

LOS CAMBIOS EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROFESORES Y LOS SINDICATOS DOCENTES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2003-2014)

LOS CAMBIOS EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROFESORES Y LOS
SINDICATOS DOCENTES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS
AIRES (2003-2014)

Susana Vior

Universidad Nacional de Luján / Argentina
susnavior@gmail.com

Karina Barrera

Universidad Nacional de Luján / Argentina
kari_cobo@hotmail.com

Resumen

En la última década, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diseñó e implementó un conjunto de políticas destinadas a la evaluación de distintos componentes del sistema educativo: estudiantes, docentes e instituciones. En este trabajo se analizan aquellas medidas destinadas a la evaluación de los profesores del nivel secundario entre 2003 y 2014. En ese período, en la jurisdicción, se modificaron las normativas que regulan la evaluación del trabajo de los docentes, los instrumentos de evaluación, los mecanismos de selección y clasificación de los profesores y se crearon organismos centralizados de evaluación. Nos interesa abordar el proceso de elaboración de esta política pública analizando, especialmente, la modalidad de participación de las organizaciones sindicales de los docentes, sus posturas y propuestas. El análisis del caso de la Capital de la República Argentina, permite reflexionar sobre los procesos de creación de

mecanismos de evaluación del trabajo docente, sus finalidades, los intereses en pugna y el proyecto político-ideológico en el que se inscriben.

Palabras clave: Evaluación, Profesores, Enseñanza media, Sindicatos.

Resumo

Na última década, o Governo da Ciudad Autónoma de Buenos Aires, projetou e implementou um conjunto de políticas para a avaliação de vários componentes do sistema educacional: alunos, professores e instituições. Neste trabalho, analisam-se as medidas para a avaliação de professores do nível secundário (2003 a 2014). Nesse período, o governo da jurisdição revisou as normas que regem a avaliação do trabalho dos professores e mudou os instrumentos de avaliação sendo criados mecanismos centralizados de seleção e classificação de professores e organizações. No texto, abordaremos o processo de desenvolvimento dessas políticas públicas, especialmente a participação dos sindicatos de professores, suas posições e propostas. A análise do caso da Ciudad Autónoma de Buenos Aires permite refletir sobre o processo de criação de mecanismos de avaliação do ensino, seus objetivos, interesses e projeto político-ideológico em que ocorrem.

Palavras-chave: Avaliação, Professores, Ensino médio, Sindicatos.

1. Presentación

A partir de la década del '90, las políticas de evaluación protagonizan la agenda educativa del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde entonces y hasta la actualidad, se han diseñado e implementado un conjunto de programas destinados a la evaluación de los distintos componentes del sistema educativo. Los aprendizajes, las instituciones y los docentes son objeto de evaluación, mientras que esas políticas, en sí mismas, no han sido evaluadas de manera sistemática (VIOR, RODRÍGUEZ y MÁS ROCHA, 2012, p. 4).

Este interés por la evaluación, se expresa también en la legislación educativa nacional y en las recomendaciones de organismos internacionales. Tanto la ya derogada Ley Federal de

Educación (N° 24.195/93) como la actual Ley de Educación Nacional (N° 26.206/06) señalan a los sistemas de evaluación como un componente necesario para la mejora de los sistemas educativos.

A partir de 2003, en la CABA, tras la sanción de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria en la jurisdicción, se inicia un proceso de reformas de la evaluación de docentes. Esa reforma comienza en el nivel primario y continúa con los profesores del nivel secundario. Se pretende, según los documentos oficiales, generar un cambio en la cultura evaluativa en el sistema educativo. La nueva política parte de una crítica a las modalidades de evaluación del período anterior y plantea considerarla como un instrumento fundamental para la mejora de la calidad del sistema educativo.

Desde 2005, se sancionaron nuevos marcos e instrumentos de evaluación para el nivel de enseñanza secundaria, se reformó el Estatuto de los Docentes en aspectos relacionados con su selección/clasificación, se creó la Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, entre otras medidas que colocan al trabajo docente como objeto de evaluación.

Las reformas en la CABA no son una experiencia aislada, puesto que en varios países de América Latina se llevaron a cabo reformas educacionales en las que los programas de evaluación en general y de los docentes en particular tuvieron un papel central. La temática cobró protagonismo a partir de documentos elaborados por organismos internacionales tales como UNESCO y PREAL, que realizaron recomendaciones en ese sentido.

Este trabajo pretende, a partir del análisis del caso de la Capital de la República Argentina, abrir el debate sobre la evaluación del trabajo docente y el papel de los sindicatos en esta temática.

