

# Evaluación del trabajo docente en Argentina

## *Los últimos 20 años de políticas en educación*

MIGUEL ÁNGEL DUHALDE\*

**RESUMEN:** Presentamos un análisis de las políticas públicas en educación, de los últimos 20 años en la Argentina, en las condiciones generales del contexto latinoamericano. A partir de ahí, concebimos una mirada sindical sobre la evaluación del trabajo docente como construcción histórica en el proceso en disputa que tensiona las perspectivas hegemónicas y contra hegemónicas de los diferentes sectores en la construcción de las políticas públicas.

*Palabras clave:* Evaluación. Trabajo docente. Políticas públicas.

### Introducción

A partir de la organización sindical, es sumamente importante un análisis (como balance general) sobre los alcances e impactos de las políticas públicas en educación de los últimos 20 años en la Argentina. Igualmente, el análisis de la situación en el ámbito nacional quedaría incompleto si no estuviera relacionado a las condiciones generales del contexto latinoamericano.

A partir de esa perspectiva, tanto en la Argentina como en la mayoría de los países de la región, surge el tema de la evaluación del trabajo docente como uno de los más significativos, ubicándose en el centro de las atenciones en muchos de los debates actuales.

En este escenario, también, observamos que no hay “una” evaluación unívoca ni homogénea sobre el trabajo de enseñar. Al contrario, proliferan varias valoraciones que, al mismo tiempo y espacio, disputan sentidos, confrontan posiciones e inclusive, en algunos casos, unas intentan imponerse sobre las otras.

---

\* Magíster en Metodología de la Investigación Científica. Profesor de Ciencias Económicas y Educación; Secretario de Educación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera) y de Cultura de la Asociación del Magisterio de Santa Fé (Amsafe). Buenos Aires - Argentina/ARG.  
*E-mail:* <miguelduhalde@ctera.org.ar>

En este artículo se presenta nuestra perspectiva sindical sobre la evaluación del trabajo docente, entendiéndola como construcción histórica en un proceso de tensiones y disputas. También hacemos referencia a otras perspectivas de los diferentes sectores que intervienen en la construcción de políticas públicas en educación, ya que nuestra mirada sindical se construye no solo en la posición propia del sector, sino también en el enfrentamiento con aquellos que defienden los intereses del poder hegemónico.

Las valoraciones que surgen en el contexto actual y que responden a la ideología dominante, en general, exponen un análisis fragmentado del trabajo docente, desarticulando sus dimensiones constitutivas y enfatizando alguno de sus aspectos, en la tentativa de subestimarlos y atacarlos.

Nuestra visión sindical se construye, equivalentemente, sabiendo que esos sectores tienen la intención, explícita o implícita, consciente o inconsciente, de formar la opinión pública sobre la evaluación del trabajo docente (si existe la “opinión pública”, en las palabras de Bourdieu<sup>1</sup>).

Nuestra evaluación sobre el trabajo docente es una posición de clase que va más allá del reduccionismo corporativista, limitando el análisis a la categoría de trabajo docente en sí misma. Partiendo de la consideración crítica de las condiciones de trabajo de los educadores, consideramos la evaluación en el contexto de una disputa más amplia y completa, lo que implica la defensa de la enseñanza pública como derecho social y humano.

A partir de ahí, primeramente, presentamos una reflexión sobre el contexto político y las reformas educativas como consecuencia de los cambios en Latinoamérica, para focalizar, posteriormente, en cómo los procesos de refuerzo de las políticas públicas han sido contextos reguladores de una determinada evaluación del trabajo docente, que hoy, sin ninguna duda, está en el centro del debate.

Igualmente, dejamos explícita nuestra premisa básica, en la cual los sentidos y las definiciones concretas de las políticas públicas en educación no son la consecuencia de un procedimiento unilateral en el cual se toman decisiones de manera lineal y unidireccional, estableciendo los criterios generales desde un lugar del poder para después impactar en la sociedad (el conocido esquema “causa y efecto”). Al contrario, sabemos que esas definiciones y las prácticas sociales cotidianas correspondientes dependen de las disputas que hoy asumen los diferentes sectores en el ámbito político y cuyos resultados corresponden a las correlaciones de fuerzas, en cada situación.

