

Tipo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Administración de la Educación

La carrera docente en la Provincia de Buenos Aires: análisis y propuestas de mejora

Autor: Iribarne, Fátima M. E.

Fecha de defensa de la tesis 22/07/2021

¿Cómo citar este trabajo?

Iribarne, F. (2021). La carrera docente en la Provincia de Buenos Aires: análisis y propuestas de mejora. [Tesis de Maestría inédita]. Universidad Torcuato Di Tella.

URL ESTABLE

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11721>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la **Universidad Torcuato Di Tella**.

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella
Escuela de Gobierno
Área de Educación
Maestría en Administración de la Educación

Título de la tesis: La carrera docente en la Provincia de Buenos Aires: análisis y propuestas de mejora

Tesista: Lic. Fátima M. E. Iribarne

Director: Dr. Mariano Narodowski

Julio de 2021

Agradecimientos

A Mariano Narodowski, sin cuya sabiduría, firmeza y paciencia no habría podido elaborar el presente trabajo.

Al equipo docente y no docente de la Universidad Torcuato Di Tella, y a mis compañeros de talleres y seminarios, por su disponibilidad en cada etapa del camino recorrido.

A ESSARP, que me otorgó la beca ESSARP/Di Tella 2017-2018. A la dirección de la Escuela Escocesa San Andrés, que no dudó en apoyarme en la realización de este posgrado. A mis padres, cuyo sostén afectivo, intelectual y económico me ha permitido ser educada, educarme y educar a lo largo de mi vida.

Al profesor Antonio Salonia, a quien tuve la oportunidad de entrevistar, por su generosidad a la hora de compartir su valiosísima experiencia.

A mis maestros, gracias a quienes aprendí la disciplina y la dedicación que implica la investigación y su lazo necesario con la enseñanza: Jimena Palacios, Analía Sapere, Pablo Cavallero, y el inolvidable Jorge Andrés Medina.

A las colegas con quienes reflexiono, cuestiono y aprendo sobre la docencia, nuestra tarea de todos los días: María Julia Moretti, Paula Klein, Lucila Callejón, Patricia Martín, Florencia Mendizábal, Mercedes Vergara, Graciela Suevo y, muy especialmente, las integrantes del Ateneo Permanente de Abordaje de Problemas y Conflictos de la Práctica Real de los Docentes del I. S. P. en Lenguas Vivas “Juan Ramón Fernández”.

Índice

Resumen y palabras clave	4
Abreviaturas utilizadas	5
Introducción	6
Algunos aportes previos de la investigación educacional	7
Carrera docente y calidad de la educación	11
Metodología	16
El cuerpo regulatorio de la carrera docente en la PBA	18
Descripción de la carrera docente en la PBA	24
Controversias de la carrera docente bonaerense	37
Regulaciones e incentivos en la carrera docente de la PBA	48
Conclusiones	53
Propuestas de mejora	56
Referencias bibliográficas	63

Resumen:

Las carreras docentes latinoamericanas han sido agrupadas en dos conjuntos, de acuerdo con factores como los mecanismos de ingreso, de ascenso y de evaluación: carreras “de primera generación” de ascenso vertical y carreras “de segunda generación” horizontales (Cuenca, 2015). El plan de carrera vigente en la Provincia de Buenos Aires –en sintonía con las demás jurisdicciones de la República Argentina– corresponde al primer grupo.

Esta tesis reseña la historia de los cuatro documentos que determinan las características de la carrera docente bonaerense. A continuación, la describe en lo que concierne a ingreso, contrato laboral, estabilidad, escalafón y ascensos, salarios, licencias, capacitación, evaluación del desempeño y funciones de los directores. Teniendo en cuenta los conceptos de *plan de carrera*, *calidad educativa*, *regulación* e *incentivos* se analiza el plan de carrera descrito y sus controversias. Finalmente, se plantean propuestas para su mejora.

Palabras clave: carrera docente – Provincia de Buenos Aires – calidad educativa – regulación – gestión estatal

Abreviaturas utilizadas

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
DGCyE	Dirección General de Cultura y Educación
<i>ED</i>	<i>Estatuto del docente</i>
<i>LEN</i>	<i>Ley de Educación Nacional</i>
<i>LFE</i>	<i>Ley Federal de Educación</i>
<i>LPE</i>	<i>Ley Provincial de Educación</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PBA	Provincia de Buenos Aires
<i>RGIE</i>	<i>Reglamento General de las Instituciones Educativas</i>

Introducción

En las escuelas secundarias estatales de la Provincia de Buenos Aires los docentes desarrollan su carrera de acuerdo con el marco que establecen para ello la *Ley de Educación Nacional* (26206 de 2006), la *Ley Provincial de Educación* (13688 de 2007), el *Reglamento general de las instituciones educativas* (decreto 2299 de 2011) y el *Estatuto del docente de la PBA* (10579 de 1987). En tanto modelo federal de gobierno de la educación, la normativa argentina dispone que cada una de las jurisdicciones (las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) regulen y gestionen los recursos docentes. En el caso bonaerense, estas cuatro normas son las que encuadran la actividad.

La *Ley Provincial de Educación* detalla en su artículo 14 que los trabajadores de la educación se ven sujetos a los derechos laborales vigentes en el país. A su vez, en los artículos 93 y 94 dispone que los docentes tienen tanto el derecho (artículo 93) como la obligación (artículo 94) de capacitarse de manera permanente. Por su parte, el *Reglamento general de las instituciones educativas* establece el marco de las tareas del docente (artículos 36, 37, 38) y también hace referencia a la necesidad de capacitación y actualización (artículo 38.4) y a la creación y la innovación como esenciales a su labor.

El análisis de las regulaciones mencionadas evidencia un plan de carrera concreto para el docente al frente de un aula (Tenti Fanfani, 1998, p. 9; Vaillant, 2006, p. 125; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, pp. 19, 42). Se prevén mecanismos de supervisión y de evaluación docente, en el marco de cada escuela.

El escenario que plantean las regulaciones actuales respecto de la carrera docente, ¿garantiza que los alumnos reciban la mejor educación posible?, ¿genera condiciones para que los docentes sean los mejores docentes que puedan?

Frente a estos interrogantes, el objetivo general del presente trabajo consiste en analizar el plan de carrera que se desprende, en términos de regulaciones e incentivos, de las disposiciones que rigen la docencia en la PBA –el *Estatuto del docente*, la *Ley Provincial de Educación*, el *Reglamento general de las instituciones educativas* y la *Ley de Educación Nacional*– a fin de identificar aspectos que puedan mejorarlo y elaborar propuestas para hacerlo.

Específicamente, se trata de reseñar la historia de los documentos que determinan la carrera docente en la PBA, describiéndola en las siguientes dimensiones que la componen: ingreso, contrato laboral, estabilidad, escalafón y ascensos, salarios, licencias, capacitación, evaluación del desempeño y funciones de los directores.

De esta manera, se trata de identificar características y controversias en la normativa para cada una de las dimensiones explorar, conjeturando, a partir de la evidencia obtenida, hasta qué punto el plan de carrera resulta propicio para generar condiciones de mejora de la calidad educativa.

Finalmente, se pretende construir un marco de propuestas de mejora en el plan de carrera docente para fomentar condiciones favorables a la calidad educativa.

El trayecto que seguirá este trabajo es el siguiente: primero, se abordará el estado de la cuestión y la historia del plexo normativo; luego, se describirá la carrera docente bonaerense. Más tarde, se explorarán sus controversias y sus regulaciones e incentivos y, finalmente, se delinearán propuestas de mejora de la carrera docente en la PBA.

Algunos aportes previos de la investigación educacional

El estudio de las carreras docentes en América Latina en general, y en Argentina en particular, se ha desarrollado en gran medida durante el siglo XXI. Ricardo Cuenca las define como “el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión en el Estado” (2015, p. 11), en su estudio sobre su situación en dicho continente. Roxana Perazza señala que desde la década de 1990 se han implementado procesos de reforma que las tuvieron en la mira y que la alternancia ideológica de los gobiernos de la región ha impactado en la cuestión (2019, p. 20), y también advierte que las críticas al colectivo docente por parte de las sociedades y sus gobiernos tiene como trasfondo el hecho de que los Estados “paulatinamente se van corriendo de sus deberes como garantes del derecho a la educación y consolidan su rol de evaluador del sistema educativo” (2019, p. 203). En la Argentina, los estudios de Flavia Terigi (2009), Mariano Narodowski, Tamara Vinacur y Silvina Alegre (2014) y Perazza (2019) han propuesto líneas de análisis del tema.

La sanción del *Estatuto del docente nacional* en 1958 constituyó el comienzo de la consideración de los docentes como trabajadores, según plantean Draghi, De Petris, Vázquez, Finamore y Volonté (2007, p. 7). Las autoras señalan que, en ese momento, fue recibido con el beneplácito de los educadores por considerar que alejaba la arbitrariedad y la relación con la política de las designaciones (Draghi y otras, 2007, p. 19).

El estatuto de 1958 dio origen y sirvió como modelo a los que rigen actualmente en las distintas provincias del país (Tenti Fanfani, 1998, p. 8; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 18), en consonancia con el proceso de descentralización educativa que comenzó en la década del 70 y culminó en 1994 (Filmus, 1998, p. 5; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 33; Perazza, 2016, p. 27). En la Provincia de Buenos Aires, el estatuto provincial fue sancionado en 1987 y desde entonces ha sido actualizado con modificaciones en trece oportunidades. Dicho documento establece los siguientes lineamientos en torno a las características que ha de tener la carrera docente: establece cuál es el escalafón (capítulo IV), clasifica al personal (capítulo X), define las pautas para la calificación del mismo (capítulo XXI) y menciona de qué manera y a

través de qué medios la Dirección General del Educación y Cultura proveerá la capacitación para su perfeccionamiento (capítulo XXVI). De esto último se ocupa también la *Ley Provincial de Educación* (2007), al definir en sus artículos 93 y 94 la capacitación permanente como un derecho y a la vez una obligación del profesorado. Asimismo, el *Reglamento general de las instituciones educativas* reitera la importancia de la capacitación y actualización de los docentes “a lo largo de toda la carrera” (artículo 38.4).

Posiblemente la insistencia de las disposiciones respecto de la capacitación de los docentes se relacione con la concepción de los educadores como aquellos capaces de mejorar el sistema educativo, la cual es abordada por Denise Vaillant en los siguientes términos: “los maestros y profesores están en el centro del «problema educativo», pero también son el factor estratégico de su solución” (2008, p. 8) y “si algo sabemos hoy es que los docentes importan para influir en el aprendizaje de los alumnos y para mejorar la calidad de la educación” (2009, p. 37). Alba Martínez Olivé pone el acento en el desarrollo profesional de quienes constituyen ese “factor estratégico”: “El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela constituyen las dos caras de una misma moneda” (2009, p. 84). A su vez, Silvia Montoya (2014), en su estudio sobre el sistema de licencias y el presentismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señala que “pocos insumos son tan importantes como el docente y su presencia en el aula” (2014, p. 1), en consonancia con la literatura académica internacional (Hanushek y Rivkin, 2007, p. 70).

Los efectos de la capacitación de los docentes se ven reflejados en el puntaje que cada agente acumula, el cual a la larga determina los ascensos y el acceso a un cargo “titular”, con estabilidad vitalicia en él, salvo algunas pocas excepciones en contrario. En el caso de la PBA, y debido a la estabilidad determinada por el artículo 17 del *Estatuto del docente*, los educadores no pierden su trabajo, excepto incurran en alguna de las acciones establecidas en el artículo 18. Este puntaje se logra, entre otros, a través del cómputo de la antigüedad en el sistema educativo y de la realización de cursos, los cuales no siempre garantizan verdadera formación (Vaillant, 2009, p. 32). Martínez Olivé

(2009, p. 80) advierte que dichos cursos, por su relativa brevedad, constituyen un recurso práctico, de fácil desarrollo y –probablemente– políticamente redituable.

Tenti Fanfani hace referencia al impacto del tipo de carrera previsto, advirtiendo que “desestimula el esfuerzo de perfeccionamiento” y que la antigüedad no es sinónimo de calidad (1998, p. 9). Menciona un proyecto de ley de 1997 en el cual se proponía incorporar la evaluación del desempeño docente para determinar salarios y eventuales ascensos (1998, p. 12) que en su momento fue rechazado por los sindicatos, los cuales asociaban las reformas que proponía con la flexibilización laboral de la década del 90 (Tenti Fanfani, 1998, p. 13). Como es sabido, esa propuesta no prosperó, y los problemas que intentaba subsanar persisten.

Según dispone el capítulo XXI de la *Ley Provincial de Educación*, “De la calificación del personal”, los directivos deben calificar a sus docentes cada año. En su estudio sobre los maestros de calidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mariano Narodowski, Tamara Vinacur y Silvina Alegre observan que la dinámica de evaluación vigente en ese distrito constituye una mera formalidad y que no se contempla evaluar seriamente el trabajo docente (2014, p. 85). En el mismo sentido, el informe de la Organización de los Estados Iberoamericanos sobre la situación educativa argentina en 2018 advierte que los buenos resultados en el desempeño docente no son reconocidos (Narodowski, 2018, p. 29), situación señalada ya diez años antes por Perazza y Terigi, quienes afirman que “la cultura de la evaluación consolidada entre los actores del sistema admite una única calificación aceptable (el *sobresaliente*), y todo apartamiento de esa calificación, además de extraordinario, conlleva la idea de sanción” (2008, p. 32). Por lo tanto, pareciera valer lo mismo obtener buenos o malos resultados. Vale recordar que tal reconocimiento no está en manos de los directivos que evalúan, debido a que quien emplea a cada uno de los trabajadores de la educación en el sector público es el Estado.

Los docentes perciben sus salarios de acuerdo con su lugar en el escalafón y con su antigüedad en el cargo que desempeñen. El modo en que

desarrollen su trabajo no incide en su remuneración. Terigi (2009, p. 90) señala las dificultades a la hora de valorar a través del salario las prácticas efectivamente desarrolladas en las aulas, y sugiere el desarrollo de una carrera docente horizontal, teniendo en cuenta el hecho de que hoy, para lograr un mejor salario, el docente debe alejarse del aula, como refieren Tenti Fanfani (1998, p. 9), Vaillant (2006, p. 125) y Narodowski, Vinacur y Alegre (2014, pp. 19, 42).

