversidad de propuestas y dispositivos de formación posterior a la formación inicial que fortalezcan el desarrollo profesional de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza. e) Articular la continuidad de estudios en las instituciones universitarias. f) Planificar y desarrollar el sistema de formación docente inicial y continua. g) Acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia. h) Coordinar y articular acciones de cooperación académica e institucional entre los institutos de educación superior de formación docente, las instituciones universitarias y otras instituciones de investigación educativa. i) Otorgar validez nacional a los títulos y las certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema.
Artículo 74	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las políticas y los planes de formación docente inicial. b) Los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares. c) Las acciones que garanticen el derecho a la formación continua a todos/as los/as docentes del país, en todos los niveles y modalidades, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación.
Artículo 75	<p>La formación docente se estructura en dos (2) ciclos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y, b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad. <p>La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley. Asimismo, el desarrollo de prácticas docentes de estudios a distancia deberá realizarse de manera presencial.</p>

Artículo 76	<p>Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el Instituto Nacional de Formación Docente como organismo responsable de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo. c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, auto-evaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521. d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua. e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua. f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas. g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes. h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación. i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.
Artículo 78	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones.</p>
Artículo 83	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.</p>
Artículo 85	<p>Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos correspondientes, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Asegurará el mejoramiento de la formación inicial y continua de los/as docentes como factor clave de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 71 a 78 de la presente ley.
Artículo 95	<p>Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.</p>
Artículo 97	<p>El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.</p>
Artículo 122	<p>La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución.</p>
Artículo 123	<p>El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de las instituciones educativas de acuerdo a los siguientes criterios generales, que se adecuarán a los niveles y modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.

Gráficos

GRÁFICO 1.A. ARGENTINA. RESULTADOS DE PRUEBAS PISA PARA ARGENTINA, CHILE Y PAÍSES DE LA OCDE. 2006-2015.

Fuente: Galiani, S. (2017).

Nota: Argentina participó en PISA 2015 pero sus resultados no son válidos por dificultades técnicas.