2. La política de mejora de la calidad y la evaluación de profesores

En este apartado, se caracterizarán las principales medidas dirigidas a la evaluación de los profesores del nivel medio en la CABA, entre 2003 y 2014. Tal como afirma Santos Guerra (1995), la evaluación no es buena en sí misma, ni responde siempre a los mismos fines. Según sus objetivos y características, puede propiciar procesos de mejora u obstaculizarlos. Nuestro propósito es lograr una mirada global de las medidas implementadas, que permita identificar las lógicas y sentidos, explícitos e implícitos, que caracterizan al período en estudio.

Reformas en la evaluación del desempeño de los profesores

Desde 2005 se sancionaron nuevas normas e instrumentos que regulan la evaluación del desempeño de los docentes del nivel medio (Resolución N°256/06-SED, el Marco General de Evaluación de desempeño docente de Media 2006, Resolución N° 402/GCABA/10), con el objetivo explícito de generar una mejora en la calidad de la educación. Dichos documentos parten de la crítica a la modalidad anterior¹ y promueven un pasaje de la evaluación de las aptitudes docentes a la evaluación de las tareas desarrolladas por los sujetos en su contexto; y de una evaluación de cierre de ciclo lectivo a una evaluación que se despliegue durante todo el año. La elaboración de nuevos instrumentos de evaluación, diferenciados según cargos y funciones, fue la medida central. En 2011, se aprobó un nuevo formato para evaluar a los profesores, elaborado por la Comisión del Nivel Medio para la Evaluación del Desempeño Docente, que reemplaza al sancionado en 1990. Según sus autores, el proceso de elaboración fue participativo y el instrumento fue construido en reuniones con directivos y docentes del nivel. Los docentes entrevistados en nuestra investigación, manifestaron su desconocimiento de los procesos de consulta mencionados por las autoridades de la jurisdicción.

En los citados documentos se señala que se pretende que la evaluación sea formativa y no solo selectiva. Es decir, que su objeto no sea la selección y categorización de los docentes sino que promueva una reflexión y consecuente intervención en la realidad educativa que contribuya a su mejora. No obstante, la evaluación continúa teniendo las mismas consecuencias en la carrera profesional. El ascenso, conservación del cargo y acrecentamiento de horas dependen, entre otras cosas, de las calificaciones obtenidas. A esto se suma que, desarrollar procesos de reflexión y planificación sobre las prácticas de los docentes requiere disponer de tiempos y espacios adecuados para hacerlo. En la normativa no se contemplan modificaciones en la jornada de trabajo de los docentes que sólo cuentan, actualmente, con tiempos pagos para el trabajo frente a estudiantes.

El componente “formativo y participativo” de la evaluación de los docentes no continuó presente en las medidas posteriores. Se realizaron cambios en las estructuras organizativas del Ministerio de Educación y se sancionaron normas que tienden a profundizar el control mediante organismos de evaluación centralizados.

Diversos autores (BERNARDETE, 2011; SANTOS GUERRA, 1995) afirman que para llevar a cabo una propuesta de evaluación formativa es necesario reconocer las dificultades presentes en el contexto organizativo de las instituciones y en las características del trabajo de los docentes. Dificultades que requieren de una nueva estructura de trabajo docente y organización escolar. Por otro lado, la evaluación debe comenzar por debatir los fines mismos de la educación.

El trabajo de campo realizado permite afirmar que, a pesar de los nuevos instrumentos y normativas, las prácticas de evaluación en las escuelas no han sido modificadas. Esta situación se corresponde con lo que señala Más Rocha (2006) en cuanto a que un rasgo clave de las políticas públicas es la distancia que muchas veces existe entre el diseño y formulación de una medida y las características que finalmente adquiere en su ejecución.

Miembros del equipo técnico que elaboró la reforma destacan que el aspecto más importante para viabilizar la reforma era trabajar en el dispositivo de uso. Este último comprende la modalidad de aplicación de la propuesta en la escuela, a fin de modificar la cultura evaluativa. En entrevistas realizadas atribuyen a la discontinuidad en la gestión política en la jurisdicción ser un obstáculo para la concreción de la reforma a largo plazo.

Propuestas de establecer un sistema de salarios diferenciales según mérito

Los dos últimos Ministros de Educación de la Ciudad han expresado sus intenciones de establecer un sistema de salarios diferenciales según los resultados de las evaluaciones de los docentes. Narodowski, encargado del área de educación entre 2007 y 2009, sostenía, ya en 2003:

La evaluación existe pero no sirve para nada. No se toma ninguna decisión en base a la evaluación que se hace. Ahora están tratando de modificarla pero no van a tener éxito porque hay desconfianza mutua entre los docentes y los funcionarios del Estado. Para solucionarlo proponemos crear un organismo estatal no gubernamental con participación del gobierno pero con un componente profesional muy importante para que evalúe la educación de la ciudad [...] tiene que haber algún tipo de bonificación salarial que no sea solo la antigüedad. Tenemos que ir a un sistema de mérito. Hay dos cuestiones que deben ser bonificadas: el desempeño en términos de compromiso institucional y el compromiso social (Entrevista a M. Narodowski realizada por Nora Veiras, Diario Página 12, 10/05/03).