Diversos autores se han dedicado a explorar las consecuencias de las disposiciones de los documentos vigentes sobre la carrera docente y a delinear propuestas de mejora en sus aspectos. El informe de la OEI sobre la situación docente en Argentina en 2018 concluye advirtiendo sobre la necesidad de tener en cuenta otros aspectos a la hora de incrementar salarios: “la innovación, el trabajo en equipo, los títulos de posgrado y el compromiso social” (Narodowski, 2018, p. 33). Flavia Terigi (2009, pp. 93, 94) pone de relieve seis implementaciones para profesionalizar la actividad docente, relacionadas no solamente con la capacitación, sino también con la asignación de roles diversos en las escuelas y el trabajo entre profesionales, en curso en algunos países latinoamericanos. Silvia Montoya desarrolló algunas propuestas de mejora del sistema para desincentivar las ausencias de los docentes en la C.A.B.A. (2014, p. 35, 36). Con el foco en ese distrito, Narodowski, Vinacur y Alegre establecen cuatro planes de mejora respecto del desarrollo, la promoción, el acompañamiento y la distinción a los docentes (2014, pp. 174-183). Vaillant (2009, p. 36) señala que es indispensable que las políticas educativas que se establezcan para lograr la mejora del sistema se sostengan en el tiempo para tener un impacto efectivo. Desde el punto de vista de Perazza, “no se puede idear una carrera docente sin entender que esta va de la mano de mayores niveles de inversión reflejados en salarios” (2019, p. 55).

Carrera docente y calidad de la educación

Para analizar los planes de carrera previstos por las regulaciones para los docentes de las escuelas medias de la Provincia de Buenos Aires, resulta necesario desarrollar los siguientes conceptos implicados en el fenómeno a abordar: plan de carrera, calidad educativa, regulación, incentivo. Tenerlos en cuenta permitirá, en primer lugar, establecer qué se espera de un plan de carrera que pueda redundar en una educación de calidad, considerando que, según la bibliografía consultada, un mejor desempeño docente implica mejor educación (Darling-Hammond, 2003, p.2; Martínez Olivé, 2009, p. 84; Vaillant, 2009, p. 122; Montoya, 2014, p. 1; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 42; OECD, 2014, p. 2). Asimismo, habilitará el análisis de las regulaciones que establecen las características del plan de carrera docente y de sus incentivos.

Ricardo Cuenca, siguiendo a Terigi (2009) y a Murillo (2006), define la carrera docente como “el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión. Específicamente, se norman los procedimientos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los profesores del sistema estatal de educación.” (2015, p. 18).

En este sentido, Irma Nieves Zubillaga afirma que el ofrecimiento de planes de carrera concretos propicia relaciones laborales de largo plazo (2010, p. 90) y consiste en un camino de avance en el desarrollo profesional hacia puestos de mayores jerarquía y responsabilidad (2010, p. 77). En particular, los docentes de la Provincia de Buenos Aires gozan del derecho a la estabilidad laboral, el cual se pierde ante las conductas detalladas en el artículo 18 del *Estatuto del docente*. En este sentido, su relación laboral con su empleador –el Estado– es, por sí misma, “a largo plazo”. Sin embargo, su carrera carece de posibilidades de crecimiento y jerarquización dentro de la actividad específicamente docente: para ascender en el escalafón de la carrera es imprescindible abandonar el trabajo en las aulas (Tenti Fanfani, 1998, p. 9; Vaillant, 2006, p. 125; laies y de los Santos, 2010, p. 6; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, pp. 19, 42). Esto a pesar de que desde 2006 existe, en la *Ley de Educación Nacional* sancionada ese año, el artículo 69 que prevé la creación de dos carreras alternativas en el mundo educativo: por un lado, la del

directivo, por otro, la del docente. A pesar de su vigencia, ni la PBA ni ningún otro distrito del país ha desarrollado un plan regulatorio para posibilitar esos dos caminos.

La bibliografía consultada explora hasta qué punto el desarrollo generado por los planes de carrera debe focalizarse sobre los individuos en sí mismos o sobre estos en tanto miembros de las organizaciones en las que se desempeñan. Julio César Neffa, por su parte, sostiene, a partir del paradigma de la Teoría de la Regulación, que se debe tener en cuenta a cada persona en el marco de la institución en que trabaja, no de manera individual (2006, p. 7). Además, aclara que precisamente la regulación restringe los comportamientos individuales (2006, p. 9) en beneficio del colectivo. En contraposición, Idalberto Chiavenato considera que el desarrollo de carrera está íntimamente ligado al personal, y, por este motivo, debe tener en cuenta tanto las necesidades de la organización como las de las personas (2008, p. 418).

En términos de José Gimeno Sacristán, todo plan de carrera docente que se desarrolle debe tener en claro tres aspectos: su *por qué*, su *cómo* y su *para qué* (2010, p. 250). En cuanto al primero, como se ha venido sugiriendo, el desempeño de los docentes impacta notablemente en los aprendizajes de sus alumnos. En lo que respecta al *cómo*, Zubillaga señala que el vehículo a través del cual las instituciones llevan a cabo sus planes de carrera tiene que ver con los recursos educativos y la capacitación (2010, p. 77). Vale destacar que el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 2014 aporta que las características del docente que más parecieran redundar en una mejor calidad de educación –y, por lo tanto, cuyo desarrollo debería ser más fomentado– son difícilmente mensurables: incluyen la creatividad, la capacidad de crear vínculos sólidos con los alumnos, la habilidad de transmitir ideas con precisión, la aptitud para propiciar entornos de aprendizaje acogedores y estimulantes para alumnos con diferentes características, y la disposición para trabajar de manera efectiva con colegas y con padres (OECD, 2014, p. 2). Por último, en relación con el *para qué*, se tendrá en cuenta la hipótesis de que, cuanto más adecuado a su contexto y más completo es el

plan de carrera en que un docente se desarrolla, este llevará a cabo su labor con mejores resultados. A la hora de considerar qué observar para establecer un plan de carrera, Gimeno Sacristán sugiere tener en cuenta la dedicación y el compromiso con las responsabilidades asumidas y también la voluntad de asumir funciones no obligatorias (2010, p. 253).

Respecto de la calidad educativa, Gimeno Sacristán sostiene que “es necesario dejar claros los estándares de calidad acerca de lo que se considera son buenas prácticas, lo que no se debe hacer y lo que conviene que hagan los docentes” (2010, p. 256) aunque el concepto de calidad educativa resulta, como ilustra la literatura académica, ambiguo y controversial.

Wanda Rodríguez Arocho advierte que el concepto de calidad en educación debe ser examinado y problematizado, debido a que su definición depende del paradigma desde el cual se lo considere (2010, pp. 9, 15). Para la autora, como todo concepto, acarrea una ideología la cual debe identificarse a la hora de interpretarlo. Desarrolla los peligros implicados en considerar la calidad un aspecto cuantificable, al equiparar las escuelas con empresas. Desde dicha óptica, la educación pareciera estar subordinada al rendimiento observable a partir de exámenes determinados (Rodríguez Arocho, 2010, p. 14). Ricardo León Gómez Yepes aporta una advertencia semejante, al referir que la calidad suele ser interpretada como el éxito en las pruebas estandarizadas (2010, p. 77). El autor propone medir esta variable, siguiendo a la OECD, “por la índole y la extensión de las contribuciones de la escuela al desarrollo económico y social sostenible de las comunidades donde se inserta, a través de la formación de capital humano (habilidades individuales) y capital social (redes sociales)” (2010, p. 80).

En este escenario, a partir de la Teoría de la Regulación, surgida en Francia a comienzos de la década de 1970 ante la crisis de las economías desarrolladas (Neffa, 2006, p. 6), es que pueden pensarse la normativa y el control sobre la actividad docente y el desarrollo de carrera. Desde este paradigma se propone que, al regular las actividades humanas, se “promueve, canaliza y restringe los comportamientos individuales” (Neffa, 2006, p. 9). En

otras palabras, se establece un marco que define cómo debe llevarse a cabo, en este caso, la carrera docente, cuyo cumplimiento por parte de los individuos –y las instituciones– implicados es observado. La regulación existe para acordar hacia dónde y cómo se quiere llegar, aceptando la “autonomía relativa” de instituciones e individuos (Neffa, 2006, p. 9). En términos de Gimeno Sacristán, “El profesorado debe ser objeto de controles para asegurar el cumplimiento de las obligaciones” (2010, p. 256). Las obligaciones de los docentes están definidas por el ámbito en el que desarrollan su actividad profesional y su regulación, la cual involucra los “procedimientos, comportamientos y conductas” (Neffa, 2006, p. 10).

De acuerdo con Cuenca (2015, p. 20), en América Latina se han desarrollado dos generaciones de regulaciones de las carreras docentes. La más antigua de ellas privilegia el ascenso vertical, y la acumulación de antigüedad y de credenciales que acrediten el recorrido del docente, sin tener en cuenta la manera en que efectivamente se desempeñe en las aulas. En contraposición, las carreras docentes de segunda generación habilitan la promoción horizontal, determinada por evaluaciones de desempeño focalizadas en los resultados concretos de la práctica profesional.

Pero las regulaciones también comprometen incentivos, definidos como un evento, objeto o condición de “carácter externo y motivador de la conducta” (Mendoza del Solar Aranibar, 2008, p. 4). Según el informe de la OEI sobre la situación docente en Argentina en 2018, “el salario del docente argentino no contiene incentivos por formación, capacitación, compromiso social, innovación ni resultados académicos. Solamente se considera la antigüedad hasta el techo de los 22/24/30 años de carrera” (Narodowski, 2018, p. 26). Este diagnóstico parece manifestar que para un docente argentino es suficiente con permanecer en su cargo, sin desarrollarse profesionalmente. Gimeno Sacristán advierte con preocupación que en diversos contextos la profesión docente “proporciona una forma de vida estable y segura sin muchos estímulos para mejorar” (2010, p. 244) y propone tener en cuenta tanto los incentivos materiales como los no tangibles, “de carácter personal y social” (2010, p. 254), basado en la

responsabilidad que funda la actividad docente y en el hecho de que, desde su punto de vista, no siempre ocurre de manera automática un aumento de la motivación del profesor a partir de un incremento salarial (2010, p. 259).

En las carreras docentes de primera generación (Cuenca, 2015, p. 20) los incentivos están dados por el paso del tiempo –es decir, la acumulación de años de antigüedad– y los eventuales ascensos verticales en la carrera docente. En las de segunda, los resultados de las evaluaciones de desempeño constituyen la variable que determina los incentivos, diferenciados de acuerdo con los mismos. Se puede advertir un componente meritocrático en una y otra generación: en el primer grupo, el mérito es mensurado a partir de las credenciales acumuladas (cursos realizados, títulos obtenidos); en el segundo, considerando las referidas evaluaciones de desempeño.

Metodología

Para alcanzar los objetivos propuestos, se realizará el análisis de los documentos que regulan la actividad docente en el nivel y distrito seleccionados: como ya vimos, la *Ley de Educación Nacional*, la *Ley Provincial de Educación*, el *Estatuto del docente de la PBA* y el *Reglamento general de las instituciones educativas*. Estos constituyen fuentes de documentación primarias, las cuales responden a las necesidades e intereses de esta investigación y, por ende, conforman su unidad de análisis (Rodríguez Gómez y Valldeoriola Roquet, 2010, p. 20).

Los objetivos del análisis que se realizará tienen que ver tanto con la descripción del panorama del fenómeno en la Provincia de Buenos Aires, como con la proyección de sugerencias para mejorarlo (Daén, 2011, p. 624).

Para el tratamiento de esta unidad de análisis, se seguirán los siguientes pasos:

1. Reseñar las continuidades y discontinuidades en los documentos que determinan la carrera docente bonaerense.

2.a. Describir los mecanismos de ingreso, de contratación y de eventual promoción docente en la PBA.

2.b. Describir la composición del salario docente.

2.c. Describir los mecanismos de evaluación docente en la PBA.

2.d. Describir los mecanismos de capacitación docente en la PBA.

2.e. Describir las funciones de los directivos y su incidencia en la determinación de las características de la carrera docente.

3. Identificar, si las hubiere, ambigüedades y controversias en la normativa que rige la carrera docente en la PBA.

Esta trayectoria analítica permitirá consolidar evidencia que permita interpretar la carrera docente a la luz del marco teórico, especialmente en lo vinculado a las condiciones para la mejora de la calidad educativa.

Finalmente, se elaborarán algunas propuestas de mejora en cuanto a la evaluación y el seguimiento del trabajo de los docentes en las escuelas, a la identificación y distinción de los docentes que se desempeñen de manera destacada, la capacitación y los posibles dispositivos para el trabajo entre colegas. Para ello, se tendrán en cuenta, en primer lugar, las propuestas que ya han desarrollado investigadores del área durante las últimas décadas. Por ejemplo, se considerará el trabajo de Tenti Fanfani (2003), quien en 2003 propuso catorce medidas para mejorar la situación docente argentina hacia el año 2015. Son ineludibles los análisis ya citados sobre el mismo tema focalizados en la CABA, de Narodowski, Vinacur y Alegre (2014) y de Montoya (2014). También se considerarán los trabajos de Vaillant (2009) y Cuenca (2015), quienes ilustran sobre las reformas incorporadas a las llamadas “carreras docentes de segunda generación”, es decir, las de otros países de la región como Ecuador, México, Perú (Cuenca, 2015, p. 21).

Además de la obligada revisión de las propuestas de los expertos citados, se tendrá en cuenta el plexo normativo que determina las características de la carrera docente en la PBA, de manera de sugerir soluciones que pudieren aplicarse a bajo costo, dentro del sistema existente. Su reforma requeriría una investigación ulterior y estudios de factibilidad para la inversión de recursos (Perazza, 2019, p. 55) que exceden el marco de esta tesis.

El cuerpo regulatorio de la carrera docente en la PBA

Como vimos anteriormente, la *Ley de Educación Nacional* (26206 de 2006), la *Ley Provincial de Educación* (13688 de 2007), el *Reglamento general de las instituciones educativas* (decreto 2299 de 2011) y el *Estatuto del docente de la PBA* (10579 de 1987) determinan las características de la carrera docente en la Provincia de Buenos Aires.

El *Estatuto del docente* nacional, de 1958, “definió los criterios básicos de ingreso, permanencia y ascenso en la docencia argentina y estructuró la carrera laboral docente” (Perazza, 2016, p. 27). A partir de su sanción, los docentes comenzaron a ser considerados, paulatinamente, “trabajadores de la educación”. Hasta entonces, la mayor parte del colectivo que formaban rechazaba ser considerada de esa manera, prefiriendo que su categorización priorizara el carácter intelectual y vocacional de su tarea (Perazza, 2016, p. 31, 32). No se identificaban con la concepción de trabajo ni con la sindicalización propiciada por los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), con los cuales mantuvieron una relación tensa, debido a la afinidad ideológica con su oposición (Perazza, 2016, 35). No obstante, en dicho período fueron aprobadas dos normativas que, en términos de Perazza, oficiaron de antecedentes del *Estatuto* (2016, p. 38): el *Estatuto del Docente Privado*, en 1947, y el *Estatuto Profesional del Docente Argentino*, de 1954. Dos años más tarde, en 1957, y tras el derrocamiento de Perón, se formuló por decreto un nuevo estatuto que

finalmente, en 1958, durante el gobierno de Arturo Frondizi, fue aprobado por el Congreso Nacional (Perazza, 2016, p. 55)

Desde 1957, en la Provincia de Buenos Aires estuvo vigente el *Estatuto del magisterio*, muy similar al que el parlamento nacional promulgaría un año después. Su reemplazo por el vigente *Estatuto del docente de la PBA* tuvo lugar treinta años más tarde. El cambio de sustantivo en su título buscaba incluir como sujetos de sus disposiciones al “personal que se desempeña en todos los niveles, modalidades y especialidades de la enseñanza y organismos de apoyo” (Provincia de Buenos Aires, 1987b): el anterior solo incorporaba a los maestros/as del nivel primario puesto que los demás niveles educativos que operaban en la provincia estaban mayormente gestionados por el gobierno nacional.