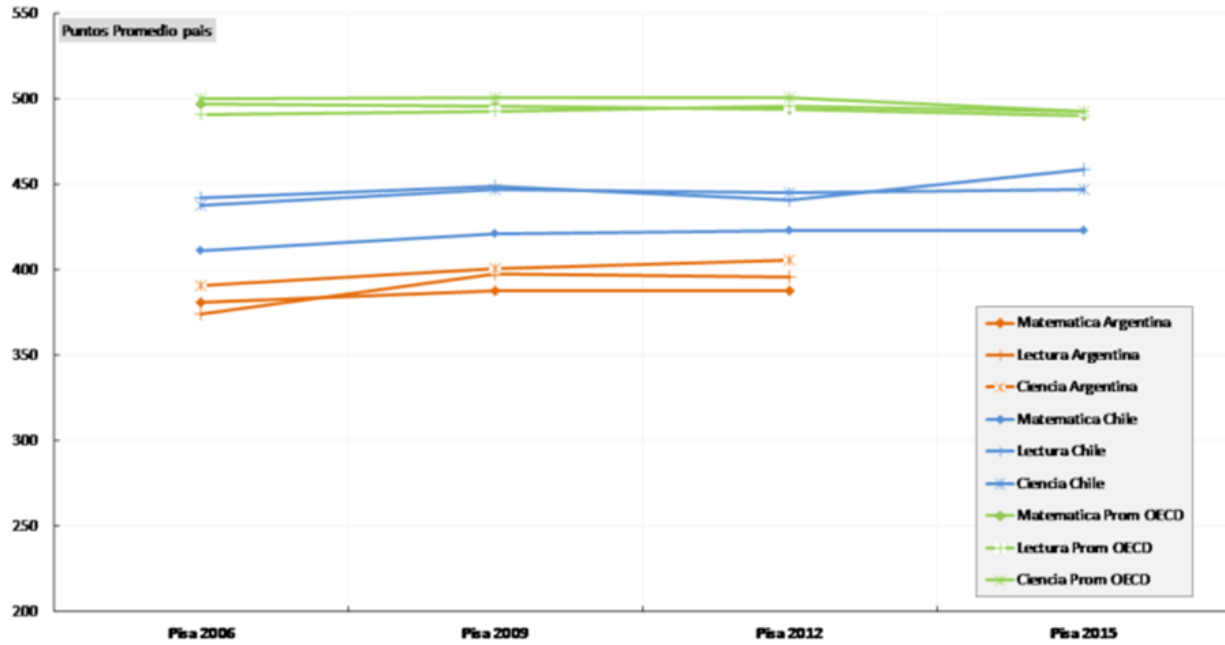


GRÁFICO 2.A. ARGENTINA. DOCENTES EN ACTIVIDAD SEGÚN GÉNERO. AÑO 2014.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE) 2014.

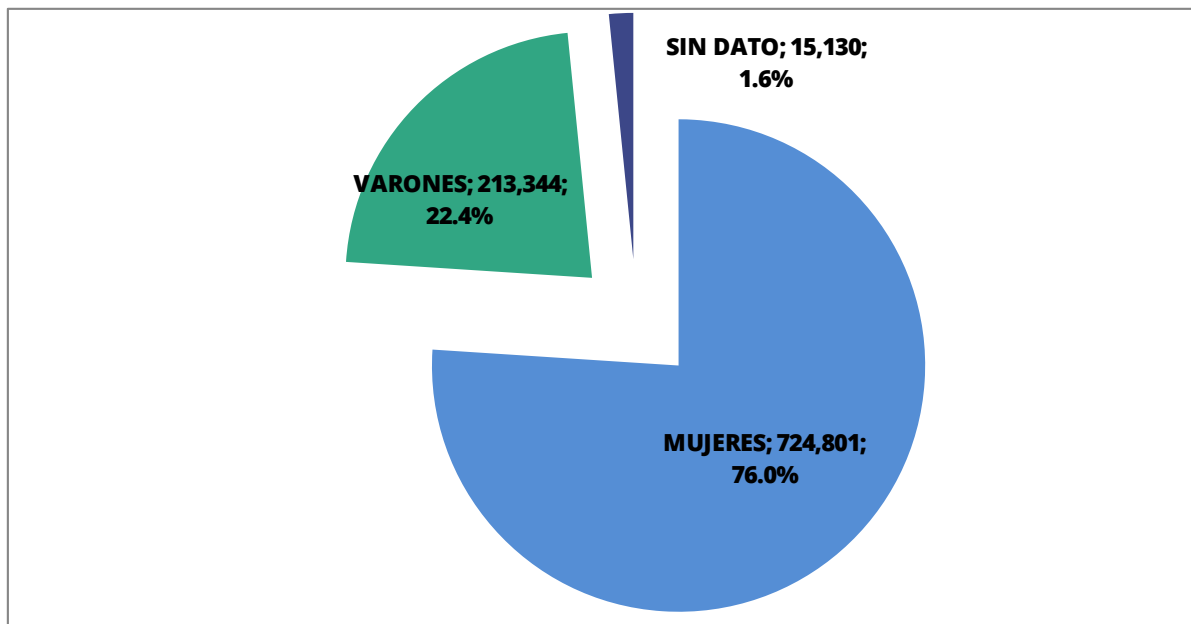


GRÁFICO 3.A. ARGENTINA. SERVICIOS BÁSICOS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR POR JURISDICCIÓN. 2014-2015.