En diversas actividades públicas y Seminarios Internacionales, organizados en la CABA, se observa esta intención de “atar el salario a la evaluación”. Distintas organizaciones sindicales de docentes, denunciaron y se opusieron a ese proyecto. Este sistema salarial diferencial no se ha convertido aun en política de la Ciudad y, en los últimos dos años, el gobierno dejó de mencionarlo debido al peso político y la elevada conflictividad de la temática. Sin embargo, han desarrollado otras medidas que podrían estar allanando el camino en este sentido.

Creación de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa

Desde comienzos del actual gobierno de la ciudad, la evaluación educativa estuvo a cargo de la Dirección de Evaluación Educativa, dependiente de la Dirección General de Planeamiento Educativo. A partir de 2012 esta situación cambia, la Dirección de Evaluación se independiza de la Dirección de Planeamiento y, bajo la coordinación de Silvia Montoya, se transforma en Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE) dependiente directamente del Ministerio (Decreto 226/12). El personal de la Dirección Operativa de Evaluación y de la Dirección Operativa de Investigación y Estadística pasó a pertenecer a la DGECE y el Decreto N° 63-MEGC/13 enmarcó el funcionamiento y la estructura de la Dirección General. Esta independencia de la Dirección de evaluación fue acompañada por un incremento en su presupuesto.

Según la norma sancionada, esta dirección recolectará información sobre el sistema educativo que deberá guiar las decisiones que tome cada uno de los actores responsables (funcionarios, padres, docentes, equipos directivos, supervisores y la sociedad en su conjunto) para contribuir a su mejora.

Esta transformación en la estructura organizativa del Ministerio de Educación de la Ciudad, da cuenta de la creciente centralización y protagonismo que cobran los organismos encargados de la evaluación de la educación en la jurisdicción.

Modificaciones en el Estatuto de los Docentes de la CABA: el caso de las juntas de clasificación

La ley 4109/11 modifica el Estatuto de los Docentes de la CABA (Ordenanza 40593/85) en aquellos aspectos vinculados, principalmente, con la calificación, evaluación y

selección de los docentes. La ordenanza 40593/85, en su artículo 10, establecía que las Juntas estaban integrada por nueve vocales, seis de ellos elegidos por los docentes y los restantes por el Ministerio de Educación de la Ciudad. Entre sus funciones se encontraban las de calificar, clasificar, establecer el orden de mérito, autorizar traslados, ascensos y titularizaciones de los docentes. Las Juntas eran el único ámbito colegiado del sistema educativo de la ciudad. Desde la gestión del Ministro de Educación, Bullrich, durante 2011, se destaca la ineficiencia y burocratización del sistema de inscripción y clasificación de los docentes y plantea la necesidad de reemplazarlas por espacios “más transparentes, democráticos y modernos”ⁱⁱⁱ La mencionada ley, sancionada en 2011, reemplaza las juntas de clasificación por una Oficina Única de Clasificación Docente (OUCD) que depende del Ministerio de Educación (integrada por funcionarios del gobierno) y modifica las formas de inscripción de los docentes. Se crea un sistema unificado virtual, en el que se informatizan los antecedentes y actuación profesional de los docentes.

El gobierno de la CABA brinda argumentos de índole técnico- administrativos para la creación de la OUCD y la supresión de las juntas. Sin embargo, se trata de una cuestión política que intenta incidir en la relación de fuerzas entre las organizaciones sindicales de la ciudad y el actual gobierno. Se evidencia un proceso de centralización del control, evaluación y selección de los docentes en el Poder Ejecutivo de la ciudad y en la reducción de los derechos sindicales y sus espacios de participación. Esta reforma fue elaborada por el Poder Ejecutivo de la ciudad, sin promover espacios de debate con el colectivo docente.

