

Revisión de políticas públicas docentes de nivel secundario -de perfeccionamiento e incentivos positivos a su labor - en Argentina y Perú, en perspectiva comparada en el siglo XXI

Año
2019

Autora
Corso, Noelia del Valle

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Corso, N. del V. (2019). *Revisión de políticas públicas docentes de nivel secundario -de perfeccionamiento e incentivos positivos a su labor - en Argentina y Perú, en perspectiva comparada en el siglo XXI*. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

- a. Título: Revisión de políticas públicas docentes de nivel secundario -de perfeccionamiento e incentivos positivos a su labor - en Argentina y Perú, en perspectiva comparada en el siglo XXI
- b. Número de Línea: 9.3 Políticas educativas
- c. d. Autor: Corso, Noelia del Valle. Dirección: UNVM/Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales/5900/Villa María/Noelia.corso@gmail.com
- d. f. Palabras clave: políticas educativas docentes, Perú, Argentina

Revisión de políticas públicas docentes de nivel secundario -de perfeccionamiento e incentivos positivos a su labor - en Argentina y Perú, en perspectiva comparada en el siglo XXI

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una revisión de las políticas públicas docentes de nivel secundario (de perfeccionamiento e incentivos) comparando la situación de Perú y Argentina, en los últimos veinte años.

Como señala Elacqua (2018) y muchos otros autores, los docentes han perdido el prestigio que tenían antaño. Este triste fenómeno se replica en toda América Latina. Las causas son múltiples, y no las mencionaremos. Considerando que es responsabilidad del gobierno de cada país impulsar políticas públicas tendientes a revertir esta situación de desprestigio, en el presente ensayo haremos una comparación de las políticas públicas que se han realizado en dos países latinoamericanos, a saber: Perú y Argentina, en las últimas dos décadas.

Como fuentes principales se utilizarán los informes realizados Vargas (2018) y la OEI (2018) por considerarse pertinentes y actuales, y que cuentan con las mismas variables de análisis.

En primer lugar, daremos cuenta de las razones por las que consideramos a estos países pasibles de ser comparables en cuanto a políticas públicas destinadas al nivel educativo secundario.

En primer lugar, Argentina y Perú presentan similitudes en cuanto a las problemáticas que les aquejan en el nivel secundario, a saber:

- Un alto porcentaje de los profesores frente al aula no poseen título docente,
- La matriculación a profesorados aumenta, pero hay un significativo nivel de deserción,
- La carrera docente está desprestigiada (UNESCO, 2017),

- La educación secundaria se vuelve obligatoria (CEPAL, 2013) por lo que el sistema requiere mayor cantidad de docentes,
- La tasa de graduación del secundario según datos de la OCDE son similares en ambos países (34% y 41% respectivamente),

En segundo término, vemos que la estructura del sistema educativo y sus modalidades son similares, como podemos observar al leer Lavigne (2013) y por último, se observa que ambos han descentralizado sus servicios educativos sin la asignación de recursos necesarios para la prestación del mismo a las provincias (Argentina) y a los gobiernos regionales (Perú) al igual que en muchos países latinoamericanos, como producto de políticas de corte neoliberal.

La revisión se hará en torno a dos aspectos o variables:

- Políticas públicas de perfeccionamiento docente: ¿cuáles están aplicándose? ¿se encuentran articuladas a nivel Nación-provincias/región?
- Incentivos a la labor docente: estado salarial docente ¿cuáles son los incentivos existentes? ¿de qué tipo?

Se hipotetiza, teniendo en cuenta la situación de los países de América Latina en general, que en ambos países las directrices de las políticas educativas nacionales (generales) y regionales (específicas) no se logran coordinar debido a las lógicas neoliberales imperantes que establecen los parámetros en cuanto a la descentralización educativa y su consiguiente asignación de recursos; sumado a ello, consideramos que el personal docente percibe ingresos salariales cuya media se encuentra no muy por encima de la línea de la pobreza. No obstante, veremos los resultados particulares en cada país.

¿Por qué la elección de estas variables?

Porque se considera que la situación de los docentes, en lo atinente su pérdida del prestigio docente, guarda relación directa con los dos aspectos mencionados más arriba.