Fuente: Elaboración propia en base al Segundo Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CeNIE), 2014-2015

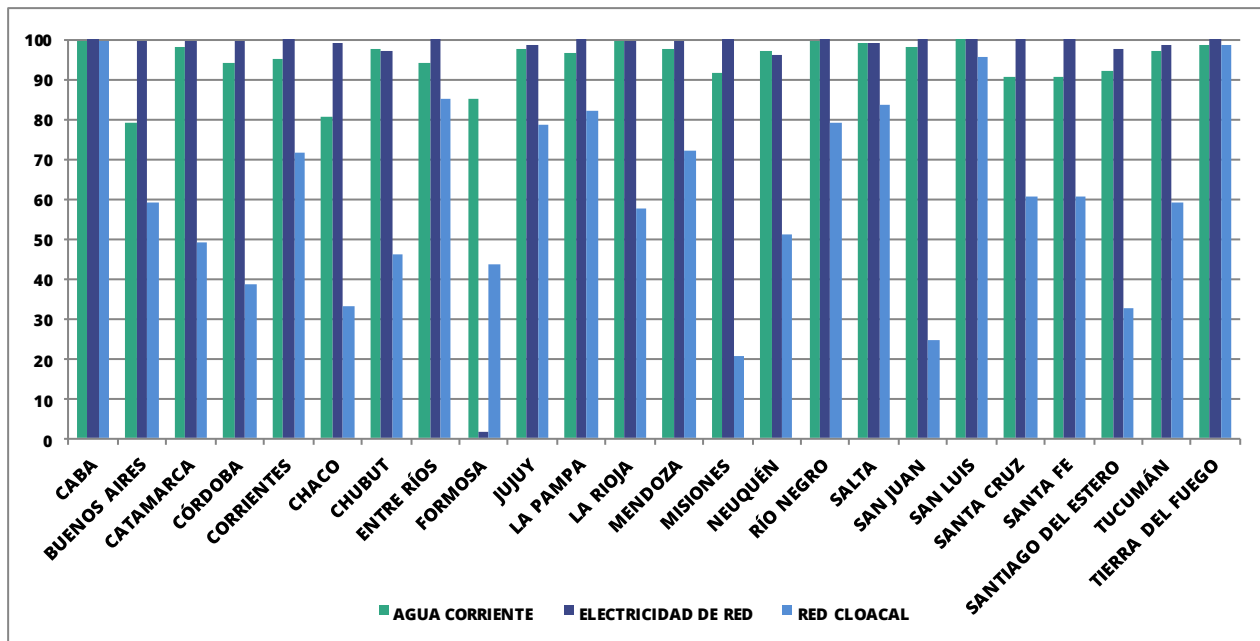


GRÁFICO 4.A. ARGENTINA. PUNTAJE EN LA PRUEBA PISA DE MATEMÁTICA, SEGÚN PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN LAS ESCUELAS EN LAS QUE EL AUSENTISMO DOCENTE ES UN PROBLEMA. 2012.

Fuente: Ganimian, 2014⁹ (p. 52).