En el proceso de disputas, se van construyendo determinadas valoraciones sobre el trabajo docente que hoy se pueden interpretar. Para eso, proponemos comenzar con una mirada sobre el contexto en el cual ellas se van configurando.

## Las notas sobre el contexto

Hoy, hay un contexto que muchos analistas caracterizan como “post noventa”. La categoría surge de un debate en el cual se busca dar respuestas o explicaciones sobre las continuidades y/o rupturas entre las políticas neoliberales implementadas en los años noventa y las actuales.

En nuestra opinión, las políticas públicas en educación de los últimos 20 años en la Argentina presentan dos momentos: primero, el desarrollo capitalista dirigido a profundizar la ideología neoliberal y neoconservadora (de la década del 90 hasta el 2003); y, segundo, aquél en el cual las políticas públicas son diagramadas con la fuerte presencia de un Estado, que concibe la superación de los designios neoliberales hacia la inclusión social y la ampliación de derechos para los sectores históricamente postergados de la población.

Además de esa distinción de etapas, en los últimos 20 años, y de las discusiones que pueden surgir de esa definición, lo que está claro para nosotros, trabajadores de la educación, es el desafío de superar los límites del propio capitalismo. Tanto en la etapa neoliberal como en la post neoliberal lo que permanece constante es su contradicción fundamental “entre un modo de producción fundado en la extracción del mayor valor y un modo de representación política de carácter democrático.” (BORÓN, 1999, p. 141). En esa línea de análisis, consideramos muy difícil avanzar hacia una evaluación de la clase trabajadora docente mientras continúen las reacciones capitalistas de explotación y de sobrevalorización del capital más que del trabajo.

Aun así, y frente a las dificultades, la organización sindical docente encabezada por la *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (Ctera) ha sido la que, tanto en la etapa de resistencia organizada frente al neoliberalismo como en la etapa de reconfiguración propositiva en el campo político/pedagógico en la etapa del post neoliberalismo, supo construir una determinada correlación de fuerza para poder avanzar sistemáticamente rumbo a la dignificación del trabajo docente. Este ha sido el horizonte móvil de nuestra organización que, actualmente, continúa luchando por la constante revalorización de los trabajadores de la educación.

Junto con esos modos de reconfiguración de la lucha sindical, hoy también se vislumbran en Latinoamérica ciertas tendencias que permiten hablar de la coexistencia de proyectos que, después de la implementación y el auge de aquellas políticas de la década del 90, asumen expresamente el desafío de superar los límites del neoliberalismo. Se trata de las experiencias democráticas de carácter popular que reconsideran el papel de los estados nacionales para asegurar los derechos sociales para los sectores más vulnerables de la población. Esas experiencias, cuyo factor común fue el rechazo de los preceptos formulados por el Consenso de Washington, se expresan por primera vez con el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela al final de la década del 90, y se van consolidando como tendencia con el triunfo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, trabajador

y posteriormente dirigente sindical que, al frente del Partido de los Trabajadores, venció en 2003 en Brasil; la ascensión en la Argentina, del militante peronista de izquierda Néstor Kirchner, también en 2003; la llegada en 2006 de Evo Morales como el primer presidente de origen indígena y que, actualmente, permanece como jefe del Estado Plurinacional de Bolivia. La lista podría continuar con las experiencias de Uruguay, Ecuador y de los demás gobiernos que priorizan intereses populares y que, debido a esa condición, fueron caracterizados como la nueva izquierda o como gobiernos populistas, en las palabras de Ernesto Laclau (2005).