Desde 1987, sufrió modificaciones en trece oportunidades, aparte de la adecuación, en 2007, debida a la sanción de una nueva *Ley de Educación Provincial*. Los cambios tuvieron como foco los siguientes aspectos de la carrera docente: ingreso, contrato laboral, estabilidad, escalafón y ascensos, licencias y capacitación. También se introdujeron precisiones respecto de la clasificación de los establecimientos, lo cual determina un porcentaje de aumento en los salarios, de acuerdo con los grados de desfavorabilidad:

Ley	Fecha de promulgación	Qué aspecto de la carrera docente se modificó	En qué consistió el cambio
10614	09/12/1987	escalafón, contrato laboral, ascensos	Artículo 11: cambia la numeración del cargo de profesor, que queda en el número XV junto con el de maestro, y se aclara que el cargo de preceptor corresponde a “Ingreso por cargo de base”.

			<p>Artículo 28: el máximo de horas cátedra que puede trabajar un profesor era originalmente 40, pasa a ser 30.</p> <p>Artículo 55: alteración del orden de prioridad para el acceso a cargos vacantes.</p> <p>Artículo 59: se denomina “nivel terciario” a lo que la ley original llamaba “enseñanza superior”.</p> <p>Artículo 85: el examen psicofísico del docente que haya aprobado un concurso debe repetirse cada cinco años.</p>
10693	11/10/1988	capacitación	<p>Artículo 171 inciso g: se agrega como responsabilidad de la DGCyE la organización de cursos de capacitación docente en los establecimientos, para los docentes en actividad.</p>
10743	16/01/1989	estabilidad	<p>Artículo 100: se modifica la numeración de los incisos en relación con otro artículo, sin cambio en el contenido de la norma.</p>
12537	24/11/2000	ingreso	<p>Artículo 60: se agrega como antecedente valorable para el ingreso el tener el domicilio real en el distrito para el cual solicita empleo.</p>
12770	18/10/2001	ingreso	<p>Artículo 57 inciso e: la edad máxima para ingresar como titular a alguna de</p>

			las ramas del sistema educativo pasa a ser 50 años. Hasta entonces era 45.
12799	07/12/2001	ingreso	Artículo 41: precisiones respecto de la composición de los Tribunales de clasificación.
12867	14/03/2002	clasificación de los establecimientos	Artículo 10 inciso c: se elimina de la caracterización de los establecimientos los parámetros “por dificultades en la cobertura de la Planta Orgánico Funcional” y “por características del alumnado”.
13124	04/12/2003	ascensos	Artículo 80 inciso a: en caso de pertenecer a las ramas de Educación Física, Educación Artística o Psicología y Asistencia Social Escolar, para ascender se requiere ser titular o ser interino con desempeño titular.
13141	17/12/2003	contrato laboral	Artículo 101: en relación con los servicios provisorios interjurisdiccionales, cambia la denominación “con otras provincias, con el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y con la municipalidad de Buenos Aires.” por “con otras provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”.
13170	25/02/2004	ingreso	Artículo 109: a partir del año 2005, se exige título habilitante al personal docente provisional para evitar su

			cesantía.
13414	02/01/2006	licencias	Artículo 115 inciso f: la DGCyE puede otorgar licencia al docente que cuente con un cargo político electivo titular.
13936	13/01/2009	ingreso	Artículo 57: se incluye la posibilidad de que los extranjeros con al menos cinco años de residencia en la Argentina y manejo de la lengua castellana puedan ingresar al sistema educativo como docentes, hasta entonces solo habilitada para quienes tuviesen nacionalidad argentina.
14814	18/05/2016	licencias	Artículo 114 inciso b: la causa hasta entonces descrita como “por examen médico prematrimonial” cambia a “por examen médico prematrimonial y exámenes y/o prácticas de prevención para la salud.”

La *Ley de Educación Nacional* fue sancionada durante el cuarto año del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), en reemplazo de la *Ley Federal de Educación* de 1993, contra la cual se la enfrentó simbólica y políticamente. María Catalina Nosiglia describe la diatriba contra las políticas neoliberales que caracterizaron el gobierno de Carlos Menem, del cual provenía la *LFE* (Nosiglia, 2012, p.127). Gessaghi y Petrelli advierten que el debate público fomentado por el Ministerio de Educación de la Nación a lo largo del año 2006 constituyó la base del consenso social que el Poder Ejecutivo buscaba (Gessaghi y Petrelli, 2008, p. 89), a pesar de que, según Holc y Gómez, “los docentes consultados no consideran que hayan tenido una participación significativa en la elaboración de la *LEN*” (Holc y Gómez, 2014, p. 19). La

aprobación de la *LEN*, en tal contexto, fue rápida y carente de la conflictividad que otras leyes educativas habían provocado (Nosiglia, 2012, p. 114).

En lo referente a la carrera docente, dos años antes de la sanción de la *LEN* se identifica la resolución 223/04 del Consejo Federal de Cultura y Educación, acerca del desarrollo profesional docente (Nosiglia, 2012, p. 117). La *LEN* dispuso la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (artículo 77) y la división de la carrera docente en dos vías: función directiva o docencia (artículo 69), lo cual aún no se ha implementado efectivamente en ningún distrito. Daniel Filmus, Ministro de Educación durante el período en cuestión, manifiesta en *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional* la necesidad de mejorar la formación docente continua que, desde su punto de vista, la *LEN* buscaba concretar (Filmus y Kaplan, 2012, p. X).

Una vez sancionada la *LEN*, la normativa subnacional debió adaptarse a sus disposiciones. En la PBA, estando a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación la Dra. Adriana Puiggrós, un año más tarde fue sancionada la *Ley de Educación Provincial*. En su carta a los docentes ante la sanción de la nueva ley, la entonces directora caracterizó el contexto en el que se llevó a cabo, retomando la retórica de demonización de la *Ley Federal de Educación*, y poniendo de relieve el consenso de los bonaerenses respecto de la nueva norma:

Frente a la Legislatura de la Provincia, miles y miles de docentes y trabajadores permanecieron durante toda la tarde del miércoles 27 de junio de 2007 manifestando su apoyo durante el tratamiento de la Ley en ambas Cámaras. Cuidaban los principios educativos democrático-populares que quedarían instalados. (Puiggrós, 2007)

En 2011, siendo Directora General de Cultura y Educación la Dra. Silvina Gvirtz, el entonces Gobernador Daniel Scioli promulgó el decreto 2299, que determinó el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* que aún tiene vigencia. Desde 1958 la PBA ha contado con tal reglamento, el cual se vio modificado en veintiséis oportunidades (PBA, 2012). Los considerandos del decreto 2299 hacen referencia al autoritarismo, la dispersión y la contradicción

como características de la anterior versión del reglamento, de 1990. Se plantea, como objetivos fundamentales, “garantizar el derecho social a la educación” y remover “los obstáculos de cualquier orden (...) que impidan o entorpezcan el pleno desarrollo educativo” (PBA, 2012, p. 9).

Descripción de la carrera docente en la PBA

Ingreso

La *Ley de Educación Nacional* marca en su artículo 67 inciso k que el acceso a cargos docentes por concurso de antecedentes y oposición es un derecho del docente. En la Provincia de Buenos Aires, las Secretarías de Asuntos Docentes (SAD) de cada distrito se ocupan de lo que respecta al ingreso a la carrera docente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 87 de la *Ley Provincial de Educación*. Dentro de ellos, específicamente son los Tribunales de Clasificación los organismos que evaluarán la documentación de los aspirantes (artículo 60 inciso e).

Es el *Estatuto del docente* el documento que con mayor detalle expone de qué manera se ingresa, en efecto, al plantel docente del sistema educativo estatal bonaerense. Cumpliendo los requisitos de ser de nacionalidad argentina o extranjero con al menos cinco años de residencia en el país y manejo de la lengua castellana, poseer título habilitante y “aptitud psicofísica y una conducta acorde con la función docente” y tener hasta 50 años de edad (artículo 57), el aspirante deberá someterse a concurso de títulos y antecedentes¹, los cuales son evaluados por los Tribunales de Clasificación (artículo 62). El artículo 60 menciona antecedentes considerados “valorables”: títulos docentes, su promedio y antigüedad; el domicilio en el distrito para el que se concursa; la antigüedad en cargos análogos; y “otros títulos y certificados bonificantes”. Este

¹ Solamente para ingresar al nivel terciario se suma la prueba de oposición al concurso de títulos y antecedentes.

último ítem hace referencia a los cursos de capacitación tomados por el interesado. La ponderación de los antecedentes de quien aspire a ingresar a la docencia tiene como resultado el “Puntaje de Ingreso a la Docencia” (PID).

Contrato laboral

De acuerdo con el artículo 14 de la *Ley Provincial de Educación*, los derechos laborales de los docentes se rigen según la legislación vigente al respecto. Las relaciones laborales entre el Estado provincial y los trabajadores de la educación se rigen por la ley 13552 de 2006, la cual fue propuesta para “instrumentar legislativamente la garantía constitucional de negociación colectiva de las condiciones de trabajo” (PBA, 2006a). Su artículo 5 dispone que las entidades gremiales representarán a los trabajadores en las negociaciones. Estas comprenderán los salarios, la prestación de servicios y las condiciones de trabajo (PBA, 2006b, artículo 9). Sin embargo, establece tres aspectos que quedan exceptuados del área de influencia de los sindicatos:

- a) las facultades constitucionales del Estado en materia educativa;
- b) la estructura orgánica funcional del sistema educativo en los términos del artículo 103 inciso 12 de la *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, excepto en aquellas cuestiones que impliquen modificaciones en las condiciones de trabajo;
- c) el principio de idoneidad, como base para el ingreso y para la promoción en la carrera.

Así como el ingreso de un docente al sistema educativo bonaerense no es *por escuela*, tampoco lo es su contratación. Ninguno de los cuatro documentos que determinan las características de la carrera docente en la PBA dispone un formato contractual que haga referencia al trabajo dentro y fuera de la escuela. El *Estatuto del docente*, en su artículo 28 indica que, para el nivel secundario, un docente no puede acumular más de treinta horas cátedra. El docente mismo es quien elige cuántas horas trabajar, dentro del límite establecido.

Los artículos 166 a 170 del *Estatuto del docente* prevén la contratación extraordinaria de personal docente, exclusivamente para “programas o misiones especiales” (artículo 168).

Estabilidad

Tanto la *Ley de Educación Nacional* como la *Ley Provincial de Educación* indican que todo docente goza de estabilidad en su cargo “en tanto su desempeño sea satisfactorio” (*LEN* artículo 67 inciso f, *LEP* artículo 93 inciso f). Ninguna de las dos leyes aclara a qué se refiere en concreto con el adjetivo “satisfactorio”.

Por su parte, el *Estatuto del docente* dedica sus artículos 17 a 20 esta cuestión. Indica tres requisitos para mantener la estabilidad:

1. observar “una conducta que no afecte la función y la ética docente”,
2. conservar la “eficiencia profesional”,
3. mantener la “capacidad psicofísica” (artículo 17).

Estos tres sintagmas también resultan imprecisos. El artículo siguiente señala las situaciones por las que un docente pierde la estabilidad en el cargo. Además de los retiros voluntarios o por jubilación o fallecimiento, se plantean dos causales:

1. La falta de idoneidad (determinada por su calificación docente): se hará cuando el docente obtenga 2 (dos) calificaciones inferiores a 6 (seis) puntos en un período de 5 (cinco) años, o una calificación inferior a 4 (cuatro) puntos.
2. La sanción expulsiva, por resolución del Director General de Cultura y Educación, una vez desarrollado el proceso disciplinario previsto en los artículos 132 y 133 del *Estatuto del docente*².

² Se hace evidente la indispensable intervención del Director General de Cultura y Educación, y los procesos previstos, para que un docente pierda su estabilidad laboral en las escuelas estatales de la PBA.

La primera de las causas se tratará más adelante, en relación con la evaluación del desempeño. En cuanto a la segunda, el *Estatuto del docente*, en su artículo 132, distingue entre faltas consideradas “leves” y “graves”, y determina las sanciones disciplinarias para cada categoría. Para las primeras, observaciones, apercibimientos y suspensiones. Para las segundas, suspensiones más extensas, descenso de jerarquía, hasta la cesantía (artículo 132.II.g) y la “exoneración que implicará su cese en todos los cargos docentes” (artículo 132.II.h). El artículo 136 del *Estatuto del docente* indica que estas últimas sanciones –por las cuales el docente perdería su estabilidad en el cargo– “serán aplicadas por resolución del Director General de Escuelas y Cultura, previo dictamen del Tribunal de Disciplina”. El artículo siguiente plantea que para llegar a tal decisión es indispensable la sustanciación de un sumario y la garantía del derecho a la defensa al docente acusado de haber cometido una falta grave.

El *Estatuto* distingue entre las faltas “leves” y las “faltas” graves que podría cometer un docente, sin determinar qué acciones concretas deberían ser catalogadas de tal modo. Sin embargo, el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* detalla, en su artículo 41, qué es lo que no debe hacer un docente, para evitar sanciones y la eventual pérdida de su estabilidad laboral: sus diecisiete puntos incluyen las manifestaciones discriminatorias y antidemocráticas, el comercio de bienes y servicios de y en la escuela, la violación de la privacidad de los miembros de la comunidad educativa, y el trato inapropiado a los mismos. No queda claro cuáles, de las acciones prohibidas por el artículo 41 del *Reglamento General de las Instituciones Educativas*, son consideradas “faltas leves” ni cuáles “graves”, según las sanciones previstas por el artículo 132 del *Estatuto del docente*. No es explícito que ambos documentos dialoguen entre sí en lo que concierne a este aspecto. Es posible creer que la consideración de la gravedad de las acciones dependerá de la interpretación hecha en cada caso. Para tal fin, los artículos 146 a 155 del *Estatuto del docente* disponen las características y las funciones de los Tribunales de Disciplina. Vale recordar las palabras de Graciela Frigerio, Cecilia Baslavsky y Alicia Entel: “de hecho, ninguna normativa puede clausurar

su significación en forma hermética, es decir, explicitar la totalidad de significados que es posible adjudicarle” (1991, p. 27).

