
Baja calidad educativa como argumento para las propuestas de profesionalización docente en períodos neoliberales. Un análisis desde la teoría del Principal-Agente

Mesa 5: Desigualdades sociales, políticas, instituciones educativas y experiencias alternativas.

Mesa 1 (Mesa alternativa): Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina reciente (2000-2020). Continuidades y rupturas

Prof. (Lic.) Natalia Bonino. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca, Argentina. natalia.bonino@uns.edu.ar

Palabras claves: calidad educativa- oficio docente- profesionalización

Resumen

El “oficio de ser docente” está tensionado por demandas de múltiples sectores y de diversa índole. Una de estas demandas está relacionada con el rol que juegan los docentes en la determinación de la “calidad educativa”, término que si bien es muy complejo, parece instalarse muy livianamente cuando se trata de impulsar reformas educativas.

En el 2017, frente a las discusiones salariales, el gobierno neoliberal de Cambiemos instala en la agenda la deficiente calidad educativa de las escuelas de gestión pública y vincula ese diagnóstico al rol de los docentes. En particular el “Plan Maestro” impulsado por el gobierno sostiene que problema se debe a la deficiente formación del profesorado y a una estructura de incentivos inadecuada para asegurar su máximo esfuerzo (que redundaría en altos niveles de ausentismo y un bajo compromiso con su labor).

Este trabajo tiene como primer objetivo presentar los principales argumentos del “Plan Maestro” que vinculan la “baja” calidad educativa con el rol de los docentes, y que permiten impulsar una propuesta de “profesionalización” de los mismos. En segundo

lugar, desde la teoría principal-agente, se busca relativizar las propuestas sostenidas por este proyecto neoliberal que apuntan no sólo a descontextualizar las prácticas sino también a responsabilizar sólo a los docentes por los resultados que se obtienen de las pruebas estandarizadas.

Se sigue una estrategia teórico-empírica que, partiendo de una revisión de la literatura especializada a nivel internacional, nacional y provincial, incluye: i) el análisis crítico de la normativa vigente para caracterizar el marco de trabajo de los docentes y ii) la adaptación del problema del Principal-Agente al ámbito educativo nacional y provincial, para analizar las propuestas y definiciones enunciadas en la discusión paritaria y en el Plan Maestro, considerando su pertinencia o factibilidad para mejorar la calidad educativa.

1. Introducción

La ley 26.026/06 reconoce, en su artículo 67, a las paritarias docentes nacionales como uno de los derechos de los docentes, constituyendo un mecanismo anual de negociación en función de la cual el Gobierno Nacional acuerda con los cinco gremios de representación nacional el salario mínimo de referencia para el docente que inicia su carrera¹ (Bezzem, Mezzadra y Rivas, 2011).

Las paritarias nacionales fueron convocadas desde el año 2007 al 2016, y han representado una orientación para las negociaciones salariales de cada provincia. En el año 2017 la paritaria nacional no fue convocada, y el ministro de Educación de la Nación Esteban Bullrich² justificó esta decisión argumentando que cada paritaria provincial “está basada en las necesidades y recursos fiscales de cada provincia, no podríamos determinar desde Nación los recursos de cada provincia”³.

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

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

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

En la Provincia de Buenos Aires, la primera propuesta salarial por parte del gobierno fue realizada el día 6 de febrero del 2017 y, ante el rechazo de los gremios docentes, se instaló en los medios el denominado “conflicto docente”. A fines de abril se llevó a cabo una nueva reunión paritaria en donde se incluyeron nuevos aspectos: un adicional en el salario sujeto a la baja del ausentismo docente, un plus para capacitación, y un acuerdo por tres años consecutivos.

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

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

Este trabajo tiene como primer objetivo presentar los principales argumentos del “Plan Maestro” que vinculan la “baja” calidad educativa con el rol de los docentes, y que

aumento-un-73

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

permiten impulsar una propuesta de “profesionalización” de los mismos. En segundo lugar, desde la teoría principal-agente, se busca relativizar las propuestas sostenidas por este proyecto neoliberal que apuntan no sólo a descontextualizar las prácticas sino también a responsabilizar sólo a los docentes por los resultados que se obtienen de las pruebas estandarizadas.

Se sigue una estrategia teórico-empírica que, partiendo de una revisión de la literatura especializada a nivel internacional, nacional y provincial, incluye: i) el análisis crítico de la normativa vigente para caracterizar el marco de trabajo de los docentes y ii) la adaptación del problema del Principal-Agente al ámbito educativo nacional y provincial, para analizar las propuestas y definiciones enunciadas en la discusión paritaria y en el Plan Maestro, considerando su pertinencia o factibilidad para mejorar la calidad educativa

2. Expansión del sistema educativo y calidad educativa

La Ley Nacional de Educación N° 26.026/06 establece en sus artículos 2° y 4° que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el estado. Además, en su artículo 17, explicita que la educación obligatoria se extiende desde los cinco años hasta la finalización del nivel secundario, considerando que la educación durante este lapso es fundamental para el desarrollo personal y social. La ley 27.045/14 amplía la obligatoriedad a partir de los cuatro años.