La creación de la Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad educativa (Ley 5046/14)

En abril de 2013 el gobierno de la CABA presentó en la legislatura el “Proyecto de creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa”, que propone la creación de una entidad autárquica, cuyo objetivo es la evaluación integral del sistema educativo de la CABA. El proyecto establece como funciones centrales del instituto la evaluación de los aprendizajes, de la formación y desempeño docente, del funcionamiento institucional y el impacto de las políticas. Estas funciones permitirían cumplir con el objetivo de mejorar la calidad del sistema educativo y aumentar su equidad. En el proyecto se destaca la necesidad de centralizar y ordenar en un ámbito todas las acciones para obtener información pertinente, que permita implementar políticas para la mejora del sistema

educativo. Cabe destacar que este instituto se presenta como un organismo centralizado y autárquico, que favorece la participación de entidades privadas en el financiamiento de los programas de evaluación.

El proyecto no fue aprobado durante 2013 y volvió a presentarse, con modificaciones, en agosto de 2014. El texto aprobado, crea la Unidad de Evaluación de la calidad y equidad educativa como organismo descentralizado con personería jurídica propia, en el ámbito del Ministerio de Educación. Tiene por objeto diseñar, desarrollar y coordinar la evaluación integral del sistema educativo de la Ciudad. Su Director Ejecutivo es designado por el Poder Ejecutivo a través de concurso público de antecedentes. Además de modificarse el nombre, respecto de la propuesta original, se cambió el carácter de ente autárquico por descentralizado y se reformó la designación por concurso del director, que tendrá un mandato de cinco años. También se eliminaron los artículos que habilitaban a la entidad a recibir financiamiento externo, pero no se descartó la aceptación de donaciones.

Una mirada al conjunto de las políticas

Las políticas mencionadas tienen rasgos comunes, que permiten caracterizar el proceso de reforma en la evaluación de los docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En principio, la lectura de las medidas adoptadas, entre 2003 y 2013, a pesar de los cambios en el gobierno de la Ciudad, da cuenta del carácter protagónico de la evaluación del trabajo docente en la agenda de políticas públicas referidas a educación en la jurisdicción. Protagonismo fundado en la concepción de evaluación como herramienta de mejora.

El análisis de las políticas públicas comienza por interrogarse sobre cómo una problemática o necesidad se transformó en una “cuestión” a abordar. El término ‘cuestión’ alude a aquella temática que se convirtió en objeto de acción por parte del Estado. Dado que no todos los problemas pueden ser abordados, se realiza una selección de cuestiones. (OSZLACK y O’DONNELL 1981). El estudio de las políticas públicas implicará, entonces, preguntarse quién y cómo logró que el problema se transformara en cuestión, cómo se define el problema, qué oposición hubo y qué alianzas se generaron.

Esta conceptualización de las políticas públicas permite advertir dos aristas de análisis. En primer lugar la evaluación se convierte en objeto de política desde una iniciativa externa al colectivo docente. Las políticas de evaluación no surgen de una demanda de los docentes de

la ciudad. Es el Ministerio de Educación de la ciudad quien, de manera centralizada y con una participación restringida del resto de los sectores, diseñó el conjunto de medidas centradas en la evaluación.

En este sentido, los organismos internacionales son un factor supranacional que contribuye a situar a las políticas de evaluación en un lugar relevante en las prioridades de los países de América Latina. El Banco Mundial, el BID, UNESCO, CEPAL, PREAL elaboran propuestas de políticas que son aplicadas, sin mayores cuestionamientos por parte de los gobiernos que las reciben. La implementación de sistemas nacionales e internacionales de evaluación ha sido protagonista de tal agenda en las últimas décadas. Los gobiernos se ven condicionados a cumplir determinadas recomendaciones, a fin de acceder a fuentes de financiamiento externo. En esta agenda de políticas globalizadas, los docentes son objeto de la política y no activos constructores de ellas. Su participación en las políticas de evaluación de la calidad es secundaria. Feldfeber & Gluz (2011) destacan que es posible observar la distancia entre los temas que se incluyen en las agendas, que se discuten a nivel global y regional impulsadas por organismos internacionales y regionales, y las condiciones objetivas y subjetivas de los docentes y de las prácticas educativas en la coyuntura de cada uno de los países de la región. Distancia que se observa, también, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En segundo lugar, la política pública se caracteriza tanto por sus acciones como por sus omisiones. Las políticas de evaluación de los docentes no han sido complementadas con reformas en la jornada laboral y en la organización institucional que favorezcan el desarrollo de espacios para la formación y reflexión colectiva y la creación de propuestas que mejoren las prácticas de los docentes. En este sentido, se observa gran distancia entre la retórica de la propuesta oficial que destaca el carácter colectivo participativo y formativo de la evaluación de los profesores y las prácticas institucionales concretas que evidencian su carácter selectivo. Prevalece una lógica de control centralizado del trabajo docente y una transferencia de responsabilidades a instancias menores como los docentes y las instituciones. El Estado desempeña un rol de evaluador, que registra información sobre el desempeño de sus docentes pero no provee de recursos o mejoras en las condiciones organizativas, laborales y económicas del sistema educativo. Tampoco discute y amplía la participación de los sectores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de sus propias políticas.