Esos gobiernos populares y democráticos, además de diseminar políticas sociales que atraviesan fronteras con la garantía de derechos para los sectores históricamente más desfavorecidos en sus respectivos países, se proponen firmemente protagonizar un proceso de integración regional que incluya también a sus pueblos a través de sus organizaciones sociales y sindicales. El proceso tiene su punto de máximo realce en el manifiesto de 2005 en Mar del Plata, cuando las naciones reunidas rechazaron el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y propusieron las alternativas del Sur contra el capitalismo que, salvajemente, intenta someter a los pueblos de Latinoamérica.

En ese proceso de lucha contra el imperialismo, los sujetos trabajadores de la educación, organizados e identificados como grupo docente, han sido protagonistas fundamentales de una forma de evaluación del trabajo docente que no se limita a la idea del profesional burgués, sino que se basa en la idea de la militancia a favor de un proyecto pedagógico emancipador.

## **La evaluación del trabajo docente desde la perspectiva sindical**

Actualmente, uno de los principales desafíos de nuestra organización es desarmar la fuerza de la tecnoburocracia, que reduce a un simple empleo asalariado la complejidad de la tarea de enseñar. Al respecto, la secretaria general de la Ctera, Stella Maldonado (2009), expresa que “la idea neoliberal de la educación como mercadería y del docente como mediador entre el servicio educativo y el usuario cliente se ha instalado profundamente y debemos desarmarla”. En el mismo raciocinio, Maldonado dice que la fragmentación, el pluriempleo, la desarticulación horizontal y vertical y la imposibilidad del trabajo colectivo son algunos de los factores que impiden que el trabajador controle el proceso de trabajo, dejándolo en el lugar de asalariado, que solamente puede asumir la docencia como medio para ganarse la vida. Este es uno de los principales factores que bloquea los procesos de revalorización del trabajo docente.

Por eso, la disputa de nuestra entidad no considera solamente la dimensión salarial reivindicativa, sino también, las condiciones de trabajo para asegurar los procesos de producción de conocimientos sobre el propio trabajo docente.

A partir de la implementación de las reformas neoliberales en el país, además de los efectos en la precarización y flexibilización laboral, también se manifiesta la “pérdida de autoridad pedagógica”. Segundo Maldonado (2011, p. 43),

Hay una incidencia de las políticas educativas neoliberales, que condenaron a los trabajadores de la educación a ser objeto de las reformas y no como sujetos de las transformaciones, desautorizados en sus conocimientos y sus prácticas. Los desautorizados no se autorizan, no pueden ser autores de su propia práctica pedagógica.

En el proceso de evaluación de nuestra organización sindical, dejamos evidente la necesidad de tomar consciencia sobre rescatar el sentido del trabajo de enseñar y la convicción de que el trabajo docente es una labor intelectual con contenido político. Son fundamentales las conquistas que la organización sindical ha alcanzado y que contribuyen para la evaluación del trabajo. Entre las principales, podemos mencionar la conquista de una ley paritaria que permite que los trabajadores se sienten a la mesa de negociación colectiva con el Estado para discutir no solo el salario, sino también todos los aspectos y problemas de las condiciones de trabajo; la creciente recomposición salarial, que permite mejores condiciones cuantitativas y cualitativas de los salarios de los trabajadores de la educación; la participación de los sindicatos a través de comités mixtos de salud, seguridad e higiene y la discusión sobre infraestructura escolar; el mejoramiento de los requisitos para el régimen previsional y la obtención del 82% móvil para aquellos que se jubilan del sistema; y la reciente aprobación de un programa de formación permanente y en ejercicio, gratuito y como dimensión constitutiva del trabajo docente, que compromete al Estado con el financiamiento y asegura la participación sindical en los procesos de su definición. Podríamos citar muchas otras conquistas, que según nuestra perspectiva contribuyen para la evaluación positiva del trabajo docente.

Esa perspectiva de la posición de la clase trabajadora tiene una identidad propia, definida en el sector, que intensifica la disputa con la perspectiva de otros sectores. Haremos, a continuación, referencias a las valoraciones que muestran esos sectores en el contexto actual.

