

2016

Dossier

**“La transformación frustrada:
condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)”.**

Por María Ester Mancebo.

Propuesta Educativa Número 45 – Año 25 – Jun. 2016 – Vol1 – Págs. 21 a 33

La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)

POR MARÍA ESTER MANCEBO*

Presentación

Las condiciones laborales y la carrera profesional de los docentes constituyen la “clave de bóveda” del sistema educativo uruguayo: si ellas no operan adecuadamente la arquitectura de la educación se torna inestable y difícilmente el país avance en su desarrollo educativo.

En este artículo sostenemos que en la última década (2005-2014) Uruguay impulsó algunas políticas docentes orientadas a transformar las condiciones de trabajo y la carrera de maestros y profesores, no obstante lo cual tales medidas no modificaron sustantivamente las modalidades predominantes de ejercicio profesional en los centros educativos, las que resultan altamente negativas para la calidad y equidad de la educación uruguaya.

El artículo se apoya en fuentes secundarias, entre las cuales merecen particular mención el último censo de docentes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realizado en el año 2007, el informe sobre el estado de la educación uruguaya publicado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) en el 2015, y los Anuarios Estadísticos elaborados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Adicionalmente, se trabajó con documentación referida a las políticas docentes del período de referencia.

Esta enumeración de fuentes obliga a señalar dos limitaciones importantes de los datos disponibles: en primer lugar, la información es escasa, ha sido relevada en operativos *ad hoc* y no está aún integrada en un sistema de información; adicionalmente, las fuentes reportan datos sobre los docentes de las instituciones públicas pero se desconoce cuál es la situación profesional de los docentes de los centros privados¹.

Además de esta introducción, el artículo presenta un estado del arte y tres secciones en las cuales se plantea la situación de la profesión docente en Uruguay y se indican cuáles han sido las políticas públicas ensayadas en la última década. En el apartado final se enuncian algunos factores políticos que explican por qué se frustró la transformación de las condiciones de ejercicio de la enseñanza.

A modo de estado del arte

La revisión de la literatura internacional sobre las condiciones de trabajo y la carrera de los docentes revela que en los últimos años han captado la atención de los investigadores temas como la desertión y la rotación de los docentes (Darling-Hammond, 2003), los factores que determinan el abandono de la labor docente y el traslado de un centro educativo a otro (Hanushek et al, 2004), y también los elementos que inciden sobre la retención de los docentes en una escuela y en la labor de enseñanza en general (Hughes, 2012).



Prof. titular en la Universidad de la República, Uruguay; Investigadora Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay. E-mail: memancebo@gmail.com

Se encuentran, además, varias investigaciones sobre relaciones que han probado ser significativas para la calidad de la educación: la medida en que las remuneraciones y las condiciones laborales impactan sobre la calidad de la instrucción (Hanushek y Rivkin, 2007); los vínculos entre el trabajo docente, el bienestar/malestar y la salud de los docentes (Cornejo Chávez, 2009); las percepciones de los docentes sobre sus condiciones de trabajo y la incidencia de tales percepciones sobre la rotación (Ladd, 2011).

Estos estudios han permitido avanzar sustantivamente en la operacionalización del término complejo "condiciones de trabajo". Hanushek *et al* (2004) definieron cinco aspectos primordiales de las condiciones de trabajo: la seguridad y disciplina; las reglas burocráticas; el liderazgo de la dirección; la rotación del estudiantado; y la distancia entre la escuela y la casa del docente. Esta definición vino a sumarse a la distinción ya clásica elaborada por Firestone y Pennel (1993) de siete factores que, a su entender, contribuyen significativamente al compromiso de los docentes con su labor: las características del puesto de trabajo, la retroalimentación que reciben los docentes de su actuación, la autonomía, la participación, la colaboración, las oportunidades de aprendizaje y los recursos. A su vez, Loeb y Darling-Hammond (2005) establecieron variables binarias para captar las opiniones de maestros y profesores sobre sus condiciones laborales: la existencia de suficientes copias de textos para cada estudiante; la disponibilidad de suficientes copias de textos para que los alumnos lleven a sus casas; el acceso a las computadoras en el salón de clase; el tamaño del grupo inferior a 25 estudiantes; el tamaño del grupo superior a 33 estudiantes; la opinión del maestro sobre si el salón de clase es demasiado pequeño para el número de estudiantes; el uso para tareas de enseñanza de espacios del centro educativo que no fueron diseñados para tal fin (ejemplo, la cafetería); la comodidad del salón de clase en cuanto a la temperatura; el exceso de ruido en el salón que impida la concentración estudiantil; la existencia de ratones en la escuela; la limpieza y disponibilidad de los baños.

Por su parte, respecto al constructo de bienestar/malestar docente Cornejo Chávez (2009) integra distintos indicadores de condiciones materiales y psicosociales de trabajo. Entre las primeras se distingue la precariedad del empleo, el tipo de jornada laboral, la pertinencia y disponibilidad de materiales pedagógicos, las condiciones de la infraestructura. Entre las segundas se consideran la demanda laboral, el control sobre el trabajo, el apoyo social, la significatividad en el trabajo, las condiciones institucionales para las prácticas reflexivas, el entorno social del trabajo, la cantidad de alumnos a cargo.

Ahora bien, más allá de la operacionalización, ¿qué hallazgos relevantes surgen de estos estudios? En primer lugar, respecto a la retención docente, Hughes (2012) encontró evidencia clara respecto a que los docentes con experiencia son mejores docentes y que la retención de los maestros bien calificados constituye para los centros educativos un desafío crítico.