En este estado de cosas, es dable considerar que se podría recuperar el prestigio docente si se abordan estos dos puntos clave, a saber:

1. El perfeccionamiento docente; dado que la crítica más frecuente es que los docentes no están suficientemente calificados para su labor (docentes sin título habilitante o sin título docente dando clases), sobre lo cual se hipotetiza que en estos dos países no existen ni evaluaciones docentes ni capacitación

docente gratuita o incentivos para capacitarse, como así tampoco políticas coordinadas orientadas a resolver esta situación.

2. La ausencia o falta de incentivos: tanto económicos como simbólicos. Ya mencionamos que en la mayoría de los países latinoamericanos el salario docente es uno de los más bajos del sistema en cada país. Esto provoca el fenómeno de infinidad de docentes orillando la línea de la pobreza. Esta paupérrima situación afecta a la baja al prestigio docente, ya que el sujeto portador de los conocimientos necesarios para la transformación social se encuentra tan desprotegido y vulnerable como aquellos que no cuentan con conocimiento alguno. Así, en los destinatarios de la labor docente se impone una pregunta ¿Cómo esta persona que no ha podido transformar su propia realidad socio económica va a convencerme de que estudiar es el camino más apto para cambiar mi realidad, si aún no lo ha conseguido para sí?

Desarrollo

Políticas públicas de perfeccionamiento docente: ¿cuáles están aplicándose? ¿Se encuentran articuladas a nivel nación-provincias?

La situación en Argentina:

En Argentina La Ley de Educación Nacional (LEN), Ley N° 26.206, regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender. En su artículo 3° establece lo siguiente:

- La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para:
 - construir una sociedad justa,
 - reafirmar la soberanía e identidad nacional,
 - profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática,
 - respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y
 - fortalecer el desarrollo económico – social de la Nación.
 - Estipula que los docentes reciben capacitación continua y gratuita, pero esto en la práctica queda sólo en palabras.

Cómo se señala en OIE (2018), nuestro país es conocido por tener una tradición muy rica y antigua de capacitación docente. Sin embargo, la mayoría de estas capacitaciones son de carácter voluntario y la tendencia es que sean cursos cortos.

Las capacitaciones obligatorias que se aplican en la actualidad son las del Programa Nacional *Nuestra Escuela* del Ministerio de Educación de la Nación, que consiste en talleres simultáneos y obligatorios en todas las provincias de la Argentina. El Ministerio de Educación de la Nación sugiere los temas de estos talleres y la elaboración y ejecución de los mismos está en manos de las direcciones de cada escuela en particular. Cada provincia establece las directivas para que cada director de escuelas, tanto públicas como privadas, desarrolle esos temas que se consideran prioritarios. No obstante, solo a partir de este año 2019, se modificó (en Córdoba) la valoración de los mismos, estableciendo un mayor puntaje por la realización de los mismos, conforme la duración de cada uno de ellos, dando respuesta a un reclamo de larga data en este sentido.

En los últimos años han tenido auge los cursos a distancia, semipresenciales, que otorgan pos títulos y postgrados universitarios, pero en relación al costo y esfuerzo que implica su realización, el puntaje otorgado es a todas luces insuficiente, lo que tiende a desincentivar que los docentes realicen estas capacitaciones, ya que no contribuyen a una adecuada y justa jerarquización profesional. En nuestra provincia se da la situación que un curso presencial del Ministerio de Educación de la provincia, de pocas horas de duración, otorga mayor puntaje que una licenciatura o maestría si esta es cursada a distancia. En este despropósito, perfeccionarse es solamente una cuestión de interés del docente, pero no en lo que el Estado pretende sino en los aspectos que al docente le resulten de su preferencia personal.

Por otra parte la OEI señala que si bien algunas provincias han realizado capacitaciones para resolver problemas específicos, este dispositivo es poco usual, disperso y no conlleva la continuidad necesaria para la resolución de las problemáticas. Se observa además que en general en la mayoría de las provincias, la normativa prohíbe otorgar permiso laboral si el curso coincide con el horario de clases del docente interesado en realizarlo, lo que genera un desincentivo sistémico a capacitarse. Aun así, gran número de profesores de nivel secundario posee título universitario de licenciatura o maestría. Pero esto no se replica en el nivel inicial y primario, donde la mayoría de los docentes solo poseen el título de base ya que la extenuante carga horaria (y los alicaídos salarios) impide capacitarse.