En el primer capítulo del proyecto de ley Plan Maestro (2017) se propone, siguiendo esta línea de política educativa, ampliar la cobertura escolar desde la sala de 3 años, y asegurar realmente la obligatoriedad de la escuela secundaria aduciendo a los problemas de repitencia y deserción del nivel.

La continua extensión de la obligatoriedad en los distintos niveles ha ido implicando una expansión de la matrícula, pero no de forma homogénea sino con procesos de segmentación, segregación y fragmentación (Tiramonti, 2005; Botinelli; 2018). En este sentido cabe preguntarse si garantizar el acceso masivo a la educación resulta suficiente

para asegurar la calidad educativa para todos, pero no sin antes preguntarnos a qué nos referimos cuando hablamos de calidad educativa.

La calidad educativa es un término amplio que implica muchas dimensiones, y que tiene muchas perspectivas de análisis y su definición dependerá en gran medida de los objetivos del estudio o política que pretenda llevarse a cabo (Krüger, 2013a). Por lo tanto, se hace necesario clarificar algunas cuestiones respecto a la definición del término ya que, siguiendo a Gentili (2014: 5) “la calidad es un conjunto de variables articuladas y analizarlas supone algo complejo, no puede ser ¿está mejor o peor el sistema educativo?”

La revisión de la literatura sobre la temática de la calidad en educación indica que este término se incorpora en la agenda educativa de la mano del neoliberalismo en la década de los ´90, y desde esta perspectiva técnica se asocia a la rendición de cuentas y a la eficiencia de los recursos invertidos. Sin embargo, se puede establecer otra visión sobre la calidad relacionada con el valor moral de los procesos educativos que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Sverdlick, 2009) y, por lo tanto, no resulta sencilla de evaluar. Según el Reporte de la UNESCO (2005) se postula que las dimensiones que influyen y/o constituyen a la calidad educativa son las siguientes:

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

competencias para la vida cotidiana

Si bien en este trabajo no se pretende hacer un análisis exhaustivo de estas dimensiones, vale la pena explicarlas en tanto que muchas de las afirmaciones que se hacen sobre la calidad educativa toman de manera aislada alguna de estas dimensiones, llevando a apreciaciones simplificadas del concepto de calidad educativa. Por otro, cabe la aclaración que las categorías de la UNESCO constituyen sólo un enfoque de los múltiples que puede encontrarse en la definición de calidad educativa.

3. El factor docente en la calidad educativa

Considerado que los servicios educativos son intensivos en mano de obra, la mayor parte de los recursos que se destinan a educación tienen su destino en este rubro (Morduchowicz, 2004). Por lo tanto, pese a la falta de consenso en cuanto a los determinantes de los resultados educativos, el papel de los docentes sigue estando en el centro de la atención.

El Plan Maestro en su capítulo tres determina, sin citar fuentes, que la experiencia internacional muestra que la calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores, y que es necesario abarcar tres dimensiones: la formación docente, la carrera y las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo considera que los docentes “deseables” deben dominar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), un segundo idioma, estar actualizados en sus disciplinas y didácticas correspondientes, y estar dispuestos a la evaluación permanente y formativa.

Frente a estas aseveraciones y a las expectativas sobre las características que debe tener un docente para contribuir a la mejora de la calidad educativa, se hace necesario analizar las variables que se consideran críticas. Según la UNESCO (2015) son: formación docente (inicial y continua), presentismo, clima áulico y prácticas docentes. En este trabajo no buscamos analizar en detalle estas variables, sino pensar cómo el Estado podría moldearlas a través de las propuestas que realiza; en particular

analizaremos por medio de la teoría del principal-agente cómo las propuestas del plan maestro podrían resultar (o no) en políticas de profesionalización docente que llevaran a mejorar la calidad educativa.