3. Los sindicatos de los docentes y las políticas de evaluación

Los procesos de elaboración-implementación de las políticas de evaluación de los profesores se llevan a cabo en un espacio conflictivo, en el que se dirimen relaciones de poder entre los sectores involucrados. En este caso, se trata de la participación, posturas y propuestas de un sector en particular: las organizaciones sindicales de los docentes.

Los sindicatos de los docentes de la CABA se manifiestan, mayoritariamente, en contra de las políticas de evaluación implementadas tanto para el nivel primario como para el secundario. Analizaremos las posturas y propuestas, sobre las reformas en el nivel medio, de dos organizaciones en particular: Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y Asociación de Docentes de Enseñanza Medica y Superior (ADEMYS). Ambas nuclean a docentes de los distintos niveles del sistema educativo de la Ciudad y son dos de los sindicatos con mayor número de afiliados. Son organizaciones con una larga trayectoria e historia sindical. Si bien sus conducciones se oponen al gobierno de la ciudad, tienen posturas discrepantes en relación con sus adhesiones político-partidarias a nivel nacional.

3.1 La fragmentación sindical de los docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El sindicalismo docente en Argentina se caracteriza, entre otras cosas, por su fragmentación y complejidad organizacional. En la actualidad, existen heterogéneas organizaciones sindicales que pueden clasificarse según distintos criterios: el nivel jurisdiccional en el que actúan (provincial, nacional), el grado de organización sindical que tiene el nivel o modalidad del sistema que abarca (educación primaria, educación secundaria, educación técnica, etc.). Las recurrentes reformas educativas contribuyeron a agudizar la fragmentación del sindicalismo docente. La transferencia de escuelas nacionales a las provincias (primarias primero, y secundarias y terciarias luego), que tuvo lugar en 1978 y 1992, impactó en las organizaciones sindicales pues implicó la transferencia, al orden provincial, de las relaciones laborales de los docentes que dependían del orden nacional. Esta situación fragmentó los procesos de negociación salarial y dio lugar a la profundización de las diferencias en las condiciones laborales entre los trabajadores de las diversas provincias.

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075), sancionada en 2005, confirió a las organizaciones sindicales con representación nacional, atribuciones en la negociación de condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo y carrera docente (art. 10). Actualmente, cinco organizaciones sindicales poseen personería gremial a nivel nacional, es decir, son reconocidas oficialmente como representantes de los docentes en las negociaciones con el gobierno. Estas organizaciones son la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (CEA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET) y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP). CTERA es quien actualmente posee mayor cantidad de afiliados.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen 17 organizaciones gremiales de los docentes con características disímiles tanto en su cantidad de afiliados, origen histórico, orientación político sindical y tipo de organización. Sólo algunas de ellas tienen personería legal reconocida y son entidades de base de organizaciones con alcance nacional. Resulta pertinente analizar la incidencia de estas características en las modalidades de participación de los sindicatos en la elaboración e implementación de las políticas de evaluación del desempeño de los docentes e identificar sus posturas en relación con la temática en estudio.

3.2 El lugar otorgado a las organizaciones gremiales en las políticas de evaluación

El gobierno de la CABA presentó, a la reforma de la evaluación del desempeño de docentes del nivel medio iniciada en 2005, como un proceso participativo y democrático. Tanto el Marco de Evaluación de los docentes sancionado como las resoluciones que aprueban los nuevos instrumentos para diversos cargos y funciones, afirman que los docentes han sido partícipes de la construcción de las nuevas políticas de evaluación. Sin embargo, no se mencionan espacios de participación para las organizaciones gremiales de los docentes. Se contempla la participación de los docentes, pero no a través de sus representantes sindicales. Aparece así una concepción de docente individual y no organizado, cuya representación se desarticula. Al respecto, uno de los técnicos de la reforma que hemos entrevistado, sostiene que, desde el gobierno de la ciudad, se optó por la participación de docentes por institución y no por sindicatos. Esto se debió, según el entrevistado, a la elevada conflictividad político-

sindical de la ciudad. Subyace a este una conceptualización del docente individual y una forma de “hacer política”.

El carácter participativo de la reforma parece quedar en el marco de la retórica. Representantes de organizaciones sindicales expresan que no fueron integrados en la elaboración de esta reforma y que están en desacuerdo con las características que ésta adquirió. Destacan que los mecanismos de participación, implementados por las autoridades de la jurisdicción, fueron sondeos de opinión y no una verdadera consulta democrática para la toma de decisiones.