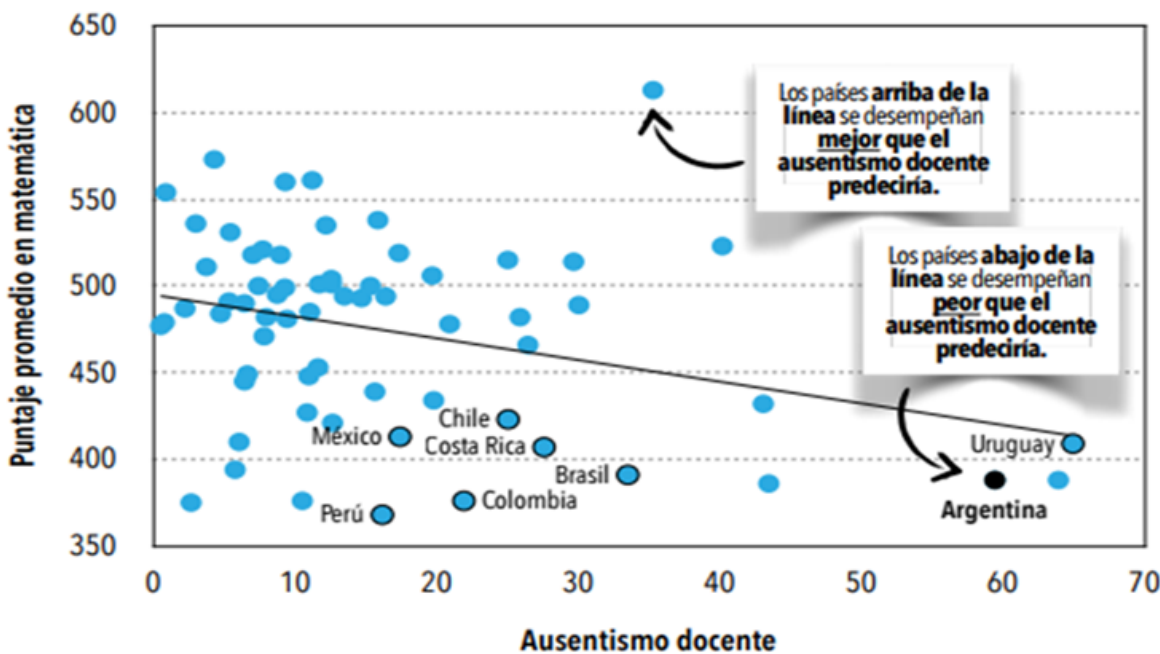
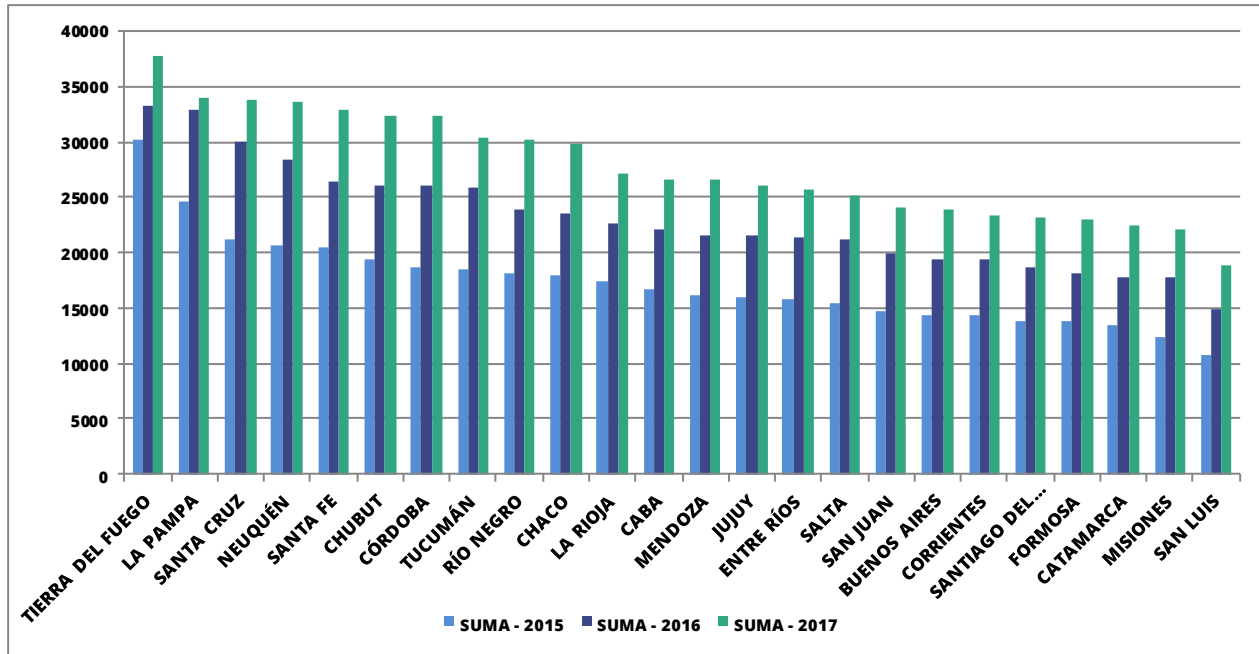


GRÁFICO 5.A. ARGENTINA. EVOLUCIÓN DEL SALARIO NOMINAL DE MAESTRA CON 10 AÑOS DE ANTIGÜEDAD, POR DOS CARGOS, POR JURISDICCIÓN. 2015-2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de salariodocente.com.ar