Escalafón y ascensos

El *Estatuto del docente* determina, en su artículo 11, el escalafón de grados jerárquicos. Los cargos docentes se enmarcan en la primera categoría, mientras que la segunda corresponde a los preceptores y la tercera, al personal de apoyo. Dentro de la categoría a) existen dieciséis puestos³: los superiores son “Cargos en Organismos de Conducción Técnico-Pedagógica y Orgánico-Administrativo”, a los cuales un docente accede luego de haber hecho un recorrido dentro de los puestos del escalafón relativos a “Cargos en Servicios Educativos u Organismos de Apoyo Técnico, de Perfeccionamiento e Investigación”, subtítulo dentro del cual se ubica, en el anteúltimo lugar, el cargo de “Profesor con ingreso por hora-cátedra”, para el nivel secundario. El cargo inferior es el ayudante de cátedra. El *Estatuto* no aclara en qué consiste cada uno de los puestos. No obstante, el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* dedica numerosos artículos a detallar las funciones y las responsabilidades de cada uno. Vale recordar que los artículos 1 y 2 de dicho reglamento, pertenecientes a su capítulo 1, “Marco legal”, explicitan su dependencia respecto del *Estatuto del docente*.

Respecto del trabajo dentro de las escuelas, ambos documentos se complementan de esta manera:

<i>Estatuto del docente</i>	<i>Reglamento General de las Instituciones Educativas</i>
Artículo 11.a) Cargos en Servicios Educativos u Organismos de Apoyo Técnico, de Perfeccionamiento e Investigación	Cargos de conducción

³ El artículo 14 del *Estatuto del docente* aclara que no necesariamente en todos los establecimientos educativos se crearán todos los cargos previstos en el artículo 11.

X.- Director de Primera, Jefe de Primera de Equipo Interdisciplinario. XI. Director de Segunda XII. Director de Tercera	Artículos 50 a 55: Director
XI. Vicedirector de Primera XII. Vicedirector de Segunda	Artículos 56 y 57: Vicedirector
XII. Regente Técnico o de Estudio	Artículos 58 y 59: Regente
XIII. Secretario	Artículos 60 y 61: Secretario
XIV. Prosecretario	Artículos 62 y 63: Prosecretario
XIII. Jefe de Área	Artículo 64: Jefe de área
XIV. Subjefe de Área	Artículo 65: Subjefe de área
Artículo 11.a) Cargos en Servicios Educativos u Organismos de Apoyo Técnico, de Perfeccionamiento e Investigación	Cargos docentes de base
XV. Ingreso por horas-cátedra: Profesor	Artículos 72 y 73: Profesor-Maestro

El escalafón determinado por el *Estatuto del docente* no ha cambiado desde 1987, a pesar de las numerosas actualizaciones que se le han hecho a la ley original, con excepción de una modificación introducida a fines de dicho año con la ley 10614 que estableció que tanto el cargo de maestro como el de profesor correspondan al número quince del escalafón. Dicho esto, es imprescindible recordar que la *Ley de Educación Nacional* de 2006 dispone un ordenamiento diferente de la carrera docente. En su artículo 69, propone para estas dos opciones: “a) desempeño en el aula y b) desempeño de la función

directiva y de supervisión”. Mientras que el *Estatuto* prevé que el docente comience como profesor frente al aula y pueda ascender hasta los cargos directivos y de supervisión, la *LEN* plantea dos líneas de carrera distintas, en las cuales la función de enseñanza y la de la gestión no deberían ser interdependientes. Como consecuencia, en el sistema educativo de la PBA no existen oportunidades para que los docentes avancen en su carrera dentro del aula. Como plantea el artículo 11 del *Estatuto*, es imprescindible alejarse de las actividades propias de la enseñanza y asumir tareas de gestión para ascender. El término “ascenso”, de acuerdo con su artículo 74, hace referencia a la “promoción a un cargo superior”. Por consiguiente, el modelo de promoción que rige en el territorio en cuestión es vertical, lo que Cuenca llama “un recorrido credencialista” (Cuenca, 2015, p. 20), propio de las carreras docentes de primera generación.

Los artículos 74 a 88 del *Estatuto del docente* establecen la normativa para llevar a cabo los ascensos. Para acceder al cargo de Prosecretario o de Subjefe de área, el docente debe presentarse a concurso de títulos y antecedentes (*ED*, artículo 76 inciso b). Para los cargos de Secretario o jefe de área y los cargos superiores dentro y fuera de la escuela, el concurso será de títulos, antecedentes y oposición (*ED*, artículo 76 inciso a).

Salarios

La *Ley de Educación Nacional* menciona en su artículo 67 inciso h, entre la lista de derechos del docente, “a un salario digno”. El mismo texto se encuentra en el artículo 93 inciso 11 de la *Ley Provincial de Educación*. Si bien no se aclara, en ningún apartado de dichas normas, a qué hace referencia el adjetivo “digno”, se trata de un concepto en sí mismo, una definición cerrada, que no propone incentivos fuera del salario. Se define como el salario que permite a quien lo percibe y a su familia cubrir sus necesidades de manera de llevar una vida digna (Werner y Lim, 2016, p. 434). Por su definición, resulta relativo y subjetivo a la interpretación y a los contextos. Se diferencia del

“salario mínimo”, el cual consiste en el valor mínimo que es legal que un trabajador reciba (Werner y Lim, 2016, p. 434). Este, en la Argentina, es determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. El artículo 14 bis de la *Constitución Nacional* establece el derecho al “salario mínimo vital móvil”, pero no hace referencia al “salario digno”.

El *Estatuto del docente* dedica nueve artículos a este aspecto de la carrera docente. En primer lugar, establece los componentes de la remuneración, encabezados por “la asignación mensual por el cargo u horas cátedra que desempeñe” (artículo 31 inciso a), y seguidos por cinco tipos de bonificación: “por antigüedad” (artículo 31 inciso b), “por desempeño en medios desfavorables” (artículo 31 inciso c), “por función diferenciada” (artículo 31 inciso d), “por función especializada” (artículo 31 inciso e) y “por prolongación de la jornada habitual” (artículo 31 inciso f). Los artículos subsiguientes proceden a aclarar en qué consiste cada uno de dichos ítems.

En cuanto a la asignación mensual, el *Estatuto* plantea que “se integrará por el sistema de índices que serán establecidos para cada nivel y modalidad en la reglamentación” (artículo 32). Respecto de la bonificación por antigüedad, establece la escala de aumentos hasta los veinticuatro años de servicio, con un máximo de aumento de 120%.

En relación con el aumento por desempeño en medios desfavorables, dependerá de la clasificación de establecimientos hecha por la Dirección General de Cultura y Educación, según lo establece el artículo 10 del *Estatuto*. Los porcentajes de aumento salarial varían entre 30% y 120%, de acuerdo con los cinco grados de desfavorabilidad con los que son clasificadas las escuelas (Provincia de Buenos Aires, 2006c, p. 17). Resulta pertinente recordar que hasta la actualización del *Estatuto* realizada en 2002 mediante la ley 12867 “por dificultades en la cobertura de la Planta Orgánico Funcional” y “por características del alumnado” también eran razones incluidas en el artículo 10 por las cuales un docente cobraba un porcentaje mayor de salario.

Por lo que se refiere a las bonificaciones por función diferenciada y/o especializada, el artículo 37 dispone que es facultad del Poder Ejecutivo determinar sus porcentajes y montos. Por último, el *Estatuto* no hace aclaraciones respecto de la bonificación “por prolongación de la jornada habitual” (artículo 31 inciso f).

Licencias

El artículo 7 inciso 1 del *Estatuto del docente* incluye entre los derechos del docente “el uso de licencias reglamentarias”. Sus artículos 114 a 126 establecen lineamientos para ello. El primero enumera las causas por las que se puede pedir licencia:

- a) Por enfermedad o accidente de trabajo.
- b) Por examen médico prematrimonial y exámenes y/o prácticas de prevención para la salud.
- c) Por matrimonio.
- d) Por maternidad o adopción.
- e) Por nacimiento de hijo.
- f) Por atención de familiar enfermo.
- g) Por donación de sangre.
- h) Por razones de profilaxis.
- i) Por unidad familiar o cuidado de familiar a cargo.
- j) Por duelo familiar.
- k) Por examen médico por incorporación al servicio militar.
- l) Por servicio militar o incorporación a reserva de las FF.AA.
- ll) Por pre-examen y examen.

m) Por citación de autoridad competente.

ñ) Por donación de órganos.

o) Por causa particular.

A continuación, el artículo 115 del *Estatuto* señala seis causas más por las que la DGCyE puede otorgar licencia. En esos casos, son administradas por los Tribunales de Clasificación (*Ley Provincial de Educación* artículo 59.10; *Estatuto del docente* artículo 47.I.j).

Para conocer la cantidad de días de licencia disponibles para cada causa prevista, se debe tener en cuenta el decreto provincial 688/93, en el que se detalla.

De acuerdo con el artículo 119 del *Estatuto*, el docente que pida una licencia está obligado a informárselo a su superior jerárquico inmediato. Sin embargo, los trámites administrativos vinculados con dichos pedidos son fiscalizados por los Consejos Escolares, por disposición del artículo 170 inciso f de la *Ley Provincial de Educación*. Por su parte, el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* en su artículo 239 inciso 2.2 establece la obligatoriedad de que las licencias queden registradas en los legajos de los docentes.

Capacitación

Tanto la *Ley de Educación Nacional* como la *Ley Provincial de Educación* indican que la capacitación integral, gratuita, en servicio y a lo largo de toda la carrera es un derecho del docente (*LEN* artículo 67 inciso b, *LPE* artículo 93 inciso b) y, a la vez, que su obligación es capacitarse y actualizarse (*LEN* artículo 67 inciso b, *LPE* artículo 94 inciso d).

El artículo 73 inciso d de la *Ley de Educación Nacional* incluye entre los objetivos de la política nacional de formación docente la oferta de “diversidad de propuestas y dispositivos de formación posterior a la formación inicial”. En el

artículo siguiente establece que el Ministerio de Educación acordará con el Consejo Federal de Educación las acciones necesarias para garantizar la formación continua de todos los docentes (*LEN* artículo 74 inciso c). Se destaca también la creación, por disposición del artículo 76, del Instituto Nacional de Formación Docente, que coordinará los encuentros de concertación de las políticas de formación docente (*LEN* artículo 139).

A su vez, la *Ley Provincial de Educación* señala como objetivo de la política educativa provincial el “capacitar en forma permanente, en servicio, fuera del horario escolar y laboral con puntaje y gratuitamente a los docentes y no docentes del Sistema Educativo Provincial” (*LPE* artículo 16 inciso y). De esta manera, el derecho del docente a la capacitación a lo largo de toda su carrera es garantizado mediante la gratuidad de la misma, el puntaje que aporta y la disponibilidad fuera del horario de trabajo. En este sentido, la misma ley establece como responsabilidad de la Dirección General de Cultura y Educación la oferta de capacitación gratuita y el funcionamiento de Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa (*LPE* artículo 96). El *Estatuto del docente* también le atribuye a la DGCyE la obligación de estimular y facilitar la oferta de capacitación (*ED* artículo 171).

Es función de los directivos controlar que los docentes de las escuelas que dirigen se capaciten, a través de la evaluación anual expuesta en las hojas de calificación del personal docente, cuyo ítem 2.2 estima, entre otros aspectos, la asistencia a cursos y seminarios. Además, cada docente debe actualizar su “Puntaje Anual Docente” (PAD) en el sistema SERVADO, desde que se cumple un año de su ingreso al sistema con su “Puntaje de Ingreso a la Docencia” (PID).

Evaluación del desempeño

El artículo 127 del *Estatuto del docente* establece que los docentes son evaluados anualmente por su superior jerárquico. La calificación se realiza de acuerdo con una escala conceptual de valoración numérica (*ED* artículo 129),

en hojas de calificación previstas por la Dirección General de Cultura y Educación, las cuales detallan, en rúbricas, en qué consiste cada una de las puntuaciones posibles, de 1 (uno) a 10 (diez): *deficiente*, entre 1 (uno) y 3 (tres) puntos; *regular*, entre 4 (cuatro) y 5 (cinco); *bueno*, entre 6 (seis) y 7 (siete); *muy bueno*, entre 8 (ocho) y 9 (nueve); y *sobresaliente*, 10 (diez) puntos. Se evalúan tres aspectos del desempeño del docente: las condiciones personales, las profesionales, y los resultados respecto de conducción, funciones, gobierno escolar y administración de la unidad a cargo. En lo que atañe a las condiciones personales, las rúbricas prevén la valoración de la responsabilidad, la creatividad, la iniciativa, la adaptabilidad, la integración y la colaboración del docente. Con respecto a lo profesional, se evalúa la preparación general y la específica para la tarea realizada, la capacidad de resolución de situaciones nuevas, el interés en la capacitación, la disposición para recibir retroalimentación, la organización, la planificación, la puntualidad y la asistencia.

El *Estatuto* también dispone que las evaluaciones sean incluidas en los legajos de los docentes, quienes tienen el derecho de consultarlas e impugnarlas (*ED* artículo 128). Por su parte, el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* dispone que en toda escuela debe haber un Registro de Calificaciones, que archive las calificaciones anuales de todos los docentes del establecimiento (*RGIE* artículo 236.2).

Vale recordar que la obtención de dos calificaciones inferiores a 6 (seis) puntos en un período de cinco años, o una calificación inferior a 4 (cuatro) puntos implica la atribución de “falta de idoneidad” al docente, y su consiguiente pérdida de la estabilidad laboral (*ED* artículo 18 inciso b), la cual no ocurre de manera inmediata, sino que “el docente seguirá desempeñándose en su cargo hasta que el establecimiento obtenga la resolución del Director General de Cultura y Educación”, de acuerdo a lo que establece el *Manual de procedimientos institucionales. Educación Secundaria* publicado por el Consejo General de Cultura y Educación en 2009.

Funciones de los directores

Un docente llega a ser director de una escuela ascendiendo en el escalafón que establece el artículo 11 del *Estatuto del docente*, por concurso de títulos, antecedentes y oposición (*ED* artículo 76), tras aprobar, además, un examen psico-físico (*ED* artículo 85). Durante el proceso de ascenso no deben elaborar un proyecto concreto para implementar en una escuela determinada, sino que ascienden en el sistema educativo provincial. Para el desempeño de sus tareas de liderazgo los directores reciben asesoramiento de parte de los inspectores de enseñanza (*RGIE* artículo 279 inciso 7).