## **Políticas y evaluación del trabajo docente**

Uno de los ejes principales del debate actual y de las encrucijadas en el escenario de los “post-neoliberalismos” es el papel que desempeñan los estados nacionales en el campo educativo. Aunque esté claro que en los países con políticas de inspiración popular el Estado asume el papel de garantía de la educación, entendida como derecho social y humano, aun así observamos con preocupación que persisten determinadas configuraciones que, de alguna manera, denotan cómo la ideología neoliberal y neoconservadora en educación no está totalmente superada y, mucho menos, derrotada.

Esta situación condiciona directamente la posibilidad de sustentar una evaluación justa del trabajo docente.

Hoy en la Argentina contamos con una ley nacional en materia educativa<sup>2</sup> que da garantías sobre el derecho social a la educación y sobre el papel del Estado como responsable por ese derecho. No obstante, lo que se expresa en su plantel normativo es que “toda la educación es pública diferenciándose solamente por el tipo de gestión (estatal o privada)”, dejando abierta la puerta para el desarrollo de la iniciativa privada en la educación. Esta situación impacta en las consideraciones de valor sobre el trabajo docente, pues se trata de instalar a cualquier costo la idea de que en la enseñanza privada se trabaja mejor que en la enseñanza pública.

Actualmente, el sector empresarial es el que busca avanzar persistentemente sobre el sistema público con su marca privatizadora, y no solo porque eso signifique un negocio en sí mismo, o una posibilidad de maximizar las ganancias, sino también, es fundamentalmente, porque la cuestión principal es poder administrar y conducir las escuelas con el objetivo de imponer, cada vez más, la ideología del capitalismo de mercado, del derecho individual y de la propiedad privada como la base de toda sociedad. El objetivo no es solamente la imposición del modelo mercantilista en educación, sino, también, la tentativa de destruir la condición de trabajador de la educación como intelectual orgánico, el desprecio por el conocimiento docente y por las condiciones de su trabajo.

La opción política, para avanzar hacia la idea de la dignificación del trabajo docente y de la educación como derecho y no como un mero servicio, implica tomar una posición a favor del sector público como espacio complejo, diverso, plural, en donde la dignidad humana es el horizonte al cual el proceso educativo tiene que apuntar. Eso significa ubicarse contra los procesos de privatización, especialmente los que se aferran a la idea de la “calidad educativa” para someter todo proyecto alternativo que cuestiona la irracionalidad del capitalismo. Eso ocurre porque los criterios de evaluación del trabajo docente también se someten a las imposiciones de los organismos internacionales, especialmente a través de dispositivos estandarizados de evaluación.

Los diferentes países, cuando asumen el compromiso de realizar las evaluaciones internacionales, como el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (Pisa), están sometiéndose a la lógica economicista de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Así, tienen una ceguera que arma dispositivos cada vez más adecuados para responder favorablemente al monitoreo de ese organismo. Los estados sacrifican la posibilidad de avanzar con políticas públicas a favor de los derechos de los pueblos. Los exámenes estandarizados tienen contenidos fijos, universales hegemónicos, no históricos, descontextualizados, homogeneizadores, conocimientos legitimados por el pensamiento único, fácil de traducir a esquemas de medición y control para establecer rankings a nivel mundial y determinar, en consecuencia, se en la educación se “gasta” bien o mal, mucho o poco.

Todo eso, además de los efectos negativos que afectan a todo el sistema educativo, contribuye con la desvalorización del trabajo de los educadores, ya que impone la idea de educar para rendir bien frente a los exámenes internacionales, ya sea mostrando “buen desempeño” de los docentes o “buen rendimiento” de los estudiantes.

## **Evaluación de los medios y de la lógica empresarial**

Los sistemas estandarizados de evaluación que se programan desde el poder mundial cuentan con la complicidad de los medios de comunicación hegemónicos, que no solo defienden esos mecanismos de control, sino que, también, difunden los resultados para construir una “opinión pública” que estigmatice a aquellos que presenten “malos resultados” y divulgando como “modelos a seguir” los que se ajustan y responden a los parámetros del conocimiento hegemónico.