3.3 Posturas y propuestas de las organizaciones gremiales

Como ya señaláramos, los sindicatos de la CABA se manifiestan, en su mayoría, en contra de las políticas de evaluación implementadas por la gestión tanto para el nivel primario como para el secundario. Si bien en los últimos años estas organizaciones elaboraron documentos y realizaron encuentros para analizar el tema, la mayoría de sus reflexiones y reclamos se relacionaron con el salario docente, sus condiciones de trabajo y espacios de capacitación. Las reformas en la evaluación del desempeño de los docentes del nivel medio, no ha sido un tema central para ambos sindicatos. Se han concentrado en analizar las políticas de evaluación del nivel primario y hay escasas referencias a las modificaciones de la evaluación del nivel medio. No se han encontrado documentos o actividades destinadas a analizar el marco sancionado en 2005 ni el nuevo instrumento de evaluación para profesores del nivel medio.

Ambos sindicatos manifiestan, en sus documentos y declaraciones, su oposición a la política implementada y utilizan argumentos comunes:

- Caracterizan las medidas como antidemocráticas, neoliberales y mercantilistas, cuya finalidad es el control y la selección de los profesores:

Desde Ademys venimos denunciando que esta propuesta PRO es negativa para la educación pues no la mejora y en cambio establece perversos mecanismos de competencia entre docentes que inciden negativamente en el proceso de enseñanza - aprendizaje. Hemos señalado cómo en aquellos países donde se aplicó primero, como EEUU, su principal promotora la Vice Ministra de Bush, señaló el efecto negativo que provocó, ya que condicionaba la selección de contenidos por parte de la docencia al perfil de las empresas externas evaluadoras de los establecimientos educativos. Al

culpabilizar al docente del resultado de los alumnos, se establecen mecanismos para evadir las responsabilidades de los gobiernos en garantizar la calidad educativa no sólo en cuanto a la formación y preparación de los docentes sino en cuanto a garantizar un buen salario, capacitación en servicio, recursos para los establecimientos, establecimientos en condiciones, etc.” (Atar el salario a la evaluación pretende... Culpabilizar a la docencia” ADEMYS, 2011).

E. López, Secretario General de UTE, sostiene que

Hacer un diagnóstico serio de la educación en la CABA es mucho más amplio que aplicar herramientas estandarizadas para evaluar a los docentes, que son solamente uno de los múltiples actores que intervienen en un universo donde también conviven directivos, supervisores, padres, chicos, junto a funcionarios y técnicos que nos interpelan desde los documentos curriculares y las circulares que transitan diariamente por la escuela [...] ubicar a los docentes en el lugar de objetos que deben ser evaluados individualmente por una gestión que hace agua en cada una de sus políticas, reduce o anula un debate que debe enriquecer y mejorar la producción en el aula. Los maestros somos sujetos activos que estamos dispuestos a aportar las ideas que surgen de la práctica cotidiana y la reflexión (LÓPEZ, 2011, p. 21).

- Denuncian la intención del gobierno de establecer salarios diferenciales sobre la base de los resultados de la evaluación. Y sostienen que los programas y reformas se orientan en esa dirección.

- Destacan que los mecanismos de participación fueron meros sondeos de opinión que no reconocieron la participación formal de las organizaciones sindicales de la ciudad.

- Sostienen que las propuestas parten de una retórica falaz, ya que no se han transformado las condiciones socioeconómicas, laborales e institucionales para que ésta sea viable. Desde el discurso, se destaca una propuesta de evaluación colectiva, democrática y reflexiva que pretende incidir en la mejora de las prácticas, pero que no condice con las condiciones materiales-laborales del sistema educativo en el que se implementaría.

- Afirman que las reformas en el Estatuto del Docente pretenden disminuir los espacios de participación de los docentes en general y de sus organizaciones sindicales en particular. Al respecto, ADEMYS sostiene que:

Nada tiene que ver esta ofensiva con la supuesta modernización del sistema de inscripción informatizada que anuncian. La mayor informatización de las Juntas y el puntaje on-line ya existe en algunas Juntas y su extensión al

conjunto ha sido largamente reclamado por el resto de las Juntas, todavía no informatizadas, a las direcciones de cada área. Las verdaderas razones son anular el régimen de contralor y transparencia en la confección de los listados que supone un mecanismo de renovación periódica de representantes electos por voto a listas de sindicatos o de docentes independientes, como existe en nuestra ciudad desde el año 58, luego de una larga lucha docente y que solo se suspendió en los períodos de las dictaduras de Onganía y las Juntas Militares (76-83). (Documento de Ademys “Acerca de los concursos y la evaluación docente según el PRO”, 2011)