En Argentina existen las capacitaciones obligatorias gratuitas llamadas PNFP, que tienen lugar en las escuelas, pero no se realizan evaluaciones del impacto de estas actividades y muchas provincias consideran que las propuestas son "muy centralizadas o intrascendentes para la realidad provincial por lo que optan por diseñar sus propios programas de capacitación."

Respondiendo entonces a la pregunta inicial ¿qué espacios de perfeccionamiento tienen lugar? ¿Se encuentran articulados entre el nivel nación-provincias?

Podemos responder que como capacitaciones obligatorias gratuitas solo tienen lugar los talleres del PNFP (Programa Nacional de Formación Permanente) pero estos no se encuentran muy bien articuladas a nivel nación-provincias, ya que cada provincia puede adecuar las propuestas según sus necesidades particulares. Desde la Nación se ofrecen capacitaciones totalmente virtuales y gratuitas pero en muchas provincias, entre ellas Córdoba, no otorgan ningún puntaje porque consideran que las capacitaciones tienen que tener por lo menos un alto porcentaje de presencialidad.

Así tenemos un ejemplo claro de la contradicción imperante en el sistema: es lo que ocurre con las tres modalidades de formación pedagógica gratuita para graduados no docentes, que dicta la nación a través del Instituto Nacional de Formación Docente INFoD; a saber: a) Profesorado para la Educación Secundaria en concurrencia con el título de base, b) la Certificación Pedagógica para la Educación Secundaria y, c) la Certificación Pedagógica Jurisdiccional para la Educación Secundaria, las cuales muchas provincias rechazan por no ser presenciales. Así se da la contradicción de que los docentes no pueden cursar una capacitación absolutamente presencial porque trabajan, y a la vez si quisieran hacer el curso a distancia este no les sería reconocido por la provincia. De hecho, no es posible hacerlo porque la provincia no adhiere a estas modalidades de capacitación. De esta manera, resulta absolutamente dificultoso resolver el problema de que la mayoría de los docentes en el nivel secundario de Argentina no tienen formación pedagógica.

Para terminar, no existen mecanismos para reconocer en forma efectiva el buen desempeño ni de reprochar lo contrario. Tampoco existen mecanismos para premiar el esfuerzo y compromiso docente, ni el talento o la innovación educativa.

La situación en Perú:

Cómo señala la UNESCO (46-47; 2017) Perú ha intentado desde la década de los 90 implementar distintos tipos de políticas públicas de capacitación docente. No obstante, han ido cambiando porque ninguna de ellas tuvo el éxito o porcentaje de ejecución esperado. En todos los casos, debido a falta de coordinación y/o articulación entre la nación y las regiones del país. “El campo de la formación en servicio, denominada también de formación docente continua o permanente, ha sido la estrategia más

empleada para mejorar el trabajo de los docentes. En efecto, el Perú, en términos globales, ha realizado una alta inversión en programas de capacitación, actualización y especialización, varios de ellos de alcance nacional como ha ocurrido con varios países en América Latina. Adicionalmente, en Perú se encuentran también programas de acompañamiento a docentes en ejercicio y recientemente, programas de apoyo a la inserción de docentes principiantes o noveles. (...) Finalmente, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Docente —Convenio de asistencia técnica MINEDU-UNESCO— desde el 2014 en adelante, se desarrolla el Programa de Actualización Docente (PAD) que se imparte mediante una modalidad virtual a través de cuatro módulos para formación en didáctica de las áreas prioritarias (Comunicación, Matemática, Ciudadanía). Este programa está dirigido a docentes de los diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria) y hasta la fecha ha incorporado a 25,919 docentes en todas las regiones del país. Este programa es la primera experiencia de formación en servicio bajo la modalidad virtual con un alcance nacional y con la colaboración técnica de reconocidas universidades peruanas como la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Universidad Continental y la Universidad San Ignacio de Loyola.” (UNESCO, 2017).

En Perú se da el preocupante fenómeno de un notable descenso en la matrícula de las instituciones formadoras en los últimos años, tal como expresa la UNESCO (2017), pero además al mismo tiempo hay un alto número de profesionales docentes desocupados o realizando otras actividades laborales, mientras que crece el número de profesores que ejercen sin título profesional, sobre todo en sectores de la educación privada. En las dos últimas décadas, ha aumentado la tendencia a contratar temporariamente a profesores sin título pedagógico, lo que conlleva a la precarización laboral docente, tanto en términos salariales como de estabilidad.