Notas

1. La ley 26206, determina cuatro (4) niveles: educación inicial, primaria, secundaria y superior, y ocho (8) modalidades: educación técnico profesional, educación artística, educación especial, educación permanente de jóvenes y adultos, educación rural, educación intercultural bilingüe, educación en contextos de privación de libertad y educación domiciliaria y hospitalaria.
2. SITEAL: Perfil de Argentina, 2016 (con base en datos de la EPH del 2014).
3. En el ámbito rural se registraron 3911 escuelas (la mitad de las escuelas rurales participantes en Aprender) con porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles de desempeño superiores a la media nacional. De estas escuelas, un 58% tiene menos de 3 estudiantes, un 28% entre 4 y 10, y un 14% más de 10 (Aprender, 2016).
4. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2014&locations=AR&start=2014&view=bar>
5. Hacia finales de 2017 se consensua un documento identificando competencias básicas para la formación docente inicial, con alcance nacional, en el seno del Consejo Federal de Educación.
6. Ley 25.864, "ARTICULO 3° – Para el cómputo de los ciento ochenta (180) días fijados por el artículo 1°, se considerará "día de clase" cuando se haya completado por lo menos la mitad de la cantidad de horas de reloj establecidas por las respectivas jurisdicciones para la jornada escolar, según sea el nivel, régimen o modalidad correspondiente."
7. Consultar <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/apoyo-a-escuelas-de-personal-unico/>
8. Consultar <http://maestromasmaestro.com.ar/>
9. Disponible en: [http://educar2050.org.ar/2014/pisa/Informe_PISA%20Argentina_2012_\(Vol.%20II\).pdf](http://educar2050.org.ar/2014/pisa/Informe_PISA%20Argentina_2012_(Vol.%20II).pdf)

Bibliografía

- Alliaud, A. (2014). Las políticas de desarrollo profesional del profesor principiante en el programa de acompañamiento de docentes noveles en su primera inserción laboral de Argentina. *Revista Brasileira de Educação*, 19(56).
- Borgatti, A. (2006). La debilidad de las leyes educacionales: análisis del impacto de la Ley de 180 Días de Clase. (Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella).
- Congreso de la Nación Argentina. (12 septiembre 1958). Ley de Estatuto del personal docente. (Ley 14473 de 1958).
- Congreso de la Nación Argentina. (4 diciembre 2003). Ley de ciclo lectivo anual mínimo (Ley 25864 de 2003).
- Congreso de la Nación Argentina. (21 de diciembre 2005). Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 de 2005).
- Congreso de la Nación Argentina. (14 diciembre 2006). Ley de Educación Nacional (Ley 26206 de 2006).
- Di Pietro, S. y Tófaló, A. (coord.) (2013). La situación educativa a través de los censos nacionales de población. Informes de investigación. Recuperado de: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2013_la_situacion_educativa_a_traves_de_los_censos_nacionales_de_poblacion.pdf
- Escandell, S. (2016). Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional (2010–2015). (Tesis de maestría en Administración Pública, FCE, UBA). Recuperado de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0654_EscandellSM.pdf
- Fleitas, D et al. (2015). Evaluación integral de la formación docente, evaluación de estudiantes 2013-2015: Memoria Técnica. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2015.
- Galiani, S. (2017). Recursos del sistema educativo y su performance en Argentina. *Foco Económico*, Recuperado de: <http://focoeconomico.org/2017/03/12/recursos-del-sistema-educativo-y-su-performance-en-argentina/>
- Ganimian, A. J. (2014). Pistas para mejorar ¿Qué hicieron los países, escuelas y estudiantes con mejor desempeño en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012? Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Proyecto Educar 2050. Recuperado de: http://educar2050.org.ar/wp/wp-content/uploads/2015/08/Informe_PISA-Argentina_2012_Vol.-II.pdf
- Jaume, D. y Willén, A. (2017). The Long-run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina. Documento de trabajo nro. 217, CEDLAS.
- Katz, S. (2013). El mito de los 190. Bastión digital. Recuperado de: <http://ar.bastiondigital.com/notas/el-mito-de-los-190>
- Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014). Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. (pp. 18-43). Fundación CIPPEC.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (agosto de 2004). CFCyE. Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (Resolución 214 de 2004). Recuperado de: http://www.me.gov.ar/curriform/publica/nap/resolucion_225-04_anexo.pdf
- Ministerio de Educación y Deportes. (2014). DINIECE y SlyCE. CENPE 2014. Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos. Recuperado de: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/wp-content/blogs.dir/37/files/2016/08/CENPE-2014-Resultados-Preliminares.pdf>
- Ministerio de Educación y Deportes. (2015). DINIEE. Anuario estadístico educativo 2015. Recuperado de: <http://portales.educacion.gov.ar/diniee/2016/09/20/anuario-estadistico-educativo-2015/>
- Ministerio de Educación y Deportes. (2015). SINIDE. Censo Nacional de Infraestructura Escolar 2015 (CENIE). Recuperado de: <http://www.cenie.educ.ar/>
- Ministerio de Educación y Deportes. (2017a). Nuestra Escuela. Programa Nacional de Formación Permanente. Recuperado de: <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/>
- Ministerio de Educación y Deportes. (2017b). Secretaría de Evaluación Educativa. Aprender 2016. Primer informe de resultados. Recuperado de: http://educacion.gov.ar/data_storage/file/documents/primer-informe-nacional-aprender-2016-58e67474a4d2e.pdf
- Ministerio de Educación y Deportes. (2017). Observatorio de empleo y dinámica empresarial. Recuperado de: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/index.asp>
- Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Subsecretaría de coordinación pedagógica y equidad educativa. Programa Maestro + Maestro. Recuperado de: <http://maestromasmaestro.com.ar/>
- 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? Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp6806.pdf>
- Montoya, S. (2014). Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis y Propuestas de Reforma. Documento de trabajo nro. 48, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía "Francisco Valsecchi," UCA.