- Se oponen a la creación de organismos centralizados de evaluación. Destacan que la unidad de evaluación creada, representa una propuesta tecnocrática de corte neoliberal, que se basa en el control externo, la medición de resultados y la consecuente responsabilización de la docencia. Las formas de financiamiento previstas en el proyecto condicionan la autonomía de las evaluaciones ya que se promueve la contratación de consultoras, ONG'S y fundaciones, entendiendo a la evaluación como externa y cercana a la lógica empresarial de auditoría, con un carácter antidemocrático. Ante el proyecto de creación del Instituto de Evaluación, los sindicatos expresan que:

El proyecto no parte de una evaluación de estos 20 años de políticas que lo sustenten [...] este supone aislar la tarea de evaluación, no solo ya de planeamiento, sino ahora del propio Ministerio de Educación. [...] la posibilidad de que el financiamiento del instituto provenga de subvenciones privadas o donaciones invalida de antemano la objetividad de resultados. Es harto conocido el hecho de que los financiamientos privados tergiversan resultados en materia de evaluación y propuestas de políticas” (Por qué Ademys rechaza el Instituto Autárquico de Evaluación).

En un planteo coincidente con las concepciones que orienta el gobierno nacional, UTE sostiene:

Decimos sí a la evaluación, no al ente autárquico porque la evaluación es parte inseparable del proceso educativo. No hay educación sin evaluación, porque de lo contrario es instrucción, pero la evaluación no se puede tercerizar a empresas privadas, estatales o extranjeras, porque la tiene que regir el gobierno de la Ciudad que es el receptor de la voluntad popular, sostuvo el secretario general de UTE, Eduardo López. Telam 21/082014.

Las propuestas de ambas organizaciones sindicales insisten en demandar reformas en la jornada laboral de los docentes, creación de espacios de reflexión y capacitación periódica y en servicio y mejora del salario docente. A pesar de críticas comunes, no existe, todavía, una articulación entre ellos para elaborar propuestas de acción. Si bien hubo intentos por parte

de ambos sindicatos de establecer asambleas abiertas permanentes, que incluyeran afiliados de diversas organizaciones y docentes no afiliados, esto no se ha logrado. Y los espacios de encuentro son, predominantemente, informales entre representantes de diversas organizaciones.

4. Consideraciones finales

La política de evaluación de los docentes y la forma en que se ha elaborado e implementado en la CABA, entre 2003 y 2014, es propia de un Estado Evaluador cuyo estilo de gestión político-educativa centraliza el control, mediante dispositivos de evaluación diseñados y administrados por el Poder Ejecutivo de la jurisdicción. Éste delega la responsabilidad por los resultados en los sujetos e instituciones que conforman el sistema educativo y se concentra en el diseño de estrategias de evaluación del sistema y no en el desarrollo de políticas integrales que modifiquen las estructuras institucionales, la jornada laboral, incrementen el gasto público en educación y sitúen al Estado como garante del derecho a la educación.

Al iniciarse el proceso de reforma, con la creación de un nuevo instrumento de evaluación del desempeño, se destacó el carácter formativo y participativo de dicha evaluación. Sin embargo, este discurso no se vio reflejado en el resto de las medidas implementadas.

La pretensión de establecer salarios diferenciales según mérito, las transformaciones en el Estatuto del Docente, las propuestas de creación de entidades externas y autárquicas para la evaluación, las modificaciones en los instrumentos de evaluación de los profesores sin reformas integrales en sus condiciones laborales e institucionales, son algunos ejemplos de las medidas implementadas que evidencian el carácter de Estado evaluador que colocaría a la evaluación como una estrategia de control y selección docente, antes que un espacio formativo para la mejora. Política acorde a las recomendaciones de organismos internacionales, tanto en su contenido como en las formas de elaboración y espacios de participación otorgados a los distintos sectores.

Las políticas de evaluación son presentadas como reformas técnicas, encubriendo el carácter político ideológico que las sustenta. El énfasis en los aspectos técnicos omite el debate sobre sus finalidades y objetivos, a la vez que elude la discusión sobre el proyecto

educativo en el que se inserta. Este Estado entiende a los docentes como meros objetos destinatarios de la reforma y, por tanto, no hay espacios de participación real de las organizaciones gremiales en la toma de decisiones. El gobierno de la ciudad no habilita espacios de debate con los sindicatos para la elaboración e implementación de las reformas en el Estatuto, la creación del Instituto de Evaluación y el diseño de nuevos instrumentos y programas de evaluación de docentes de los distintos niveles. Los supuestos espacios de participación de los docentes, que plantean desde el gobierno, aluden a éstos como individuos aislados y desorganizados, sin reconocer a las estructuras sindicales preexistentes. Se trata de políticas que tienden a limitar la participación y la autonomía de los gremios y a profundizar las distancias entre las demandas de estos últimos y las políticas promovidas por el gobierno. En este sentido, las reformas surgen de una demanda externa (incidencia de los organismos internacionales y posturas del poder ejecutivo de la ciudad) y no de la demanda interna del colectivo docente.