A partir del 2017, se ha comenzado a implementar una evaluación del desempeño en el aula, que se lleva a cabo de manera progresiva en todos los niveles. En el año 2020 se comenzará a evaluar el desempeño en el nivel secundario. La evaluación de desempeño constará de cuatro instrumentos, con una rúbrica (modo de evaluación con un número de indicadores con diferentes puntajes a asignar), mediante la cual se evaluarán 6 desempeños de los 12 que establece el marco del Buen Desempeño Docente. Aquellos que resulten desaprobados serán capacitados y pasarán a una evaluación extraordinaria al año siguiente. Tendrán hasta tres oportunidades para aprobar, caso contrario, perderán su empleo. Vemos así

que la metodología de evaluación de desempeño de los docentes peruanos, lleva ínsita un fuerte incentivo selectivo negativo para persuadirlos a continuar capacitándose y perfeccionándose.

Por último, hay que poner de resalto que Perú, en las últimas dos décadas está enfocando sus políticas educativas docentes con mayor énfasis en lo que respecta al nivel inicial, que en el nivel secundario.

Incentivos a la labor docente: estado salarial docente ¿cuáles incentivos hay? ¿de qué tipo?

El caso de Argentina

Si bien se considera que un salario adecuado se constituye en el incentivo positivo más valorado por el docente, en el presente ensayo se intentó conocer si en alguna provincia existían otros incentivos positivos, ya sean estos económicos o simbólicos a la labor docente.

Al respecto, se verificó en Vargas (2018) que "el salario docente argentino no contiene incentivos por formación, capacitación, compromiso social, innovación ni resultados académicos". En la mayoría de las provincias, el acceso a un cargo titular se da por ganar un concurso que tiene en cuenta solamente el puntaje derivado de todos los títulos y capacitaciones que realizó la persona. "Los aumentos salariales y la carrera docente son básicamente resultado de la acumulación de antigüedad". La antigüedad no depende de la cantidad de horas que cumpla el agente, sino solamente del paso del tiempo. Tiene la misma antigüedad alguien que trabaja 3 horas cátedras semanales durante 10 años que un docente que trabajó jornada completa por el mismo plazo. No hay diferencia en los porcentajes de aumento salarial por antigüedad.

Tampoco existen "opciones de avance en la profesión vinculadas a la permanencia en el aula. Los niveles salariales están por debajo de ocupaciones con similar o aún inferior nivel de formación. (...) No existen incentivos financieros, institucionales ni simbólicos para seleccionar a los mejores candidatos. Tampoco los directivos pueden intervenir en tal proceso. (...) Además, el total salarial por un segundo cargo docente no siempre duplica el monto del primer cargo." (Vargas, 2018). Esto quiere decir que, por ejemplo, un docente que trabaja 15 horas cátedra y gana \$15000 (un número a modo de ejemplo) supuestamente si trabajara las 30 horas cátedras (el máximo permitido) debería ganar \$30000, pero esto

no ocurre. Sucede que gana \$24000. Hay una “achatación” en el salario a medida que aumenta la cantidad de horas cátedras dadas. El mayor aumento lo da, repito, la antigüedad.

El caso de Perú

“Los salarios docentes peruanos son muy bajos en comparación con otros países latinoamericanos. En Primaria la remuneración sólo supera a Paraguay, y en Secundaria es la más baja de la región. (...) Aunque en la ENDO 2014 se aprecia una movilidad social intergeneracional significativa en el magisterio, 1 de cada 5 docentes estima que su situación es peor que la de sus padres (Minedu 2016b: 27). Desde la constatación de la pérdida de rentabilidad de la carrera docente (menor retribución por igual esfuerzo que otras profesiones), y al compararse la situación remunerativa con los docentes de otros países latinoamericanos, se encuentra que el Perú ocupa los últimos puestos en remuneraciones al inicio de la carrera. Esto prevalece a los quince años de experiencia laboral, e incluso al final de la escala magisterial.” (UNESCO, 2017)

En el marco de la LRM (Ley de Reforma Magisterial), en particular su art. 124, desde el 2013 se comenzó a implementar una nueva política remunerativa docente que incluye la Remuneración Integral Mensual (RIM), que vincula incrementos salariales al desempeño pedagógico, asignaciones temporales (no pensionables) e incentivos varios. En el año 2015, se aumentaron las asignaciones a todos los docentes (tanto contratados como nombrados) por tipo o ubicación de la escuela, además de un incremento de la asignación a las instituciones educativas de más difícil acceso, que pasó de 200 a 500 soles (de 66 a 166 USD aprox).