Los directores no deciden qué docentes trabajan en las escuelas que dirigen. Deben calificar anualmente a su personal (*ED* artículo 127, *RGIE* artículo 52 inciso 26). Solamente pueden sancionarlo por “faltas leves” (*ED* artículo 135), ya que de las “faltas graves” se encargan los Tribunales de Disciplina (*ED* artículo 136).

Por una parte, el *Reglamento General de las Instituciones Educativas* establece los lineamientos para la influencia de los directores sobre sus docentes, ya que detalla sus funciones pedagógicas (artículo 52) y administrativas (artículo 53). En cuanto a las primeras, además de la mencionada evaluación (*RGIE* artículo 52 inciso 26), se destaca el asesoramiento pedagógico (*RGIE* artículo 52 inciso 10), la orientación en la planificación (*RGIE* artículo 52 inciso 12), en la enseñanza (*RGIE* artículo 52 incisos 13, 14, 15) y en la relación con alumnos y con padres (*RGIE* artículo 52 inciso 16). Respecto de lo administrativo, el director debe encargarse de los procedimientos de cobertura de cargos docentes (*RGIE* artículo 53 inciso 14).

Por otra parte, el artículo 72 del *Reglamento* señala que el docente debe atender “las indicaciones del equipo de conducción” (*RGIE* artículo 72 inciso 4) y “cumplir las indicaciones del equipo de conducción en el marco de los acuerdos institucionales” (*RGIE* artículo 72 inciso 15). Por consiguiente, el *Reglamento* establece obligaciones tanto de parte del directivo como del docente, y un imperativo de obediencia a las órdenes del superior jerárquico.

Controversias de la carrera docente bonaerense

Ingreso

El ingreso como docente al nivel secundario –y también al inicial y al primario– del sistema educativo bonaerense no posee una instancia de examen, sino solamente la valoración de los títulos y de los antecedentes presentados por los interesados, por parte de los Tribunales de Clasificación, los cuales elaboran los listados de orden de mérito (*LEP* artículo 60). En este sentido, puede afirmarse que el sistema de regulación del ingreso es meritocrático, dado que, dejando afuera características personales de los individuos, se los califica de acuerdo a sus logros (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 32; Cuenca, 2015, p.19): aquel aspirante cuyos títulos y antecedentes tengan más valor, ingresará al sistema, en un concurso competitivo. En este sentido, el sistema privilegia la incorporación de quienes son más idóneos de acuerdo al estándar de la regulación. A su vez, el hecho de que esa evaluación sea realizada por Tribunales dispuestos por la Dirección General de Cultura y Educación, le confiere el carácter de burocrático (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 32). En términos de Max Weber: "La burocracia es el medio de transformar la acción social en acción organizada racionalmente"⁴ (Weber, 1968, p. 987). Entre sus ventajas, se encuentra la objetividad:

La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas. Las actividades particulares les son confiadas a funcionarios especializados que, con la práctica, van aprendiendo cada vez más. La resolución "objetiva" de los asuntos presupone primeramente una resolución conforme a

⁴ "Bureaucracy is the means of transforming social action into rationally organized action".

normas calculadas y “sin tomar en cuenta a las personas” (Weber, 2000, pp. 50-51).

El mecanismo de ingreso previsto por el *Estatuto del docente* persigue dicha objetividad, en consonancia con el objetivo que buscó su sanción: dejar atrás la arbitrariedad, el clientelismo y el nepotismo que el colectivo docente percibía en las designaciones (Draghi y otras, 2007, p. 19). La valoración de antecedentes presentados por los aspirantes ocurre, al menos teóricamente, de manera transparente, alejada de cualquier consideración subjetiva que empañaría el proceso.

Vale destacar que los concursos docentes no están enfocados en una institución determinada, sino que el interesado concursa para ingresar al sistema educativo de la provincia. La incorporación a una escuela concreta ocurrirá una vez aprobada esta instancia. Por lo tanto, los directivos no participan del proceso de selección de los docentes que se incorporan a las instituciones que dirigen y los docentes pueden acceder a las escuelas de su interés solo en la medida que estas dispongan de vacantes, siendo los de mayor puntaje quienes más posibilidades tienen de acceder a un puesto de trabajo de su preferencia.

Contrato laboral

La contratación de un docente no es para una escuela determinada, sino que una vez que este ingresa al sistema, pasa a ser empleado del mismo. La prestación de servicios, así como los salarios y las condiciones laborales, son negociadas entre los sindicatos y el Estado provincial de acuerdo con la ley 13552 y no hay adecuaciones para el trabajo en cada institución escolar.

Como dispone el artículo 28 del *Estatuto del docente*, cada profesor elige cuántas horas trabajar dentro del límite de treinta horas cátedra frente a curso. Las disposiciones estudiadas no hacen referencia al tiempo que implica el trabajo docente desarrollado fuera del aula. No obstante, el artículo 72 del *Reglamento General de las Instituciones Educativas* establece, entre las tareas

específicas que debe realizar el docente el “planificar, preparar y dictar clases” (*RGIE* artículo 72 inciso 4). Por lo tanto, la planificación y la preparación de clases son obligaciones cuyo tiempo no es mencionado dentro de las –como máximo– treinta horas que un docente trabaja *en* la escuela, y no existen mecanismos que regulen si, en efecto, el docente lleva a cabo dichas tareas.

Estabilidad

La estabilidad laboral es una garantía para todos los profesionales que formen parte del sistema educativo bonaerense. Este beneficio puede perderse por motivos que podemos agrupar en tres categorías, de acuerdo a lo establecido por el artículo 17 del *Estatuto del docente*:

1. por desempeñarse de manera no ética,
2. por hacerlo de modo ineficiente,
3. por pérdida de sus facultades psico-físicas.

El tercer caso parece ser el menos pasible de interpretaciones subjetivas y el más amparado en un consenso profesional (en este caso, médico). En cambio, los dos primeros exigen un trámite menos evidente.

Por desempeñarse de manera no ética los docentes deben atravesar un proceso de investigación y eventual sanción llevado a cabo por el Tribunal de Disciplina correspondiente, tal como disponen los artículos 146 a 155 del *Estatuto del docente*. La efectiva pérdida del empleo ocurre “por resolución del Director General de Escuelas y Cultura, previo dictamen del Tribunal de Disciplina” (*ED* artículo 136). Dicho dictamen es elaborado luego de un proceso de sumario en el que al acusado se le garantiza el derecho a la defensa (*ED* artículo 137) y del desarrollo de una investigación (*ED* artículo 138). De esto se desprende la conclusión de que el proceso de pérdida del empleo para un

docente estatal no es rápido, sino que lleva tiempo y muchos actores están involucrados en él⁵.

La pérdida del empleo por desempeño ineficiente depende de los resultados de la evaluación llevada a cabo por el superior jerárquico en las hojas de calificación. También es facultad de los Tribunales de Disciplina elaborar los dictámenes que definan la cesantía. Vale señalar que para el proceso de evaluación el docente “en caso de disconformidad podrá interponer los recursos de revocatoria ante el agente calificador” (*ED* artículo 129) y podrá impugnar la información relativa a su calificación (*ED* artículo 128). A pesar de los mecanismos de sanción y exoneración previstos, los procesos para llegar a tales determinaciones no son sencillos, a diferencia de otros países, en los que los malos resultados en las evaluaciones de desempeño impactan fuertemente en la estabilidad (Cuenca, 2015, p. 31)⁶, en el marco de carreras docentes de segunda generación (Cuenca, 2015, p. 21).

La pérdida de la estabilidad, entonces, está asociada tanto con faltas al proceder ético del profesional, como con el mal desempeño. Sin embargo, las garantías y oportunidades de defensa previstas por el *Estatuto del docente* protegen este derecho haciendo compleja su excepción.

Escalafón y ascensos

En la Provincia de Buenos Aires, los ascensos de los docentes se dan en el marco del escalafón determinado por el artículo 11 del *Estatuto del docente*. Por consiguiente, se puede afirmar que no se pone en práctica el artículo 69 de la *Ley Nacional de Educación* –vigente desde el año 2006– el

⁵ Narodowski, Vinacur y Alegre (2014, p. 205) identifican una situación semejante en la Ciudad de Buenos Aires: “...el docente solo puede ser destituido en circunstancias muy graves y después de un proceso largo y complejo (Narodowski, 2002b)”.

⁶ Cuenca (2015, p. 31) señala como ejemplo los casos de Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú.

cual propone la existencia de dos carreras docentes paralelas: una dentro del aula y otra en la gestión de las instituciones educativas⁷.

Los artículos 74 a 88 del *Estatuto del docente* establecen la normativa relacionada con los ascensos. Para acceder al cargo inmediatamente superior al de docente, es menester presentarse a un concurso de títulos y antecedentes (*ED*, artículo 76 inciso b). A partir de allí, para alcanzar cargos más altos en el escalafón, los concursos serán de títulos, antecedentes y oposición (*ED*, artículo 76 inciso a). Los Tribunales de Clasificación se encargan de valorar los títulos y antecedentes en los concursos, tal como dispone el artículo 60 de la *Ley Provincial de Educación*.

El ascenso de manera vertical predomina en las carreras docentes latinoamericanas, según Cuenca (2015, p. 27). Su fundamento tiene que ver con la valoración del conocimiento del trabajo en el aula por parte de quienes dirijan una escuela. De hecho, entre las condiciones para tener derecho a los ascensos, un docente debe haber obtenido calificaciones no inferiores a 8 (ocho) puntos durante los dos años anteriores al concurso al que se presente (*ED*, artículo 80 inciso c). Se percibe la intención de que alcancen puestos superiores quienes trabajen muy bien como docentes frente a curso. No obstante, vale preguntarse hasta qué punto quien es excelente dentro del aula necesariamente lo será en la gestión directiva. Desde dicha perspectiva, no se diferencian la función de enseñanza de la de gestión de las instituciones, las cuales, sin dudas, no son iguales y requieren un trabajo distinto. En su estudio sobre los mejores maestros en la CABA, Narodowski, Vinacur y Alegre sostienen que:

...en el sector estatal se reconoce explícitamente que un buen maestro no necesariamente se convertirá en un buen director, sino más bien lo contrario. Esta afirmación fue realizada por vocales de las Juntas de Clasificación y, sobre todo, por aquellos docentes que, teniendo puntaje

⁷ Perazza (2019, p. 42) advierte que, en cuanto a carrera docente, no hubo avances durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Por su parte, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) presentó la iniciativa "Plan Maestro", que proponía crear una nueva carrera docente paralela a la antigua (Perazza, 2019, p. 44).

suficientemente elevado como para ascender, decidieron quedarse frente al aula. (2014, p. 144)

Otra consecuencia de estos incentivos –calificada por Vaillant como “perversa” (2006, p. 125)– de la dinámica actual es el alejamiento de las aulas de los docentes mejor calificados, quienes se suponen los mejores del sistema. Quienes tienen mejores calificaciones tienen más posibilidades de ascender en el escalafón, dejando en las aulas, en contacto con los educandos, a los peores. En términos de Cuenca, su fundamento es que “se espera que aquellos que son promocionados repliquen en los docentes a su cargo las cualidades y el trabajo que los llevó a la excelencia” (2015, p. 27).

Entonces, en el sistema educativo bonaerense, las oportunidades de ascenso se dan hacia fuera del aula. No se cumple el artículo 69 de la *Ley de Educación Nacional*, gracias al cual se garantizaría el derecho a desarrollar una carrera con ascensos dentro de las aulas, es decir, una carrera horizontal⁸.

Salarios

Como consecuencia del diseño de la carrera docente que rige actualmente en la PBA, avanzar en ella, a cargos superiores con salarios más altos, implica alejarse del aula (Tenti Fanfani, 1998, p. 9; Vaillant, 2006, p. 125; laies y de los Santos, 2010, p. 6; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, pp. 19, 42). Para el docente que desarrolla su carrera en el aula, el salario se va incrementando con el paso del tiempo, gracias a la llamada “bonificación por antigüedad”, dispuesta por los artículos 31 y 33 del *Estatuto del docente*. Según este último, la escala de incrementos se va dando como porcentaje sobre la asignación mensual correspondiente al cargo desempeñado, hasta un máximo de 120% una vez alcanzados los 24 años de servicio. A partir de entonces, la bonificación se estanca.

⁸ Cuenca señala que, de América Latina, los países donde la carrera docente es horizontal son Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú (2015, p. 26).

La carrera docente vertical, entonces, obliga a elegir entre intentar ascender en el escalafón de grados jerárquicos, o resignarse a percibir el mismo salario durante los años de servicio restantes, una vez alcanzados los 24. No existen oportunidades de incrementos salariales debidos a incentivos por formación adicional, ni por innovación, ni por buen desempeño ni por compromiso con la comunidad educativa en la que se trabaje. La formación adicional del docente impactará si este se presentare a un concurso para ascender a un cargo superior (*Estatuto del docente*, artículo 60). La innovación es un objetivo de la política nacional y provincial de formación docente (*LEN* artículo 73 inciso c y artículo 123 inciso k; *LEP* artículo 35 inciso c). El buen desempeño y el compromiso institucional son valorados en las hojas de calificación, las cuales, como se mencionó en el apartado “Evaluación del desempeño”, ponen en riesgo la consideración del docente como idóneo, si sus resultados son bajos (*ED* artículo 18 inciso b), pero no impactan positivamente en caso de ser altos. El único incentivo de un docente por mejorar su práctica y así obtener calificaciones altas es seguir gozando de su estabilidad laboral sin verse envuelto en un proceso por no ser considerado idóneo. En este sentido, se desprende que es lo mismo para un docente obtener una calificación de 6 (seis) puntos que una de 10 (diez). *Ergo*, el sistema no plantea un escenario donde haya incentivos para desempeñarse mejor (Tenti Fanfani, 1998, p. 9; Narodowski, 2018, p. 33). En palabras de Alejandro Morduchowicz, las escalas salariales actuales “si bien no fomentan la iniciativa individual, tampoco la inhiben” (2019, p. 13). Consultado al respecto, el profesor Antonio Salonia, quien participó de la confección del *Estatuto del docente* nacional en 1958, “es muy difícil asignar mejor salario en función de la mayor eficacia o calidad profesional del docente. A nivel teórico puede ser aceptable este tema, lo que resulta difícil es ponerlo en práctica” (Iribarne, 2020).

Licencias

Silvia Montoya ha estudiado el sistema de licencias en la CABA, con especial atención sobre las consecuencias del ausentismo docente en lo

pedagógico y también en la dimensión económica del sistema educativo. Parte de la base de que el ausentismo es elevado. Entre los distritos que menciona, la PBA presenta el porcentaje más bajo, con un 14% de ausentismo durante el año 2009 (Montoya, 2014, p. 11), en comparación con los demás. El sistema de licencias se encuentra regulado por los documentos que determinan la carrera docente. Es el decreto 688 de 1993 el que establece la cantidad de días de licencia disponibles para cada una de las razones previstas por el artículo 114 del *Estatuto del docente*.