En esa perspectiva, los malos resultados son fruto de la “mala enseñanza de los profesores o porque no enseñan directamente”; así como el éxito en los exámenes es la única forma de avanzar hacia la tan valorada “calidad educativa”. Los mismos resultados también se usan para justificar todo tipo de ajuste que se quiera realizar sobre el sistema educativo y/o para cuestionar la autoridad del trabajo docente.

La justificativa sirve, también, para asegurar las tentativas de privatización en nuestros países. En un contexto de expansión generalizada de las lógicas de mercado a todas las esferas de la vida y con el agravamiento mundial de las desigualdades, la privatización educacional configura un obstáculo esencial para los proyectos políticos populares y democráticos que pretendan romper definitivamente con ese sistema de opresión. Por eso, nos parece una cuestión central que, en la condición de clase trabajadora, los docentes organizados en movimientos y sindicatos puedan desenmascarar esta situación y denunciar cada vez con más fuerza la privatización “en la” y “de la” educación, para fortalecer los procesos de construcción de políticas públicas que, definitivamente, garanticen el derecho social y humano a la educación.

Los medios de comunicación juegan a favor de la instalación de la lógica del mercado en el propio funcionamiento de la política educativa y, entre otras estrategias, se basan en el “mito de la superioridad de la enseñanza privada sobre la pública”. Los medios hegemónicos instalan, permanentemente, en la opinión pública, la idea de que las mejores posibilidades de desarrollo social y de progreso vienen siempre acompañadas de los sectores privados y del empresariado. Ese mito, a su vez, se consolida en la imaginación social a través de duras críticas a un Estado que siempre se presenta como ineficaz e ineficiente, incapaz de “prestar el servicio” de manera adecuada a las exigencias de las sociedades modernas. Esa idea generalizada abona el terreno para instalar esa concepción en el campo educativo y, así, sustentar que la educación que brinda o administra el

sector privado es, necesariamente, mejor, principalmente si quien está por detrás son los “empresarios”. De esa manera, el trabajo en el sector privado es más valorizado que el que se realiza en la esfera pública.

No obstante, la superioridad de lo privado, en realidad, no existe. Inclusive, si existiera de alguna manera muy particular, igualmente, no debería ser tomada como importante. Por eso, es un desafío impostergable para la clase trabajadora organizada desarmar los criterios de calidad que hoy se imponen y avanzan en la construcción de otros criterios, para que no se establezcan de acuerdo con parámetros de superioridad o inferioridad. Se trata, entonces, de una construcción colectiva y solidaria, cuyo sentido y horizonte móvil es el ejercicio de una ciudadanía plena, para permitir a todos e todas el derecho social y humano a la educación en el contexto de una horizontalidad y no sobre escalas, escalones y escaleras pensadas y diagramadas desde el más salvaje darwinismo social.

### **Revalorizar el trabajo docente... el desafío actual**

Históricamente, expresamos, en la Ctera, nuestra preocupación con el avance privatizador, que afecta la evaluación del trabajo docente.

La situación necesita una “reconstrucción” y “redefinición” de lo público, que en algunos aspectos ha sido devastado o cambiado de sentido. Son elementos importantes para las definiciones de políticas públicas que asuman el desafío de asegurar, plenamente, el derecho social y humano a la educación y a la dignificación de los trabajadores de la educación.

Coincidentemente con estos argumentos, nuestra acción sindical se perfila y articula con otras tantas experiencias de la región, que constituyen el Movimiento Pedagógico Latinoamericano, como:

La posibilidad de que los trabajadores de la educación comencemos a debatir con el pueblo, una propuesta educativa. Porque como trabajadores de la educación, y como pueblo, necesitamos una propuesta pedagógica que sintetice nuestros intereses. Como parte de los sectores populares, necesitamos un sistema educativo que nos sirva a todos. Porque transformar la realidad no es una necesidad solamente de los docentes, sino del conjunto. (CTERA, 2012, p. 53).