4. Consideraciones sobre las propuestas del Plan Maestro y de la paritaria docente bonaerense 2017

Durante las paritarias docentes bonaerenses del 2017 se manifestaron desde el estado algunas intenciones de política. Dentro de las primeras propuestas del gobierno se incorporó la meta de reducir un 10% la tasa de ausentismo docente (del 17% al 15, 3%) para lograr mayores aumentos salariales (aproximadamente \$5000 anuales por docente). A esta propuesta se le pueden realizar varias objeciones: en primer lugar, no se aclara en ningún momento si el aumento salarial lo recibiría aquel docente que mantuviera su presentismo, o si sería recibido por todos una vez que se lograra la meta. Si fuera el último caso, se produciría una situación donde algunos docentes podrían comportarse como *free-riders* (o polizones) ya que el incentivo es grupal y no individual. En segundo lugar, cualquier intento de mejorar la problemática del ausentismo docente implica contar con datos que no sólo puedan dar cuenta de su magnitud sino también de sus causas. Esta propuesta, sin considerar las causas de las inasistencias responsabilizaría a los docentes por padecer enfermedades vinculadas al funcionamiento del sistema educativo y a condiciones que exceden su voluntad.

Con respecto a la capacitación, varios funcionarios del gobierno provincial declararon que “es necesario premiar a los docentes que se capaciten y que es inconcebible que la única forma que un docente gane más sea envejeciendo”⁵. También se cuestionó los puntajes de los cursos de capacitación, aunque sin darse precisiones sobre un nuevo método para calificar la formación continua docente. Por último, se manifestó que los docentes “deseables” deben dominar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), un segundo idioma, estar actualizados en sus disciplinas y didácticas correspondientes, y estar dispuestos a la evaluación permanente y formativa.

⁵ Diario La Nación 03/04/2017 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2003516-vidal-analiza-un-plus-por-capacitacion-para-los-docentes> consultado el 07/11/17

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

- El tiempo de exposición al aprendizaje resulta valorado, pretendiendo aumentar los días efectivos de clase y las jornadas escolares.
- Plantea la necesidad de desarrollar un sistema de evaluación que permita recolectar información⁶, y propone la implementación de un sistema de evaluación nominado SINIDE para garantizar transparencia, evidencia y datos estadísticos.
- La formación docente también es revisada y se propone que para el 2026 el 50% de los profesores de ISFD tengan el título de Magíster, y que todos los ISFD cumplan con las condiciones institucionales acordadas por el CFE. En cuanto a la capacitación continua se espera para el 2026 desarrollar actividades de formación situada y en servicio para el 100% de los docentes.
- Propone la modificación de la carrera docente y de la estructura salarial con la intención de reducir las brechas salariales entre jurisdicciones, y redefinir la composición del salario, modalidades de contratación, y política de titularización.
- Mejorar la infraestructura escolar, con especial énfasis en equipamiento tecnológico en todas las escuelas públicas, asegurando para el 2018 un 100% de conectividad a internet.

5. La teoría principal-agente en el ámbito educativo nacional y provincial

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

⁶ a través de instrumentos de evaluación de aprendizaje de los alumnos, de conocimientos de estudiantes y egresados de Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), y de autoevaluación institucional en escuelas

de Educación y Deportes del año 2014. Según datos del Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) expuestos por Rivas (2010) aproximadamente un 80% del gasto de nación corresponde a salarios docentes, de los cuales un 20% son las transferencias a los docentes de las provincias. Por otro lado, en general las provincias en promedio destinan casi un 95% de su gasto en educación a los salarios, contando los sueldos de los docentes en la gestión estatal y las subvenciones a las escuelas de gestión privadas.

Según estos datos, y considerando que el gasto en salarios docentes representa la partida principal tanto para la nación y para la provincia de Buenos Aires, puede pensarse que el estado en ambos niveles tiene fuertes incentivos para encontrar mecanismos para que esa inversión redunde en los efectos esperados.

Desde la teórica económica, las propuestas del Plan Maestro pueden encuadrarse bajo el modelo del Principal-Agente (Mas-Colell et al., 1995), en donde el estado sería el principal y los docentes los agentes. El estado, quien es responsable de la educación de acuerdo al marco normativo explicado anteriormente, delega la actividad educativa en los docentes, ya que “el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo” (Canales Sánchez, 2009:4). El punto es cómo generar mecanismos que aseguren que los docentes actúen en el mayor interés del principal, que se podría suponer es lograr la máxima calidad educativa.

En este contrato entre un principal-agente existen asimetrías de información a favor del agente que derivan en dos problemas principales: la *selección adversa* y el *riesgo moral*. La primera se refiere a la dificultad que tiene el agente a la hora de contratarlo, y la segunda remite a los riesgos derivados de la inobservabilidad de la tarea del agente.

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

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

5.1 El problema de la selección adversa

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

En el caso de los establecimientos de gestión privada, el acceso a los cargos está determinado por el criterio que tenga cada institución, y no está regulado⁷. En cambio, los docentes de gestión estatal en la provincia de Buenos Aires acceden a los cargos por medio de listados con puntaje elaborados por los tribunales descentralizados de calificación. Dichos listados son elaborados todos los años una vez concluido el período de inscripción, y constituyen una instancia que permite controlar por parte del principal el ingreso de los aspirantes a la docencia –ya constituye una evaluación de antecedentes externa a los agentes en donde la posibilidad de engaño se reduce considerablemente–.