Capacitación

Para cumplir con su derecho y, a la vez, su obligación de capacitarse a lo largo de la carrera docente, los profesores realizan cursos provistos tanto por instituciones estatales como por privadas. Estos aportan puntaje, necesario para tener posibilidades de obtener buenos resultados en eventuales concursos de antecedentes. Los docentes actualizan su puntaje anualmente, incluyendo la información relativa a la capacitación que recibieron en ese tiempo. Para su registro, desde 2011 se implementa el servicio de “Valoración docente” SERVADO (PBA, 2011b).

En general, la bibliografía objeta la dinámica constituida por los cursos con puntaje como método de capacitación (Vaillant, 2009, p. 32; Martínez Olivé, 2009, p. 80). La oferta de cursos no siempre se ajusta a las necesidades de cada escuela en particular, sino que los docentes realizan los cursos disponibles más allá de las problemáticas puntuales para las que requieran capacitación. No obstante, se presenta como uno de los mecanismos de perfeccionamiento docente bajo responsabilidad de la DGCyE, en el artículo 171 inciso g del *Estatuto del docente*: “La organización de cursos de capacitación docente en los establecimientos, para los docentes en actividad”. Asimismo, el credencialismo propio de la carrera docente bonaerense desincentiva a los docentes a involucrarse en opciones de capacitación a mediano o largo plazo como posgrados, y los lleva a privilegiar la elección de

cursos cortos, de cuyo puntaje pudieren gozar a la brevedad (Almada, 2018, p. 7).

La capacitación especial dentro de una escuela depende del asesoramiento pedagógico que brinde el directivo en cumplimiento del artículo 52 del *Reglamento General de las Instituciones Educativas*, el cual dispone las tareas que debe llevar a cabo para cumplir su rol. Vale preguntarse si acaso una oferta de cursos más pertinente para cada escuela en particular haría que sus docentes estén, en efecto, mejor capacitados para desempeñar sus funciones, lo cual redundaría en una mejora de la calidad educativa en la unidad académica en cuestión.

El mecanismo de control a través del cual se verifica si un docente cumple su obligación de capacitarse (*LEN* artículo 67 inciso b, *LPE* artículo 94 inciso d) es el ítem 2.2 de la hoja de calificación del personal docente, “condiciones profesionales”.

Quienes cuenten con mayor puntaje podrán elegir dónde trabajar entre una mayor cantidad de escuelas disponibles, y tendrán más posibilidades de acceder a cargos de mayor jerarquía en el escalafón, alejándose del salón de clases. Sin embargo, para el caso de la CABA, Narodowski, Vinacur y Alegre advirtieron que no todos los docentes con más puntaje eligen salir del aula (2014, pp. 147-148) y, además, cuestionan el hecho de que –para el sistema– el “mejor maestro” sea el que haya acumulado más puntaje (2014, pp. 160-161).

Evaluación del desempeño

Las evaluaciones anuales, hechas por el superior jerárquico, numéricas e impugnables son caracterizadas como “burocratizadas y poco efectivas” por el informe de la OEI de 2018 (Narodowski, 2018, p. 27). Se considera que no son provechosas, dado que existe un consenso común de calificar con diez puntos sobre diez a cada docente “para no generar

problemas” (Narodowski, 2018, p. 29). Dichos “problemas” podrían ser la impugnación, por parte del docente evaluado, de la calificación (*ED* artículo 128), o su eventual pérdida de la estabilidad laboral, mediante la intervención de la DGCyE (*ED* artículo 18 inciso b). Ya una década antes, en su análisis del caso argentino en cuanto a la evaluación del desempeño, Vaillant utiliza los adjetivos “arbitrario” y “prácticamente formal” (2008, p. 16) para calificarla. Pedro Ravela (2009, p. 119) coincide con dicho diagnóstico, al catalogar como “ritual burocrático” al tipo de evaluación que califica y, a la vez, pretende mostrar al docente en qué aspectos debe mejorar sus prácticas. Desde su punto de vista, una evaluación a través de la calificación, como la existente en la PBA, fuerza a los docentes a mostrar, para ella, sus fortalezas y a ocultar sus debilidades, precisamente, sobre las cuales debería trabajar acompañado por sus superiores (Ravela, 2009, 119). En términos de Martínez Rizo, “la tendencia a responder lo deseable en lugar de lo real” (2012, p. 3).

Las hojas de calificación de la PBA constituyen un dispositivo para justificar la eventual expulsión de un docente del sistema, por haber obtenido bajas calificaciones. Sin embargo, por el contrario, no existen incentivos por la obtención de calificaciones altas, más que la garantía de la estabilidad laboral.

Funciones de los directores

Hanushek y Rivkin (2007, p. 81) plantean que el mayor margen de maniobra de los directivos sobre el personal de una escuela repercute en mejor calidad educativa en la misma. En las escuelas bonaerenses, tienen incidencia solamente en algunos aspectos, de acuerdo con los documentos que las regulan.

Los directores no seleccionan a los docentes que componen sus equipos. Sí tienen responsabilidad sobre “los procedimientos de cobertura de cargos docentes” y deben “dar la toma de posesión respectiva” (*RGIE* artículo 53.14).

El directivo recibe, de parte de los docentes a su cargo, la información relativa a los pedidos de licencias (*ED* artículo 119), pero no tiene influencia en su otorgamiento, el cual depende de los Consejos Escolares (*LEP* artículo 170) y de los Tribunales de Clasificación (*Ley Provincial de Educación* artículo 59.10; *Estatuto del docente* artículo 47.I.j). También, está a cargo de llevar a cabo las evaluaciones anuales de desempeño a través de las hojas de calificación (*ED* artículos 127, 129). Ese mecanismo le permite, eventualmente, otorgar bajas calificaciones a quienes, desde su punto de vista, las merezcan. No obstante, la efectiva separación del docente de dicho establecimiento no está en sus manos, sino que de ello se encarga la DGCyE (*ED* artículo 18 inciso b). Tampoco hay previstos mecanismos por los cuales el directivo pueda premiar a quienes considere que han trabajado de manera excelente, excepto la asignación de calificaciones elevadas en las evaluaciones de desempeño.

En lo que atañe a lo disciplinario, el directivo puede sancionar a los docentes a su cargo por las “faltas leves”, a través de observaciones por escrito, apercibimientos o suspensiones sin prestación de servicios ni goce de haberes hasta cinco días (*ED* artículos 132, 134, 135). En los casos en los que se trate de “faltas graves”, las sanciones dependen de los Tribunales de Disciplina y de la DGCyE (*ED* artículo 136).

Además de lo relativo a la administración de la escuela, su función sobre el cuerpo docente se manifiesta a través del apoyo pedagógico, el cual debe darse de manera sistemática, en relación con los siguientes aspectos: planificaciones, evaluaciones, selección de bibliografía y materiales didácticos, prácticas de enseñanza, reuniones con padres (*RGIE* artículos 51, 52).

En resumen, la incidencia de un directivo sobre su equipo docente está prevista en lo que concierne a sancionar las “faltas leves”, a calificar anualmente el desempeño, y a asesorar acerca de lo pedagógico y lo administrativo. No toman decisiones en lo que atañe a las licencias, ni a las “faltas graves”, ni al ingreso ni al retiro de un docente de su escuela.

Regulaciones e incentivos en la carrera docente de la PBA

El plan de carrera que se desprende del análisis del *Estatuto del docente*, la *Ley Provincial de Educación*, el *Reglamento general de las instituciones educativas* y la *Ley de Educación Nacional* regula una relación laboral a largo plazo entre el docente y el sistema educativo bonaerense (Zubillaga, 2010, p. 90). La posibilidad de ascender implica el alejamiento de las funciones docentes en las aulas (Tenti Fanfani, 1998, p. 9; Vaillant, 2006, p. 125; laies y de los Santos, 2010, p. 6; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, pp. 19, 42). El plan vigente no prevé instancias en las que se incentiven la dedicación a la tarea ni el compromiso (Gimeno Sacristán, 2010, p. 253), fuera de la calificación numéricamente alta en las hojas de calificación docente.

El artículo 4 de la *Ley de Educación Nacional* manifiesta la responsabilidad de cada uno de los distritos del país con respecto a la provisión de educación de calidad. Quienes ingresan como docentes al sistema educativo, en efecto, consiguen hacerlo debido a la ponderación positiva de sus títulos y antecedentes (*ED* artículos 57 a 68), en tanto garantes de su potencial para impartir educación de calidad. A partir del mecanismo meritocrático de evaluación de antecedentes, se infiere la presunción de que será mejor docente quien más puntaje obtenga en dicha evaluación y, por ende, se privilegia su ingreso al sistema.

A lo largo de la carrera, cada superior jerárquico debe evaluar el desempeño de sus subordinados (*ED* artículo 127, *RGIE* artículo 52 inciso 26). Dicha instancia anual posibilita dejar constancia de las deficiencias que el docente en cuestión manifieste en su práctica, desde el punto de vista de quien lo califica. La descripción realizada permite identificar esta como la única oportunidad en la que se pone de relieve la falta de idoneidad para contribuir a una educación de calidad. Sin embargo, la complejidad de los mecanismos para apartar a un docente calificado como ineficiente habilita pensar que la PBA no siempre vela por que la educación impartida en su territorio sea,

efectivamente, de calidad, ni siquiera en sus propios términos. Como se ha explorado en apartados anteriores, la carrera docente bonaerense privilegia la estabilidad laboral por sobre la idoneidad de sus trabajadores. Esta decisión, evidente en los artículos 128 y 129 del *Estatuto del docente*, deja de lado la responsabilidad atribuida al distrito por el artículo 4 de la *Ley de Educación Nacional*.

El sistema educativo bonaerense prioriza, ante oportunidades de ascenso, a quienes hayan obtenido calificaciones más altas en sus evaluaciones anuales (*ED*, artículo 80 inciso c), en consonancia con la lógica meritocrática que también guía los ingresos al mismo. Como consecuencia, el docente que haya sido calificado positivamente se alejará de las aulas, dejando en el espacio donde tiene lugar la enseñanza a los que hayan recibido peores calificaciones. Los mecanismos de ascenso, en este sentido, alejan a quienes, teóricamente, resultan más eficientes para llevar a cabo la tarea educativa, como si las aulas fuesen los espacios de menor importancia en el sistema.

Los docentes que quedan en las aulas debido a que sus calificaciones les impiden ascender, cuentan con la oferta de cursos garantizada (*LEN* artículos 67 inciso b, 74 inciso c, 76; *LPE* artículos 16 inciso y, 93 inciso b, 94 inciso d, 96; *ED* artículo 171). No obstante, el hecho de que estos no siempre apunten directamente a aquellos aspectos que el docente debe mejorar hace difícil la efectiva mejora de su práctica.

En cuanto a la regulación del trabajo docente en la PBA, se observa una dispersión. Por un lado, el ingreso de un docente a una escuela determinada se da por elección propia ante la disponibilidad, y no por decisión de quienes la dirigen. Los directivos de las escuelas, quienes deben calificar anualmente a su personal, no han decidido que sus subordinados ingresasen a la docencia ni a su escuela. A su vez, tienen la obligación de evaluar el desempeño (*ED* artículo 127, *RGIE* artículo 52 inciso 26), pero no la decisión de alejar de la escuela que dirigen al docente al que –ya sea por falta de idoneidad (*ED* artículo 18 inciso b) o de ética (*ED* artículos 136, 137, 138, 149)– consideren perjudicial para el establecimiento.

El docente cuyo desempeño sea calificado por su superior jerárquico como *regular* –con 5 (cinco) o 4 (cuatro) puntos– debería ser acompañado para poder desarrollarse y mejorar la práctica profesional que le mereció tal calificación. Es una obligación de los directivos, de acuerdo con los artículos 51 y 52 del *RGIE*. Este último, en su inciso 10, señala que deben hacerlo “durante todo el curso escolar, en forma sistemática”. No obstante, no es explícito que apunte en específico a quienes hayan obtenido calificaciones regulares, es decir, de 5 (cinco) o 6 (seis) puntos.

El *Reglamento General de las Instituciones Educativas*, cuya vigencia fue decretada en 2011, prevé –dentro de las tareas pedagógicas del directivo establecidas en su artículo 52– el trabajo sobre las prácticas docentes que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sugirió tres años más tarde como características que parecieran redundar en una mejor educación (OECD, 2014, p. 2). La OCDE advierte la importancia de la creatividad en los docentes, por la cual parece velar el inciso 15 del artículo 52 del *RGIE*, al decir “estimular iniciativas de los docentes”. También recomienda fomentar la capacidad de crear vínculos sólidos con los alumnos, la habilidad de transmitir ideas con precisión y la aptitud para propiciar entornos de aprendizaje acogedores y estimulantes para alumnos con diferentes características, competencias que, en teoría, se ven favorecidas por el accionar de los directivos en cumplimiento de los incisos 14 y 15 del artículo 52 del *RGIE*: “observar clases, cuadernos y otras producciones de los alumnos, realizar entrevistas con los docentes aportando orientaciones que permitan mejorar la enseñanza” y “participar en intervenciones directas en la enseñanza orientadas a favorecer la tarea pedagógica...”, respectivamente.

Por último, la OCDE en 2014 mencionó como valor en el docente la disposición para trabajar de manera efectiva con colegas y con padres, virtud que un director debe estimular, de acuerdo con los incisos 16 y 19 del artículo 52 del *RGIE*: “asesorar y asistir a los docentes en la convocatoria, planificación y ejecución de las reuniones con los padres y responsables” y “promover espacios de intercambio docente a través de la organización creativa de

tiempos y espacios institucionales”, respectivamente. El trabajo en equipo es también una de las tareas del docente determinadas por el artículo 38, en su inciso 6.

Cabe preguntarse hasta qué punto todos los directivos de todas las escuelas de la Provincia de Buenos Aires, en efecto, llevan a cabo las numerosas e importantes acciones señaladas como sus responsabilidades en el artículo 52 del *RGIE*. El análisis de tal cuestión excede los objetivos planteados para la presente tesis. Sin embargo, resulta alentador advertir la referencia de vanguardia a competencias que – pese a ser de difícil medición – redundan, según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 2014, en un docente más capacitado para impartir educación de calidad.