Nuestro principal desafío no consiste solamente en la crítica a los parámetros que el poder hegemónico define unilateralmente para valorizar el alcance de sus metas. Al contrario, debemos ir más allá y construir los indicadores necesarios para el contexto actual, con el objetivo de comprender la problemática educativa desde la perspectiva de los trabajadores, sin someternos a los requisitos de la lógica dominante, que impulsa mecanismos de medición o evaluación propios de la perspectiva empresarial. Necesitamos indicadores de clase e investigación militante para construir el conocimiento con los trabajadores y no sobre ellos.

## *Recibido en enero y aprobado en marzo de 2014*

### Notas

- 1 Solamente como una referencia, porque no se trata de desarrollar el tema en esta presentación, retomamos aquí la aproximación de Pierre Bourdieu, que en su artículo *La opinión pública no existe* manifiesta, entre otras cosas, que cuando se realizan encuestas de opinión, “por el simple hecho de colocar la misma pregunta para todos se encuentra implicada la hipótesis de la existencia de un consenso sobre los problemas. En otras palabras, hay un acuerdo sobre las preguntas, que vale la pena expresar [...] su función más importante consiste, tal vez, en imponer la ilusión de que existe una opinión pública como suma puramente aditiva de opiniones individuales; en imponer la idea de que existe algo como el promedio de las opiniones o una opinión media. La ‘opinión pública’, que aparece en las primeras páginas de los periódicos en forma de porcentajes, es un artefacto simple e puro, cuya función es disimular que en un momento dado el estado de opinión consiste en un sistema de fuerzas, de tensiones”. (p. 292).
- 2 Ley Nacional de Educación N° 26.206, sancionada en 2006, después de la derogación de la anterior Ley Federal de Educación N° 24.195, que representaba el contexto jurídico de la ideología neoliberal.

### Referencias

LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. Buenos Aires, DF: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2005.

ARGENTINA. Ley N° 26.206, del 27 de diciembre de 2006. Ley de Educación Nacional. **Orden del Día**, Buenos Aires, DF, 2006.

BORÓN, Atilio. El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo. **La trama del neoliberalismo**. Buenos Aires: Eudeba-CACSO, 1999.

BOURDIEU, Pierre. La opinión pública no existe. **Les temps modernes**, n. 318, p. 292-309, 1973.

CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CTERA). **Proceso evaluativo para una enseñanza pública de calidad en Argentina**: organización del trabajo docente, organización institucional y sistema educativo. Buenos Aires, DF: CTERA, 2012.

MALDONADO, Stella. “¿Qué produce el trabajo docente?”. Buenos Aires, 2009. Nota de opinión, extraída el 24 de mayo de 2014, de: [http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=529:%C2%BFqu%C3%A9-produce-el-trabajo-docente?&Itemid=2](http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=529:%C2%BFqu%C3%A9-produce-el-trabajo-docente?&Itemid=2).

MALDONADO, Stella. **Autorizados a enseñar**. Buenos Aires, DF: CTERA, 2011. (Serie Formación y Trabajo Docente).

## **Evaluation of teaching work in Argentina** *Education policies in the last 20 years.*

**ABSTRACT:** We present an analysis of public policies in education, over the last 20 years in Argentina within the general Latin American context. From this we frame a trade union perspective on the evaluation of teaching as a historical construct within the tensions of the opposing tendencies of both hegemonic and counter-hegemonic perspectives of the different sectors involved in the construction of public policy.

*Keywords:* Evaluation. Teaching. Public policy.

## **Evaluation du travail d'enseignement en Argentine** *Les 20 dernières années de politiques dans le domaine de l'éducation*

**RÉSUMÉ:** Nous présentons ici une analyse des politiques publiques en matière d'éducation ces 20 dernières années en Argentine, dans les conditions générales du contexte latino-américain. Cela nous amène à porter un regard syndical sur l'évaluation du travail d'enseignement comme construction historique dans le processus de dispute qui opposent les perspectives hégémoniques et contre-hégémoniques des différents secteurs participant de la construction des politiques publiques.

*Mots-clés:* Evaluation. Travail d'enseignement. Politiques Publiques.