La cantidad de horas o cargos a cubrir en un establecimiento, es decir cuántos docentes se necesitan, está determinada por la matrícula de dicho establecimiento y cuando una vacante se produce esas horas o cargos son publicadas en los actos públicos. Allí los

⁷ La condición para acceder a un cargo titular en sector privado poseer título habilitante para la docencia, y el resto de las condiciones son fijadas discrecionalmente por el establecimiento.

docentes que acreditan mayor puntaje en los listados⁸ tienen prioridad para cubrir dichas vacantes de forma titular, provisional o suplente⁹. Si bien este sistema es defendido por los docentes por brindar criterios objetivos y transparentes para el acceso a un cargo, genera la agudización de los problemas de segmentación del sistema: como bien explican Mezzadra y Veleda (2014) muchos docentes con poco puntaje que son los que mayor inexperiencia tienen, son los que acceden a las escuelas más desfavorecidas en donde se necesitan docentes con el perfil opuesto. También en los contextos más desfavorecidos se produce una alta rotación de docentes, ya que cuando los docentes acumulan mayor puntaje y logran acceder a escuelas con mejor contexto socioeconómico suelen abandonar los proyectos de las escuelas más necesitadas.

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

⁸ En los actos públicos de la provincia de Buenos Aires primero se comienza con el listado oficial que incluye a todos aquellos inscriptos que tienen título habilitante (profesor o profesional con capacitación docente finalizada), luego continua con el listado 108 A que incluye a todos aquellos profesionales que no tienen capacitación docente o a aquellos profesores recibidos que aún no tienen título en mano, y luego se continua por el 108B que incluye a los estudiantes de distintas carreras que no ostentan ninguna titulación. También existe el Listado IN FINE al que se pueden anotar todos aquellos que no se inscribieron en la fecha correspondiente en los listados anteriores, y es el último en pasarse en un acto público.

⁹ En la provincia de Buenos Aires se realizan una vez al año los actos públicos para titularizaciones para el próximo ciclo lectivo. Durante el ciclo lectivo sólo hay actos públicos para cubrir provisionalidades y suplencias.

como sistema, y empobrece tanto las posibilidades de desarrollo profesional como el resultado de los aprendizajes de los alumnos.

Antes de cerrar este apartado es válido hacer una aclaración: el principal tiene un mecanismo, aunque imperfecto, para controlar y evaluar quiénes ingresan a la docencia. Por lo tanto, es necesario cuestionar cómo se vuelve un problema que el actor que forma y certifica el conocimiento necesario para la tarea docente (el estado) es el mismo que luego tiene dificultades para asegurar quiénes entran a la carrera docente y cuestiona su formación.

5.2 El problema del riesgo moral

Otro problema que se identifica en el vínculo principal-agente es el riesgo moral. Éste ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado depende de su esfuerzo, y el mismo no es observable. El problema se presenta en educación tanto respecto al desempeño de las escuelas como de los profesores y, desde esta perspectiva teórica, determina la necesidad de evaluar e introducir incentivos para conducir al comportamiento deseado. Sin embargo, la aplicación de los incentivos resulta complicada al menos en dos sentidos: en primer lugar, la forma de medición del esfuerzo del docente implica definir qué variables se tomarán como representativas de ese esfuerzo; y en segundo lugar la elección de los incentivos resulta sumamente compleja.

Respecto a la evaluación, siguiendo a Morduchowicz (1997), no hay ningún acuerdo en cuanto a la definición de una “buena práctica docente”. Desde UNESCO (2017) se plantea que una única estrategia de evaluación nunca podrá captar el rango completo de prácticas o cualidades docentes que hacen a una buena enseñanza, por lo que se recomienda emplear distintas fuentes de información complementarias para evaluar de forma más precisa.

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

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

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

Respecto a la selección de incentivos apropiados para los docentes, según las necesidades a las que apuntan podemos clasificarlos en: satisfacciones extrínsecas monetarias, satisfacciones intrínsecas profesionales y satisfacciones intrínsecas personales (Levacic, 2009). En este punto resulta interesante pensar qué tipos de incentivos serían los adecuados, ya que además de los monetarios existen otros no

monetarios vinculados, por ejemplo, a la estabilidad del cargo; o también los hay indirectos como los nombrados por Tobón y otros (2005) que se han aplicado en Medellín, Colombia: créditos a docentes para adquisición de vivienda o para compra de equipos de computación, licencias no remuneradas al año, siete semanas de vacaciones, capacitaciones y premios y medallas para docentes distinguidos.