En el plan de carrera docente bonaerense, se observa también una regulación poco clara de la tarea docente en lo que concierne al tiempo de trabajo. Tal como dispone el artículo 28 del *Estatuto del docente*, el máximo de horas de un docente secundario frente a curso es 30, lo cual no contabiliza el tiempo que conllevan tareas obligatorias (*RGIE* artículo 72 inciso 4) como la planificación y la preparación de las clases. La falta de precisión en la cantidad del tiempo dedicado a tales actividades – en palabras de Frigerio, Braslavsky y Entel, “el carácter intersticial de la norma” (1991, p. 21) – podría desincentivar la dedicación de los docentes a ellas. Vale agregar que el ítem 2.2 de la hoja de calificación docente, “condiciones profesionales”, incluye en su rúbrica para la calificación como *sobresaliente* lo siguiente: “Excede horarios establecidos cuando las circunstancias lo exigen”, valorando el trabajo por fuera del marco temporal asumido.

Se perciben tres incentivos para desempeñarse de manera buena, muy buena o sobresaliente en la práctica docente. El primero tiene que ver con la garantía de la estabilidad laboral. Quien sea calificado con una puntuación de entre 6 (seis) y 10 (diez) no verá su puesto de trabajo en peligro, exceptuando las causales de alejamiento de la función relativas a la falta de ética o de aptitud psicofísica (artículo 17 del *Estatuto del docente*). Como consecuencia

de la estabilidad, con el paso del tiempo el salario del docente se incrementa, partir del ítem “antigüedad” (artículo 31 inciso b del *Estatuto del docente*), lo que constituye un segundo incentivo. En tercer lugar, encontramos, para quienes obtengan calificaciones muy buenas o sobresalientes (*ED*, artículo 80 inciso c), la posibilidad de ascender en la carrera –como se ha referido, alejándose así del aula– en un ascenso gracias al cual su asignación salarial será mayor, por tratarse de cargos de mayor jerarquía (*Estatuto del docente*, artículo 31 inciso a).

De acuerdo con el artículo 31 inciso c del *Estatuto del docente*, existe un incentivo salarial por trabajar en “medios desfavorables”. Los grados de desfavorabilidad clasifican a las escuelas “en función de su ubicación y/o dificultades de acceso” (Provincia de Buenos Aires, 2006c, p. 17). Es decir que la PBA no dispone, en su plan de carrera docente vigente, incentivos por trabajar en escuelas que atiendan a poblaciones desfavorecidas, lo cual sí estuvo previsto hasta 2002, fecha en que la modificación del *Estatuto* quitó la referencia “las características del alumnado” como factor para considerar como desfavorable un lugar de trabajo. Teniendo en cuenta que los docentes que acumulen un puntaje mayor tienen prioridad para elegir las escuelas donde se desempeñan, cabría pensar que aquellas donde el trabajo puede volverse más desafiante serán menos elegidas por quienes pueden evitarlas. Para el ámbito de la CABA, Narodowski, Vinacur y Alegre (2014, pp. 38, 39, 139-143) concluyen que, a pesar de que los distritos más vulnerables concentran el mayor porcentaje de docentes con bajo puntaje, existen docentes con puntaje alto que eligen trabajar en escuelas desfavorecidas, por las siguientes razones: por el proyecto pedagógico de la institución, por compromiso social, y/o por seguir trabajando en su comunidad de origen. Respecto de las escuelas de Estados Unidos, el estudio de Moore, Kraft y Papay muestra que los docentes no dejan las escuelas de sectores desfavorecidos por el estudiantado, sino por las malas condiciones laborales que suelen imperar allí (2011, p. 2). Las condiciones laborales que les importan a esos docentes tienen que ver con la cultura escolar, el liderazgo de la dirección y con los colegas, más que con las condiciones materiales (2011, p. 3). Hughes (2012, p. 254) también señala el

compromiso comunitario como una razón de los docentes para permanecer en escuelas desfavorecidas.

Conclusiones

El objetivo general que se planteó el presente trabajo fue describir y analizar el plan de carrera docente de la Provincia de Buenos Aires y, a continuación, identificar componentes a mejorar y proponer cómo hacerlo. El análisis de estos documentos permitió tanto caracterizar el plan de carrera que de sus incidencias se desprende, cuanto analizarlo y plantear propuestas de mejora del mismo, con el objetivo ulterior de mejorar el trabajo docente.

Tras reseñar la historia de los documentos que determinan las características de la carrera docente bonaerense, se pudo proceder a su descripción, teniendo en cuenta los señalamientos de la bibliografía. En primer lugar, se manifestó en sintonía con la caracterización de Cuenca (2015, p. 21) de las carreras “de primera generación”, predominantes en Argentina, Bolivia, Uruguay y en los países de América Central: se trata de una carrera con un escalafón que, a la larga, aleja del aula a los docentes teóricamente más capacitados para esa actividad. Aunque el artículo 69 de la *Ley de Educación Nacional* desde 2006 presente la existencia de dos carreras por separado –una docente, otra directiva– esto no se ha implementado.

Al mismo tiempo, los mecanismos de ingreso corresponden a un sistema meritocrático y burocrático (Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014, p. 32). Respecto del régimen de contratación, se observa que los docentes en la PBA son empleados y reciben sus salarios por parte del Estado provincial, su desempeño en las funciones es evaluado por su superior jerárquico, y quienes los representan son los sindicatos. Es evidente, entonces, la convivencia de tres actores diferentes en relación con el docente y su trabajo.

Por lo que se refiere a la estabilidad laboral, se han analizado las razones que el plexo normativo prevé para la pérdida de ese derecho del que gozan los trabajadores del sistema educativo. Ya sea por desempeñarse de manera no ética, ya sea por hacerlo de manera ineficiente, el *Estatuto del docente* determina las características de los procesos para alejar a un docente de su trabajo. Frente a ambas acusaciones, se garantiza el derecho a la defensa, los recursos de revocatoria y la impugnación. Las investigaciones pertinentes y la decisión final no están en manos de los superiores jerárquicos de quien sea procesado, sino de instancias superiores y externas a la escuela en cuestión.

En consonancia con su caracterización como carrera docente de primera generación, los dispositivos de capacitación docente previstos fomentan el credencialismo, la acumulación de cursos que suman puntaje, gracias al cual se puede acceder a cargos de mayor jerarquía. Se ha analizado hasta qué punto dichas capacitaciones proveen a los docentes de herramientas efectivas para aplicar a su práctica, y se contempló cómo volverlas más pertinentes para cada caso.

Explorar la dinámica de la evaluación docente permitió elaborar propuestas de mejora a fin de volverla más específica y eficiente. No son pocos los investigadores que la objetan, poniendo en cuestión la seriedad con la que se lleva a cabo en las escuelas (Vaillant, 2008; Ravela, 2009; Martínez Rizo, 2012; Narodowski, Vinacur y Alegre, 2014; Narodowski, 2018). El análisis realizado sobre este aspecto permite concluir que en la PBA es posible que docentes no idóneos permanezcan en sus funciones, debido a la complejidad que implica alejarlos de las mismas. Además, como consecuencia, el sistema educativo bonaerense habilita que queden en las aulas, a cargo de la enseñanza de los alumnos, quienes peor desempeño hayan tenido, puesto que quienes tienen mayor puntaje pueden acceder a cargos superiores.

Examinar la carrera docente de la Provincia de Buenos Aires a la luz de la evidencia hizo posible el descubrimiento, en el *Reglamento general de las instituciones educativas*, de virtudes docentes cuyo desarrollo propone la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2014. Se pudo observar en dicho documento de 2011 la determinación –en tanto obligaciones de docentes y de directivos– del trabajo en equipo, con colegas y con padres, y del desarrollo de su creatividad.

El diagnóstico del problema a abordar, de acuerdo con los expertos en el tema, advierte que la docencia resulta una actividad laboral poco atractiva (Vaillant, 2006, p. 123; Vaillant, 2009, p. 36; Narodowski, 2018, p. 26). Frente a este panorama, la presente tesis buscó aportar la descripción y el análisis del escenario de la Provincia de Buenos Aires. A fin de revertir esta consideración y, en cambio, motivar y atraer el talento y la laboriosidad de los educadores, se procuró ofrecer algunas propuestas estratégicas de mejora de la misma. Con el mismo propósito, a continuación, se apuntan líneas de investigación complementarias.

Como se ha mencionado, para el docente que no aspira a un cargo superior que implique su salida del aula, en la PBA no existen incentivos para obtener calificaciones sobresalientes fuera de la garantía de estabilidad laboral. En el caso de decidir premiar a quien se destaque con incrementos en su salario, sería necesaria una mayor inversión en el sector por parte del Estado que lo financia. Resultaría interesante también analizar cómo impacta en el desempeño docente el hecho de que quienes evalúen su trabajo no sean quienes lo emplean: el evaluador es el directivo, mientras que el empleador es el Estado, lo cual deriva en la falta de “autonomía administrativa para gestionar sus recursos humanos” (Narodowski, 2018, p. 21). En cuanto al margen de maniobra de los directivos, también queda pendiente estudiar la posibilidad de que el concurso de títulos, antecedentes y oposición al que se presentan para acceder a dicho cargo en el escalafón incluya la presentación de un proyecto para la dirección de una escuela determinada.

Asimismo, vale recordar la ambigüedad respecto de las horas de trabajo de los docentes fuera de las aulas. Como se dijo, “planificar y preparar clases” es obligación de todo docente de acuerdo con el artículo 72 inciso 4 del *Reglamento general de las instituciones educativas*, pero no se disponen

dispositivos de control ni de regulación de cuánto tiempo involucra ni de cómo deben llevarse a cabo esas tareas. Posiblemente, para aportar claridad a dicha situación sería necesario reformar el régimen de carga horaria máxima de la carrera.

También parece necesario determinar con mayor exactitud el tiempo destinado al trabajo en equipo en “tiempos y espacios institucionales” (*Reglamento general de las instituciones educativas*, 2012, artículo 52 inciso 19). A su vez, en este sentido, resulta pertinente recordar las advertencias hechas por Terigi (2009, p. 90) a la recurrente creación de cargos en la carrera docente. La autora sugiere evitarla y, en contraposición, adjudicar remuneraciones adicionales a quienes se hagan cargo de funciones que excedan su rango en el escalafón.

Por último, la exploración de la interpretación de la carrera docente bonaerense por parte de quienes se desarrollan en ella, a través de mecanismos como las entrevistas en profundidad y las encuestas, aportaría una comprensión más amplia del fenómeno estudiado.

Propuestas de mejora

Tenti Fanfani (2003) explora la percepción de los docentes de Argentina, de Uruguay y de Perú sobre sus respectivas carreras docentes. Analiza las problemáticas que perciben en sus sistemas quienes se dedican a enseñar en dichos países. Identifica la voluntad de ascenso en la carrera y la dificultad de permanecer trabajando en las aulas para conseguirlo, ante lo que plantea: “para resolver esta contradicción es preciso diseñar una carrera docente que ofrezca oportunidades de ascenso y mejoramiento profesional sin obligar a renunciar al ejercicio de la actividad docente en el aula.” (Tenti Fanfani, 2003, p. 11). Finaliza su artículo proponiendo catorce medidas que a corto plazo paliarían tales inconvenientes, las cuales se focalizan en los siguientes

aspectos: acompañamiento durante los primeros años de carrera, participación de los docentes en los procesos de evaluación, concentración del trabajo en una sola institución y repercusión de los resultados en los salarios (Tenti Fanfani, 2003, p. 20).

Es oportuno recordar que las carreras docentes de Argentina y de Uruguay son catalogadas por Cuenca (2015) como “de primera generación”. Por su parte, el caso peruano es ubicado en la segunda, producto de la reforma que se implementó en ese país mediante la *Ley de Reforma Magisterial* (n° 29944) en 2012 (Cuenca, 2015, p. 18), es decir, casi una década después de la publicación del artículo de Tenti Fanfani que analiza su caso.

Terigi advierte la importancia de profesionalizar la carrera docente, centrándose en mejorar el desempeño y brindar oportunidades de ascenso vertical y horizontal (2009, p. 90), evitando que la salida de los docentes de las aulas sea permanente (2009, p. 91). Vaillant coincide, focalizándose en la necesidad de buenas condiciones de trabajo, formadores de formadores idóneos, y selección de quiénes serán los futuros docentes entre estudiantes destacados (2009, p. 36).

Tras analizar la carrera docente de la CABA, Narodowski, Vinacur y Alegre sugieren cuatro planes de mejora (2014, pp. 174-183). Puesto que su estudio se centra en qué significa ser de los mejores maestros, el foco de sus propuestas está en el desempeño: en su evaluación, en el estímulo institucional cuando se destaca por sobre el de los demás docentes, en el acompañamiento de colegas más experimentados para mejorarlo, y en el control estatal de los cursos provistos para fortalecer las aptitudes para el trabajo.

En relación con el sistema de licencias de la CABA, las propuestas de mejora que hace Montoya (2014) se centran en la promoción del presentismo, a través de dinámicas de control por parte de directivos, de padres, del Ministerio de Educación de dicho distrito y de agentes de salud tercerizados que controlaren los pedidos por enfermedad. Además, plantea la incorporación

de incentivos tanto individuales como grupales, por ejemplo, mediante el otorgamiento de bonos a quienes no usen las licencias (Montoya, 2014, p. 36).

El estudio llevado a cabo por Cuenca permite observar los mecanismos de reforma implementados en los países cuyas carreras docentes son catalogadas como “de segunda generación” (2015, p. 21). En cuanto a los mecanismos de ingreso a la carrera, se incluyen la observación de clases dictadas por los aspirantes y las entrevistas personales a los mismos (2015, p. 23). En lo que atañe a los ascensos, los escalafones horizontales prevén la existencia de cargos intermedios y la figura de los mentores (2015, pp. 27, 28). Por último, respecto de la evaluación, es notable que se suma al cuerpo de evaluadores a representantes de los gremios, padres y a los mismos alumnos (2015, p. 29). Los mecanismos incluyen la observación de clases y exámenes escritos a los docentes (2015, p. 29). Los resultados positivos redundan en incentivos (2015, pp. 31, 35).

El análisis de la carrera docente bonaerense llevado a cabo permite concordar con el informe de la OEI de 2018, que planteaba que la profesión docente no resulta atractiva en las condiciones actuales (Narodowski, 2018, p. 33). La única opción para progresar o avanzar en la carrera constituye dejar de ser docente y dedicarse a la función directiva, por consiguiente, *salir* del aula. En cuanto a la remuneración, una vez alcanzados los 24 años de antigüedad, el sueldo del docente no aumenta. Es decir que, durante sus años restantes de trabajo, su salario no se verá incrementado, aunque su desempeño resultare merecedor de una distinción. No existen subas de categoría ni aumentos salariales basados en parámetros distintos a la antigüedad en las funciones a pesar de que, según el artículo 85 de la *Ley de Educación Nacional*, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación “estimularán procesos de innovación y experimentación educativa”. La normativa vigente no prevé evaluaciones del impacto del trabajo de cada docente y no hay reconocimiento por buenos resultados.