"Los docentes también disponen de incentivos en el marco de estrategias como el Acompañamiento Pedagógico y el Soporte Pedagógico, que permite a los más calificados desarrollar labores fuera del aula y en equipo, pero la normativa no articula estos nuevos puestos dentro de la carrera meritocrática." (UNESCO, 2017)

Según Lavigne (2013), "el bajo nivel de gasto público en educación en Perú, comparado con otros países de América Latina, se traduce en agudos problemas en la calidad de la enseñanza e infraestructura. Las familias aportan el 32% del financiamiento total de la educación primaria y el 30% de la secundaria, incluso cuando se supone que estos niveles son gratuitos (Saavedra y Suarez, 2002; Calónico y Ñopo, 2007). Este hecho contribuye a acentuar las desigualdades, no solo entre las escuelas privadas y públicas,

sino también dentro del propio sistema público, donde las personas más pobres no cuentan con recursos privados para financiar su educación (Vásquez, 2007)."

Para concluir, podemos decir que en Perú existen numerosos tipos de incentivos remunerativos y no remunerativos a la labor docente, pero que los mismos no son suficientes para que sus salarios dejen de estar dentro de los más bajos de la región.

Conclusión

En ambos países, “la reducción paulatina del salario docente se registra desde mediados de la década de los setenta, en que “inicia una caída de largo plazo en las remuneraciones reales, pues los incrementos otorgados por el gobierno pasaron a convertirse en compensaciones incompletas de los constantes incrementos en el nivel de precios. Esto refleja en gran medida que los fluctuantes recursos públicos destinados para la educación pública no crecieron en términos reales, mientras que, tanto la matrícula como el número de docentes sí lo hicieron y de manera sostenida”. (Vargas, 2018) Sin perder de vista que los salarios de los docentes peruanos no llegan a ser adecuados para la tarea desempeñada, se observa que el Estado realiza sistemáticos esfuerzos para incentivar la labor docente, aunque sea simbólicamente, y para que se capaciten; mientras que en Argentina no existen incentivos remunerativos o no remunerativos selectivos a la labor docente en el nivel secundario, ni tampoco políticas públicas de capacitación que sean efectivas ya que entran en un círculo vicioso de contradicción entre lo que se exige y lo que se permite, y de falta de valoración fáctica de los esfuerzos realizados.

Bibliografía

Empresa Peruana de Servicios Editoriales S. A. EDITORA PERÚ, R. R. C. R. C. (s.f.-a). ¿Por qué razón no deben volver a la escuela los docentes sin título? Recuperado 23 abril, 2019, de <https://andina.pe/agencia/noticia-por-razon-no-deben-volver-a-escuela-los-docentes-sin-titulo-733590.aspx>

Fernandez, M. (2018, 18 febrero). Más del 20% de los profesores de secundaria da clases sin título docente en el país. Recuperado 23 abril, 2019, de <https://www.infobae.com/educacion/2018/02/18/mas-del-20-de-los-profesores-de-secundaria-da-clases-sin-titulo-docente-en-el-pais/>

Fernandez, M. (2018, 8 agosto). Los futuros docentes eligen profesorados saturados y no los que les aseguran trabajo. Recuperado 23 abril, 2019, de <https://www.infobae.com/educacion/2018/08/08/los-futuros-docentes-eligen-profesorados-saturados-y-no-los-que-les-aseguran-trabajo/>

Lavigne, M. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú.

OEI. (2018). Argentina: El Estado de las políticas públicas docentes. Recuperado 30 mayo, 2019, de http://panorama.oei.org.ar/_dev2/wp-content/uploads/2018/03/ARGENTINA-El-estado-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-docentes.pdf

OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264225442-en>.

<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD-Skills-Strategy-Informe-de-Diagnostico-Resumen-Peru-2016.pdf>

UNESCO. (2017). Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú. Francia: UNESCO.

Vargas, J. C., & Cuenca, R. (2018). *Perú: El estado de políticas públicas docentes*. Instituto de Estudios Peruanos.

<https://red.infed.edu.ar/articulos/trayectos-de-fortalecimiento-pedagogico/>