Si nos detenemos exclusivamente en las satisfacciones extrínsecas monetarias, la retribución al factor docente (salario) debe ser analizada en términos absolutos y comparativos con otras profesiones (Morduchowiz y Duro, 2007). Aún con dos cargos los salarios docentes no parecen constituir una motivación para el ingreso a la carrera en comparación con otras profesiones. Esto suele generar un malestar en el cuerpo docente y desincentiva las tareas de planificación, programación y control de las actividades académicas. Si el acceso a los cargos se hiciera, por ejemplo, por establecimiento, sería más sencillo determinar la cantidad de horas que trabaja un docente allí, cuánto le destina al trabajo áulico y extra-áulico, y podrían retribuirse ambas tareas.

En relación a la evolución salarial, se señala en los estudios que se han realizado a lo largo del tiempo que no se aprecia una correlación entre el nivel de salarios docentes y la mejora en los resultados (OCDE, 2016). Por ello, Morduchowicz (2004) plantea la necesidad de atar de alguna manera los salarios a la productividad docente, y que si bien elevados salarios puede no ser un factor motivacional, una baja puede provocar una gran insatisfacción.

Así el incentivo por mérito consiste en atar de alguna manera el pago a los docentes a los resultados educativos obtenidos, suponiendo que los docentes se encuentran estimulados por estímulos monetarios, y que dicha motivación los llevaría a mejorar su carrera profesional (Morduchowicz, 2004). Este tipo de incentivos trae otros problemas, adicionales a los nombrados en cuanto a la forma de evaluación, entre los cuales resulta relevante su utilización como represalia: que se utilice este tipo de premios para sustituir o completar un salario considerado insuficiente y que no contemple los años de preparación. Además, el incentivo es de carácter individual, mientras que la mejora de

la calidad educativa corresponde a un trabajo grupal.

Si pensamos en las satisfacciones profesionales, podríamos considerar la modificación de la carrera docente. Actualmente la antigüedad es la principal vía para obtener un plus salarial y además, el Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires establece en su artículo 12 que dentro del escalafón docente el cargo de profesor o maestro uno de los más bajos del mismo. Es decir que el trabajo frente a los alumnos es una de los escalones más bajos dentro de la carrera docente y para tener mayores ingresos si no es por antigüedad debe ascenderse en una carrera que implica alejarse del aula.

Según Morduckowicz (2004) esta estructura salarial y las posibilidades de ascenso se vinculan con la idea de que los responsables de la calidad educativa son los hacedores de las políticas de la macro-administración, mientras que los docentes son meros implementadores de esas políticas. Por lo tanto, la forma de adquirir más reconocimiento salarial y simbólico es asumiendo otros cargos alejados del aula (secretario, director, supervisor). Como bien explica Tedesco (2001), esta forma de ascenso en la carrera docente provoca la pérdida de la experiencia acumulada, tanto para el individuo como para la institución, ya que el docente directivo ejerce tareas más vinculadas a lo administrativo que a lo pedagógico.

Por otro lado, cabe preguntarse qué ocurre con el docente que no tiene intenciones de alejarse del aula si el único incentivo que presenta el sistema es ascender a tareas de gestión. Frente a este cuestionamiento, se apuntan a las carreras escalares destinadas a los docentes que eligen progresar en la carrera sin abandonar el aula. Según Morduchowicz (2002):

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

6. Analizando el plan maestro ¿profesionalización docente por medio de controles e incentivos?

Para comenzar este apartado remarcar que “el sentido de la profesionalización es un objeto de lucha en donde intervienen una pluralidad de actores colectivos y de intereses que se hace necesario identificar” (Tenti Fanfani, 2007:2). Retomando los argumentos esgrimidos en las paritarias ven el origen del problema de la baja calidad educativa – considerando los resultados– en los docentes. A partir de allí se convoca a los docentes “como profesionales”, aunque las propuestas de profesionalización que se plantean luego resultan parciales. En términos de Burbules y Desmond (1992, p. 83), estas propuestas “son los reversos de los informes que culpan a los profesores en primer lugar”, y aportando mejoras únicamente en este sentido es poco probable que se consigan mejoras en los resultados.

En una lectura que no requiere demasiado esfuerzo podemos observar que el diagnóstico que se hace sobre la calidad de la educación en el Plan Maestro responde a una lógica neoliberal basada en los resultados de pruebas estandarizadas, sin tomar en cuenta otras variables propias del concepto multidimensional de calidad educativa. Se hace hincapié sólo en algunas de sus dimensiones: la de resultados, la de aspectos facilitadores y la de enseñanza y aprendizaje, con un marcado énfasis en los recursos tecnológicos y en el factor docente, pero no se encuentra ninguna referencia al contexto social de los procesos educativos, ni a las características de los estudiantes.