Existen 17 organizaciones sindicales de los docentes que, más allá del lugar otorgado o negado por la gestión, sostienen posturas y propuestas en relación con las políticas en cuestión. Las políticas públicas, en su elaboración e implementación, implican relaciones de fuerza y disputa entre sectores. La heterogeneidad, fragmentación y desarticulación son rasgos distintivos del panorama gremial de la ciudad. Esto incide de manera negativa en la posibilidad de concentrar la capacidad y poder de acción. Si bien el Estado pretende reducir la capacidad de acción y no crea espacios de participación de los sindicatos y crea entidades centralizadas, estos gremios son organizaciones que pueden elaborar sus propios mecanismos de resistencia ante las medidas del poder legislativo. Sin embargo, los gremios de la ciudad, aun coincidiendo en su oposición a ellas, no han logrado articular sus debates ni proponer un plan de acción conjunta. De este modo, el Estado evaluador se encuentra con un colectivo docente fragmentado y en su mayoría desmovilizado. Y sus medidas tienden a profundizar esta situación, que es producto de una serie de reformas históricas a nivel nacional y jurisdiccional.

La participación no debiera ser un mero atributo otorgado por el gobierno de turno, sino un espacio que debiera ser disputado por un colectivo docente organizado, que se entienda a sí mismo no como objeto sino como sujeto activo en la construcción de políticas que contribuyan a la democratización del sistema educativo.

Referencias

BERNARDETE, Agueda. Avaliação de professores: um campo complexo. En **Estudos em Avaliação Educacional**, vol. 22, N°. 48, 2011.

FELDFEBER, M y GLUZ, N.: Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. **Educ. y Soc.**, Campinas V. Núm. 32, 115, 2011.

GCABA. **Evaluación de desempeño docente**. Educación media. Marco general. Secretaría de Educación, Buenos Aires, 2008.

GCABA. **Pasado y presente de la evaluación docente en la Ciudad de Buenos Aires**. Ministerio de Educación, Buenos Aires. 2009.

MÁS ROCHA, Stella. Un proyecto de educación secundaria en los '90. El caso de las Escuelas Municipales de Educación Media (EMEM) de la Ciudad de Buenos Aires. **Cuadernos de Investigación** N° 2 UNLU. Argentina, 2006

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Doc. 4, Buenos Aires: **Cedes**, 1981.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. **La evaluación**: un proceso de diálogo, comprensión y mejora. Aljige, España. 1995.

VIOR, Susana, RODRIGUEZ, Laura. Y MÁS ROCHA, Stella. Evaluación educacional y evaluación de políticas. EN: **5º Encontro Internacional de la Sociedade Brasileira de Educação Comparada sobre Avaliação Educacional**. Universidad Federal de Belém. Brasil. 2012.

Documentos oficiales y normativa consultada:

Ordenanza 40593/85

Ley de Transferencia 24.049/91

Ley Federal de Educación N° 24.195/93

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05

Ley de Educación Nacional N° 26.206/06

Resolución N°256/06-SED,

Marco General de Evaluación de desempeño docente de Media (2006)

Resolución N° 402/GCABA/10

Ley 4109/11 modifica el Estatuto de los Docentes

Ley 5049/14 de la Evaluación Integral del sistema educativo de la CABA

Decreto N° 226-MEGC/12

Decreto N° 63-MEGC/13

Notas

ⁱ Durante la década del '90 la evaluación del desempeño docente era realizada por el directivo a fin de año, en base a un mismo instrumento para todos los cargos y funciones. El objetivo de ésta era calificar al docente, teniendo este puntaje consecuencias en la carrera docente.

ⁱⁱ Esteban Bullrich entrevista en diario Tiempo Argentino, 9 de octubre 2011.

Sobre as Autoras

Susana E. Vior: Profesora titular de Política educacional, Departamento de Educación. Directora Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján.

Karina A. Barrera: Graduada en Ciencias de la Educación (UNLu). Profesora en nivel secundario e institutos de formación docente. Becaria de investigación de la Universidad Nacional de Luján. Docente en el equipo de Política educacional.