Narodowski, M. (2016). ¿Cosa de hombres? Abandono y sobreedad de los varones en la escuela secundaria argentina. Instituto de Investigación y Educación Económica. Recuperado de: <https://www.fundacionluminis.org.ar/biblioteca/cosa-hombres-abandono-sobreedad-los-varones-la-escuela-secundaria-argentina>

Narodowski, M. El abandono en la escuela media en la Argentina (2004-2014). Instituto de Investigación y Educación Económica. Recuperado de: <http://ie.org.ar/descargas/Abandono-en-la-Escuela-Media-en-la-Argentina.pdf>

Narodowski, M.; Vinacur, T & Alegre, S. (2014). Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades. Buenos Aires: Prometeo.

Narodowski, M.; Moschetti, M. & Alegre, S. (2016). Teacher strikes and private education in Argentina. *Revista Colombiana de Educación*, No. 70, p. 27-45. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n70/n70a03.pdf>

OEI. (2017). Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Recuperado de: <http://www.oei.es/miradas2017/que-es-miradas>

Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015. Fundación CIPPEC. Recuperado de: http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf

SITEAL. (2016). Perfiles de país. Argentina. Recuperado de: <http://www.publicaciones.siteal.iipe.unesco.org/perfiles-de-pais/4/argentina>



EL DIÁLOGO

Liderazgo para las Américas

Diálogo Interamericano

1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005

Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553

Correo electrónico: education@thedialogue.org

Web: thedialogue.org/education

Twitter: [@the_dialogue](https://twitter.com/the_dialogue) / [@PrealEd](https://twitter.com/PrealEd)

Facebook: facebook.com/InterAmericanDialogue

Organização
de Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Organización de Estados Iberoamericanos

Paraguay, 1510.

C1061ABD Buenos Aires, Argentina

Tel: +5411 4 813 00 33 / 34 / Fax: +5411 4 811 96 42

Correo electrónico: oeiba@oei.org.ar

Web: www.oei.org.ar

Twitter: [@oeiarg](https://twitter.com/oeiarg)

Facebook: facebook.com/oeiarg