Acorde a esta lógica, el capítulo dos del Plan Maestro se plantea la necesidad de generar sistemas de información educativa con pruebas nacionales de evaluación del rendimiento estudiantil y evaluaciones a los docentes, y aunque se expone la necesidad de devolución de la información para que realmente sea un instrumento de mejora, no se dan mayores precisiones sobre este proceso. Parece entonces que la evaluación se resume a su versión más acotada de obtención de datos cuantitativos por pruebas estandarizadas, en donde los docentes sólo pueden asumirse como objetos a ser estudiados y no como actores participantes de la evaluación (Terigi, 2012).

También sin mucho esfuerzo, se puede observar a lo largo del anexo del Plan una clara diferenciación entre los establecimientos de gestión estatal y privada, ya que la totalidad de las metas está fijada para el ámbito estatal. Esta diferenciación sin mediar fundamentación alguna no sólo resulta llamativa sino también preocupante, ya que en una lógica privatizadora de la educación pareciera que la única que requiere ser solucionada es la esfera estatal.

Incluso aunque aceptáramos estas dos lógicas subyacentes (la calidad asociada a resultados y el problema de la calidad sólo en el sector estatal) el plan propone distintas medidas para mejorar el rendimiento del trabajo docente como factor influyente en la calidad educativa que resultan cuestionables. Siguiendo a Vaillant (2006), las políticas que buscan profesionalizar a los docentes deberían atender al menos los siguientes aspectos: 1) Mejorar la formación inicial y continua; 2) Mejorar la evaluación docente como mecanismo de mejora de los sistemas educacionales; 3) Mejorar las condiciones materiales, carrera e incentivos; y 4) Mejorar la valoración social del docente.

Retomando el marco conceptual del Problema Principal-Agente podemos analizar las propuestas del Plan Maestro, para analizar si efectivamente se busca profesionalizar a los docentes o sólo son medidas que buscan moldear la relación entre el estado educador y los docentes.

Si analizamos aquellas medidas que buscan disminuir los problemas asociados a la selección adversa, es decir determinar quiénes acceden y cómo acceden a la carrera docente, el Plan Maestro pone el acento en la formación docente inicial y continua. Este Plan fue respaldado con el Operativo Enseñar que se llevará adelante en el 2017 y 2018 con la intención de “autoevaluar” a los institutos de formación docente por medio de pruebas estandarizadas aplicadas a los alumnos avanzados. En base a ese diagnóstico, el plan maestro propone:

- Modificar los procesos de acreditación de los ISFD, aunque no se presentan los criterios de modificación
- Que los docentes posean una segunda lengua y conocimientos en TIC sin especificar si dicha formación será una obligación exclusiva del docente o bien se

otorgará desde el estado. Dicha omisión es problemática, ya que debido a la cantidad de horas trabajadas realmente por los docentes podemos decir que si la capacitación no se encuentra dentro de la jornada laboral hay muy pocas posibilidades de poder realizarla, además del costo económico que puede implicar.

- Que la capacitación continua en servicio debe orientarse a la mejora del trabajo a nivel institucional. En este punto sería interesante poder contar con algún tipo de diagnóstico acerca de las temáticas que el gobierno cree prioritarias para la capacitación, para ver qué coincidencias se producen con las necesidades planteadas por los docentes

Resulta importante destacar que el Plan Maestro no cuestiona los mecanismos de acceso a la carrera docente y en un contexto de mayor privatización, es cuestionable el estado delegue sus mecanismos de selección de los docentes y lo deje a criterios de organizaciones privadas en donde no se cuenta con un mecanismo transparente como el del sector público.

Si analizamos aquellas medidas que buscan disminuir los problemas asociados al riesgo moral, es decir cómo incentivar a los docentes para que contribuyan a la mejora en la calidad educativa podemos establecer que:

- Respecto a la política salarial, el plan Maestro en su capítulo tres propone mejorar las condiciones salariales, y al respecto diagnostica que en las paritarias se ha logrado definir el salario mínimo docente con un aumento real para cada año sin lograr al mismo tiempo disminuir la conflictividad. Por lo tanto, elimina el concepto de paritarias nacionales, y en referencia al último acuerdo nacional determina que el salario docente siempre será un 20% mayor que el salario mínimo vital y móvil garantizado por los fondos nacionales a través del Fondo Compensador, aunque no da fundamentos de por qué esa cifra resulta adecuada. Entonces no sólo no se reconoce en el salario un incentivo para la mejora del trabajo docente, sino que se elimina uno de los espacios de participación política de los docentes, rechazando su rol de expertos en los saberes sobre la tarea educativa.
- Se determina que se debe aumentar el tiempo de exposición de los alumnos al aprendizaje, y no sólo se propone aumentar la cantidad de días de clase y la duración