El panorama descrito abre espacio para la formulación de propuestas de mejora, con el objetivo de volver la carrera más atractiva y gratificante para

quienes se desarrollan en ella, y sobre todo generando condiciones de aseguramiento de la calidad educativa, especialmente porque los incentivos establecidos y las controversias observadas en el plexo normativo parecen manifestar consecuencias concretas en la práctica docente, aunque, obviamente, futuras investigaciones deberían identificarlas con precisión.

Con el supuesto teórico apoyado en la ya revisada literatura académica es posible sostener que los resultados, en términos de calidad educativa, son mejores cuanto más adecuado y completo es el plan de carrera. Bajo esta convicción, se efectúan cuatro propuestas amparadas por la normativa y que, por ende, no requieren modificaciones regulatorias relevantes. Se trata de mejoras de bajo costo institucional y legal, pero de un impacto moderado que no impacta en la totalidad de la carrera, pero puede generar no pocos avances en la misma:

1. Agregar, a las hojas de calificación del personal, algunos ítems. En primer lugar, en la sección “Información a cargo del interesado”, un punto de autoevaluación llamado “Fortalezas a desarrollar”. Se espera que allí los docentes, tras haber reflexionado al respecto, manifiesten en qué áreas requieren acompañamiento. En segundo lugar, en el apartado “Resumen general de las calificaciones”, incorporar los ítems “Áreas en las que debe capacitarse” y “Áreas en las que se destaca por su desempeño”, siendo este último de carácter opcional. De esta manera, se profundizaría el carácter formativo de la evaluación, brindando al docente evaluado información acerca de sus fortalezas y sus debilidades. La conciencia de los propios límites y el hábito de la autoevaluación posiblemente generen prácticas más efectivas. Además, las modificaciones mencionadas habilitarían la manifestación de las necesidades de los docentes en su formación continua, en lugar de su ocultamiento. Vale recordar que la obtención de calificaciones satisfactorias es necesaria para preservar la estabilidad en el cargo; con la información que aportan los ítems aquí propuestos, el interesado tendrá más herramientas para no poner en riesgo su puesto de trabajo. Se destaca, también, el bajo costo de esta iniciativa, pues insume solamente el agregado de tres líneas a las hojas de

calificación, también conocidas como “planilla S.E.T. 4”, y poco tiempo de implementación. Tales virtudes de la presente propuesta podrían incentivar la dedicación a ella de parte de los involucrados. No obstante, la automatización percibida en la evaluación (Vaillant, 2008, p. 16; Ravela, 2009, p. 119; Martínez Rizo, 2012, p. 3; Narodowski, 2018, p. 27) podría darse también en relación con los aspectos que aquí se pretende estimar.

2. La capacitación obligatoria de los docentes en el/las área/s en la/s que se le haya indicado hacerlo en el ítem “Áreas en las que debe capacitarse” de la hoja de calificación anual. La dirección específica de la capacitación favorece la efectiva mejora de las condiciones del docente para llevar a cabo su tarea y, por consiguiente, la mejora de la calidad educativa. Si bien están previstos mecanismos de alejamiento del docente que obtenga calificaciones bajas, la profunda complejidad de los mismos permite inferir que pocas veces se logran. En este sentido, resulta urgente proveer herramientas a los docentes que, la mayoría de las veces, seguirán trabajando en las aulas. La presente iniciativa podría fracasar en caso de que el docente no cuente con cursos de capacitación disponibles en el/las área/s señaladas. Sin embargo, la virtualización de la capacitación, aumentada exponencialmente a partir de las condiciones provocadas por la pandemia COVID-19, extiende el alcance de cursos de los más diversos temas y materias.

3. Para el seguimiento de cada docente, el directivo que evalúa ejecutará el control anual de la capacitación realizada –la verificación de si, en efecto, se cumplió en el/las área/s indicadas– en el ítem 2.2, “condiciones profesionales”, de la hoja de calificación, teniendo en cuenta las calificaciones del año anterior. No es menester modificar la planilla S.E.T. 4, puesto que en sus rúbricas se incluye la asistencia a cursos y seminarios como materia a evaluar. Resultaría, por consiguiente, una medida de mejora económica, pese a que podría verse automatizada como se planteó en el punto 1.

4. Implementar proyectos anuales de mentoría entre docentes. De acuerdo con el inciso 19 del artículo 52 del *Reglamento General de las Instituciones Educativas*, entre las tareas pedagógicas que un director debe llevar a cabo está el “promover espacios de intercambio docente a través de la organización

creativa de tiempos y espacios institucionales”. Una propuesta para cumplir con tal objetivo puede manifestarse en la configuración de grupos de docentes en la escuela, de acuerdo a las fortalezas y debilidades de cada uno, identificadas gracias a los cambios en las hojas de calificación aportados por el ítem 1 del presente listado. Como fue analizado en apartados anteriores, la única consecuencia de la obtención de calificaciones muy buenas o sobresalientes para un docente es la tranquilidad brindada por la estabilidad laboral. La presente iniciativa apunta, entonces, a premiar a aquellos que se destacan por su desempeño, confiriéndoles el rol de mentores. La identificación de las “Áreas en las que se destaca por su desempeño”, permitirá adjudicarle un colega que deba mejorar en los aspectos en los que este se destaca, fomentando también, de esta manera, el trabajo en equipo. En caso de que los interesados perciban esta propuesta como una sobrecarga a sus responsabilidades y no se dediquen a ella, podría fracasar. No obstante, en cumplimiento del inciso 15 del artículo 72 del *RGIE*, deberían aceptarlo, en tanto obediencia al superior en el marco de los acuerdos institucionales.

Finalmente, resulta necesario establecer cuáles, de las acciones prohibidas por el artículo 41 del *Reglamento General de las Instituciones Educativas*, son consideradas “faltas leves” ni cuáles “graves”, según las sanciones previstas por el artículo 132 del *Estatuto del docente*. La imprecisión priva a los docentes de información necesaria para realizar su trabajo de manera consciente y evitar faltas.

Otra indeterminación que repercute negativamente en el desarrollo de la carrera es el hecho de que no hay control ni referencias al tiempo que lleva “planificar y preparar clases”, obligación de todo docente según el artículo 72 inciso 4 del *RGIE*.

También, en el mismo sentido, resulta incierta la falta de aclaraciones respecto de la bonificación “por prolongación de la jornada habitual” prevista por el artículo 31 inciso f del *Estatuto del docente*.

Mientras que la primera laguna aquí descrita podría ser subsanada por la publicación de una resolución que la aclare, la segunda y la tercera requerirían una reforma más compleja y costosa.

Referencias bibliográficas

- Almada, G. M. (2018). Nuevos condicionantes en la elección de la capacitación docente. *VII Jornadas de Graduados-Jóvenes Investigadores FaHCE-UNLP*. Ensenada.
- Chiavenato, I. (2008). *Gestión del talento humano*. México: McGraw Hill.
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina*. Santiago: OREALC/UNESCO.
- Daén, S. T. (2011). Tipos de investigación científica. *Revista de actualización clínica Investiga Boliviana*, 9, pp. 621-624.
- Darling-Hammond, L. (2003). *Keeping Good Teachers. Why It Matters, What Leaders Can Do*. EBSCO Publishing.
- Draghi, M. J., De Petris, A., Vázquez, M., Finamore, J., y Volonté, F. (2007). El trabajo docente en perspectiva. *Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa*, 1(2), pp. 1-46.
- Filmus, D. (1998). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nro. 10. Caracas.
- Filmus, D. y Kaplan, C. V. (2012). *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. Aguilar.
- Frigerio, G., Braslavsky, C. y Entel, A. (1991) Currículum: norma, intersticios, transposición y textos. En Frigerio, G. (Comp.) *Currículum presente, ciencia ausente. Normas, teorías y críticas* (pp. 17-39). Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Gessaghi, V. y Petrelli, L. (2008). El debate en torno de la Ley de Educación Nacional: una mirada sobre la construcción de sentidos acerca de la participación. *Propuesta Educativa*, (29), pp. 89-97.
- Jimeno Sacristán, J. (2010). La carrera profesional para el profesorado. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, (68), pp. 243-260.
- Gómez Yepes, R. L. (2010). Calidad educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas. *Revista educación y pedagogía*, 16(38), pp. 75-89.
- Hanushek, E. y Rivkin, S. (2007). Pay, Working Conditions, and Teacher Quality. *The Future of Children*, Vol. 17, No. 1.
- Hughes, G. (2012). Teacher Retention: Teacher Characteristics, School characteristics, Organizational Characteristics and Teacher Efficacy. *The Journal of Educational Research*, 105, Routledge, Taylor & Francis Group, LLC, pp. 245-255.
- Holc, F. y Gómez, J. C. (2014). Ley de Educación Nacional: ¿qué hay de nuevo en la nueva escuela secundaria? *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata.
- laies, G. y de los Santos, A. (2010). *Nuevos docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Iribarne, F. (2020). *Entrevista a Antonio Salonia*. Inédita.
- Martínez Olivé, A. (2009). El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela. En Vélaz de Medrano, C. y D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 79-88). Madrid: OEI - Fundación Santillana.
- Martínez Rizo, A. (2012). Procedimientos para el estudio sobre las prácticas docentes. Revisión de la literatura. *Relieve*, 18(1).

- Mendoza del Solar Aranibar, P. (2008). *Efecto del incentivo docente sobre el rendimiento de estudiantes de escuelas rurales*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Montoya, S. (2014). *Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis y propuestas de reforma. Documento de trabajo Nro. 48 del Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/presentismo-licencias-sector-docente.pdf> [Fecha de consulta: 23/10/18]
- Moore, S.; Kraft, M. y Papay, J. (2011). How Context Matters in High-need Schools: The Effects of Teachers Working Conditions on Their Professional Satisfaction and Their Students Achievement. *Project on the Next Generation of Teachers*. Harvard Graduate School of Education.
- Morduchowicz, A. (2019) Prólogo. En Perazza, R. (Comp.) *Carreras docentes en América Latina. Perspectivas, conflictos y debates pendientes* (pp. 11-17). Buenos Aires: Aique.
- Murillo, J. (Coord.) (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago: OREALC/UNESCO.
- Narodowski, M. (2018). *Argentina: el estado de las políticas públicas docentes*. Buenos Aires: Interamerican Dialogue-OEI.
- Narodowski, M., Vinacur, T. y Alegre, S. (2014). *Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades*. Buenos Aires: Prometeo.
- Neffa, J. C. (2006). Capítulo 9: Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación. *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, 24.

- Nosiglia, M. C. (2012). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26.206: continuidades y rupturas. *Praxis educativa*, 11(11), pp. 113-138.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2014). *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD Publishing.
- Perazza, R. (2003). El Estatuto docente en los márgenes de la política pública. *X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Perazza, R. y Terigi, F. (2008). Decisiones políticas acerca de la evaluación docente. Consideraciones sobre la experiencia de reformulación de la evaluación de desempeños en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2.
- Perazza, R. (2016). *La norma laboral docente en Argentina: entre la historia y los retos futuros*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO-Sede Académica Argentina.
- Perazza, R. (2019). *Carreras docentes en América Latina. Perspectivas, conflictos y debates pendientes*. Buenos Aires: Aique.
- Provincia de Buenos Aires (1987a). *Estatuto del docente*.
- Provincia de Buenos Aires (1987b). *Fundamentos de la ley 10579*.
- Provincia de Buenos Aires (1987c). *Ley 10614*.
- Provincia de Buenos Aires (1988). *Ley 10693*.
- Provincia de Buenos Aires (1989). *Ley 10743*.
- Provincia de Buenos Aires (1993). *Decreto 688/93*.
- Provincia de Buenos Aires (2000). *Ley 12537*.

Provincia de Buenos Aires (2001a). *Ley 12770*.

Provincia de Buenos Aires (2001b). *Ley 12799*.

Provincia de Buenos Aires (2002). *Ley 12867*.

Provincia de Buenos Aires (2003a). *Ley 13124*.

Provincia de Buenos Aires (2003b). *Ley 13141*.

Provincia de Buenos Aires (2004). *Ley 13170*.

Provincia de Buenos Aires (2006a). *Ley 13414*.

Provincia de Buenos Aires (2006b). *Fundamentos de la ley 13552*.

Provincia de Buenos Aires (2006c). *Ley 13552*.

Provincia de Buenos Aires (2006d). *Glosario*. Dirección de Información y Estadística.

Provincia de Buenos Aires (2007). *Ley Provincial de Educación*.

Provincia de Buenos Aires (2009a). *Ley 13936*.

Provincia de Buenos Aires (2009b). *Manual de procedimientos institucionales. Educación Secundaria*. DGCyE/Consejo General de Cultura y Educación.

Provincia de Buenos Aires (2011a). *Decreto 6013/1958*.

Provincia de Buenos Aires (2011b). *Resolución 4185/11*.

Provincia de Buenos Aires (2012). *Reglamento General de las Instituciones Educativas*.

Provincia de Buenos Aires (2016). *Ley 14814*.

- Provincia de Buenos Aires (2020). *Planilla S.E.T. 4. Hoja de calificación personal docente*. DGCyE.
- Puiggrós, A. (2007). No bajemos los brazos. Carta a los docentes ante la nueva *Ley Provincial de Educación*. *Portal Educativo*, 4.
- Ravela, P. (2009). La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales. En E. Martín Ortega y F. Martínez Rizo (Coords.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 113-126). Madrid: OEI.
- República Argentina (1994). *Constitución Nacional*.
- República Argentina (2006). *Ley de Educación Nacional*.
- Rodríguez Arocho, W. (2010). El concepto de calidad educativa: una mirada crítica desde el enfoque histórico-cultural. *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, 10(1), pp. 1-28.
- Rodríguez Gómez, D. y Valdeoriola Roquet, J. (2010). *Metodología de la investigación*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Tenti Fanfani, E. (1998). El maestro en la jaula de hierro. En A. Isuani y D. Filmus (Eds.) *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición* (pp. 89-128). Buenos Aires: Norma.
- Tenti Fanfani, E. (2003). *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes: representaciones y temas de la agenda política*. Buenos Aires: IIPE-Buenos Aires.
- Terigi, F. (2009). Carrera docente y políticas de desarrollo profesional. En Vélaz de Medrano, C. y D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 89-97). Madrid: OEI - Fundación Santillana.

- Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista de Educación*, 340, pp. 117-140.
- Vaillant, D. (2008). Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(2), pp. 8-22.
- Vaillant, D. (2009). Políticas para un desarrollo profesional docente efectivo. En Vélaz de Medrano, C. y D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 29-37). Madrid: OEI - Fundación Santillana.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.
- Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* El Aleph.
- Werner, A. y Lim, M. (2016) The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 137(3), pp. 433-447.
- Zubillaga, I. N. (2010). Planes de carrera: ¿mito o realidad? *Observatorio laboral Revista venezolana*, 3(5), pp. 75-92.