de la jornada escolar, sino que también se plantea reducir la pérdida de clases. En este punto sería importante que el Plan detallara cuáles serían los mecanismos con los cuáles se incentivaría a cumplir con el dictado de clases, ya que como se explicó anteriormente no es lo mismo un incentivo a nivel individual que un incentivo a nivel grupal o institucional. Pero fundamentalmente es importante que se determinen las causas del ausentismo para poder diseñar incentivos más adecuados, y para considerar qué otras políticas de mejora se deben implementar para resolver las cuestiones edilicias. Sin este diagnóstico, se responsabiliza enteramente al cuerpo docente de la pérdida de días de clase cuando en la práctica muchas causas están asociadas a enfermedades que surgen de la misma práctica así como razones de fuerza mayor.

- En cuanto a las motivaciones que podrían encontrarse en la carrera docente, se plantea una nueva modalidad que promueva el ascenso sin alejarse de las aulas, pero no se plantean cuáles serán los incentivos para el ascenso y los instrumentos de evaluación de la *performance* de los docentes, por lo que se dificulta realizar un análisis sobre la posible eficacia de la propuesta.

Podemos observar entonces que las propuestas del Plan Maestro se concentran en la formación inicial y continua, la evaluación docente desde una visión acotada, y en la carrera e incentivos, pero sin dar las definiciones más relevantes para esos aspectos. Parece entonces que se trata de un documento que busca más responsabilizar a los docentes por la “baja calidad del sistema educativo” que a realizar las modificaciones más significativas en cuanto a la profesión docente. Pero, además de reestructurar la formación y carrera docente, es necesario mejorar otras condiciones: en primer lugar, lograr que los alumnos tengan posibilidades efectivas de estar incluidos en el sistema y puedan realizar sus estudios exitosamente, lo que implica mejorar los niveles socioeconómicos; y en segundo lugar, que las escuelas tengan la infraestructura, material y personal auxiliar necesario para brindar las mejoras posibilidades educativas. De esto deriva que cualquier medida que apunte a modificar el sistema educativo tiene que vincularse a políticas que aseguren la inclusión social.

Parece que esta propuesta se encuadra así en lo que Santos Guerra (1999) llama “las

trampas de la calidad”: bajo un discurso que busca la calidad educativa, simplifica el análisis entendiéndola como rendimiento de los estudiantes, al mismo tiempo que se presta para comparar sectores (privados y públicos) y sacar conclusiones “perversas” de dichas comparaciones y otras variables como, por ejemplo, la labor de los docentes.

Además, y no siendo un detalle menor, se omiten todo tipo de políticas que estén relacionadas con mejorar la valoración social docente. Incluso, quitar a los docentes la posibilidad de participar de espacios como las paritarias docentes o tratarlos como objetos y no partícipes de la evaluación de la educación, son medidas que ayudan a desprestigiar el rol de los docentes. La experiencia regional muestra que aquellos países que han logrado introducir modificaciones con amplia aceptación en los estatutos docentes han contado con gran participación de las asociaciones gremiales en la reforma (Pérez Zorrilla, 2016).

7. Conclusiones

En el desarrollo del trabajo hemos establecido que el término calidad educativa es multidimensional, aunque en los discursos neoliberales se la comprenda como una noción asociada a resultados de pruebas estandarizadas.

Considerando que la educación es trabajo-intensiva y que la mayor parte del presupuesto educativo se destina a salarios docentes, durante la paritaria 2017 y en el proyecto Plan Maestro se pone en tela de juicio la labor del docente frente a los problemas relativos a la calidad. Más específicamente, se cuestiona su formación (inicial y continua), su capacidad para generar un clima áulico apropiado y su presentismo. A partir de la revisión de la literatura podemos concluir que todas estas variables son pasibles de ser mejoradas pero, considerando que los docentes no actúan independientemente sino que lo hacen en el marco de instituciones y en relación de dependencia laboral, su modificación resulta compleja.

Como se ha argumentado, el vínculo entre el estado y los docentes puede ser

enmarcado en la Teoría del principal-agente, esquema que permite pensar cuáles son los incentivos que se podrían utilizar para que los docentes (agentes) actúen según las exigencias del estado (principal). La literatura consultada plantea la necesidad de modificar la forma de acceso y el ascenso en la carrera docente, la estructura salarial y la formación tanto inicial como continua. Sin embargo, cualquier mejora requiere articulación y negociación entre el estado y los gremios docentes, de forma tal que las modificaciones se sostengan en la práctica y sean representativas de todos los intereses.

En este sentido el proyecto Plan Maestro resulta cuestionable, en tanto ha sido presentado sin previa consulta con las bases docentes y, si bien aborda todos los puntos mencionados anteriormente, no brinda especificaciones en cuanto a las modificaciones de la carrera y la permanencia en el cargo, ni las referentes a la formación. Además del vacío que presenta dicho plan en aspectos tan relevantes, la forma en que ha sido elaborado sin colaboración de los docentes denota una visión acotada de la profesionalización docente. Si los docentes no son reconocidos como voces activas en los procesos de mejora y transformación educativa, y se los responsabiliza de las fallas en la educación se cae en “las trampas de la calidad”: no se logra una mejora en la valoración social de los docentes que resulta fundamental para mejorar la calidad educativa.

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

8. Referencias Bibliográficas

- Bezzem P., Mezzadra F., Rivas A. (2014). *Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: cippec. Disponible en www.cippec.org.
- Botinelli, L (2018) “Educación y desigualdad. Un repaso por algunos aportes de la sociología de la educación en la Argentina” en Revista Sociedad N° 37. UBA
- Burbules N., y Densmore, K. (1992). Los límites de la profesionalización de la docencia. *Educación y Sociedad*, 11, pp. 67-83, Madrid.
- Canalez Sánchez (2009) “La teoría del principal-agente en el análisis de la política científica” X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Veracruz, 21 al 25 de septiembre de 2009.
- Gentili, P (2014) “La evaluación de la calidad educativa en América Latina: modelos emancipadores en construcción” SITEAL
- Krüger, N. (2013a). “Equidad Educativa Interna y Externa en Argentina: un Análisis para las Últimas Décadas”. Tesis de Doctorado en Economía. Universidad Nacional del Sur.
- Levacic, R (2003) “Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal-Agent Theory” *Oxford Development Studies*, 37 (1) pp.33-46.
- Mas-Colell, A.; Whinston, M. Y Green, J. (1995). *Microeconomic Theory*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mezzadra, F. y Veleza, C. (2014) *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A (1997) “La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación” Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Argentina.
- Morduchowicz, A. (2002) “Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes” PREAL No. 23. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2004) “Discusiones de Economía de la Educación”. Ed. Losada, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. y Duro, E (2007) “La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y la Asignación de recursos” IPEE/UNESCO.

-
- OCDE (2016), *PISA 2015 Results (Vol. 2): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris.
 - Pérez Zorrilla (2016) “La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. *Propuesta Educativa*, 1 (45), pp. 10-20.
 - Rivas, A. (2010) “*Radiografía de la educación argentina*” Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble. Buenos Aires.
 - Santos Guerra, M. A (1999) “Las Trampas de la calidad” en *Acción Pedagógica* 8 (2), pp.78-81
 - Smith (2016). Exploring accountability: national testing policies and student achievement. En Burns, T. y Köster, F. (eds): *Governing Education in a Complex World*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, pp. 73–91.
 - Sverdlick, I (2009) “Buscando a la calidad educativa” *Rev. Referencias* 6(26)
 - Tedesco, J (1999) “*Profesionalización y capacitación docente*”. IIPE UNESCO. Buenos Aires.
 - Tedesco, J y Tenti, E (2006) “Nuevos Tiempos y nuevos docentes”. *IV Congreso Nacional de Educación*. SNTE, pp.57-82.
 - Tenti Fanfani, E (2007) “Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente”. *Educação & Sociedade*, 28 (99) pp. 335-353.
 - Terigi, F. (2012). Documento Básico: Los saberes docentes. Formación, elaboración en la experiencia e investigación, En F. Terigi 8vo. Latinoamericano de Educación. Editorial Santillana.p.7-50. Recuperado de: http://www.fundacionsantillana.com/PDFs/8vo_foro.pdf
 - Tiramonti (2005) “La educación Argentina en el contexto de las transformaciones de los años 90” En *Revista Pro-Posisoes*, vol 16, N°3
 - Tobón D., Valencia G. y Castillo G. (2005). “El poder de los incentivos en la labor docente: el caso de la educación media en Medellín” *Rev. Regiones*, N° 3, pp. 33-72.
 - UNESCO (2005) “*Reporte de Educación para Todos: El imperativo de la calidad*”
 - UNESCO (2015) “*Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*”. Oficina Santiago de Chile.
 - UNESCO (2017) “*Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*”, Francia.
-

-
- Vaillant (2008) “Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina” *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* Vol 1 (2) pp. 7-22.
 - Vaillant (2006) “La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan” en *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Pp 129-170.
 - Verger y Parcerisa (2017). “A difficult relationship: accountability policies and teachers – international evidence and key premises for future research” .En Akiba, M. y LeTendre, G. (eds); *International Handbook of Teacher Quality and Policy*. New York, Routledge, pp. 241–54.