En segundo término, en relación a la deserción y rotación de maestros y profesores, Darling-Hammond (2003) reporta para el caso de EEUU una alta tasa de deserción docente² que -al igual que la tasa de rotación- afecta particularmente a las escuelas más desfavorecidas. Varios estudios han mostrado las distorsiones que este fenómeno genera en las escuelas: la discontinuidad en la labor de enseñanza, la falta de experiencia para la toma de decisiones curriculares, la merma en las posibilidades de mentorazgo de los docentes experientes a los nóveles, la pérdida de tiempo y recursos que se produce con cada remplazo, la disminución de la cohesión del equipo docente y la obstaculización del desarrollo de una cultura organizacional sólida. Al decir de Moore, Kraft y Papay (2011), se vuelve entonces muy difícil para las escuelas construir una buena capacidad de enseñanza y asegurar que todos los estudiantes tengan docentes efectivos.

¿Por qué migran los docentes de una escuela a otra? En un trabajo sobre las escuelas públicas del estado de Texas en EEUU, Hanushek y Rivkin (2007) concluyen que "*enseñar a estudiantes de bajo rendimiento académico es un factor importante en la decisión de los docentes de trasladarse de escuela*" (p. 79). En la misma dirección Loeb y Darling-Hammond (2005) encontraron que la composición racial, étnica, la pobreza y el lenguaje del estudiantado pesan sobre la rotación docente.

En contraposición, algunos factores favorecen la retención de los docentes en un centro educa-

tivo y en la labor de enseñanza en general. Hanushek *et al* (2004) distinguen cuatro razones que operan en el caso de EEUU:

- I. las características del trabajo, incluyendo salario y condiciones de trabajo;
- II. las oportunidades de trabajo alternativas;
- III. las preferencias familiares;
- IV. las políticas de personal docente del distrito escolar. Estos autores afirman que los docentes se mueven de una escuela a otra más como reacción a las características de sus estudiantes que en respuesta a mejores salarios de otras escuelas, lo cual tiene como efecto perverso que los alumnos más desfavorecidos, con rendimientos descendidos, tienden a quedar con docentes con menor experiencia.

Los hallazgos respecto al peso de los salarios docentes sobre la calidad y la equidad de la educación no son concluyentes. Por un lado, el estudio desarrollado por Loeb y Page (2000) reporta que si se realiza un ajuste por los factores condicionantes de los mercados laborales, se encuentra que el incremento en un 10% de los salarios de los docentes reduce las tasas de deserción estudiantil entre 3% y 4%. Por otro lado, Hanushek y Rivkin (2007) concluyen que no es claro que el traslado de profesores hacia escuelas con salarios más elevados impacte directamente en la mejora de los logros estudiantiles.

La evidencia respecto a la incidencia de las condiciones laborales de los docentes es más robusta. Darling-Hammond (2003) encontró que este factor tiene la mayor importancia, desglosando aspectos como el apoyo de la dirección, el tamaño de las clases, los recursos de enseñanza, la carga de docencia directa y la participación en la toma de decisiones; a su vez, el mentorazgo y el coaching de docentes jóvenes es percibido por los docentes experientes como sumamente estimulante.

Por su parte, Hanushek y Rivkin investigaron en torno a la siguiente pregunta: cuando los docentes dejan las escuelas con población más vulnerable, ¿les pesa más el salario o las condiciones de trabajo asociadas a tales escuelas? Los autores concluyen que las condiciones laborales inciden más que las mejoras salariales, por lo que *"los tomadores de decisión deberían considerar incrementos salariales selectivos por el trabajo en escuelas desfavorecidas, junto con esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo en estas escuelas... La mejora de las condiciones de trabajo puede ser simultáneamente más efectivo y más realista"* (2004: 78-82).

Finalmente, se sabe que las condiciones de trabajo tienen gran influencia sobre el bienestar/malestar docente. Para el caso de Chile, Cornejo Chávez (2009) trabajó con una muestra representativa para los establecimientos educacionales con subvención estatal de Santiago y encontró que los docentes percibían condiciones de trabajo precarias y altos niveles de demanda laboral (intensificación del trabajo). En la misma dirección Moore, Kraft y Papay (2011) aplicaron una encuesta a docentes de Massachusetts y concluyeron que los aspectos laborales específicos que más importaban a los maestros no eran los materiales (limpieza y mantenimiento de la infraestructura) sino las condiciones sociales: la cultura escolar, el liderazgo del director y la relación entre los colegas. Las características organizacionales son entonces fundamentales para el bienestar de quienes trabajan en las escuelas.

La revisión de la literatura internacional permite entonces trazar un mapa preliminar del conocimiento disponible sobre algunos de los problemas que suelen afectar el ejercicio profesional de la docencia. En los apartados que siguen se presenta la dimensión de algunos de estos temas en Uruguay y se enumeran las políticas públicas que se han impulsado en los últimos años para enfrentarlos.

Una carrera docente sin renovación

En Uruguay el 85% de la matrícula primaria y media pertenece al sector público, con lo cual el Estado es el principal empleador de maestros y profesores. Los docentes que trabajan en la ANEP son 46.084: un 45% está constituido por maestros primarios, casi un 35% trabaja en liceos de Enseñanza Secundaria, un 14% enseña en escuelas técnicas, un 4% se desempeña en el ámbito de formación docente y aproximadamente un 1% lo hace en el Consejo Directivo Central (CODICEN, autoridad máxima de la ANEP), particularmente en los centros de formación docente (ANEP, 2008).

Para quienes trabajan en el sector público³ la carrera docente⁴ está regida por criterios homó-

géneos en todo el territorio nacional. Tales criterios emanan del "Estatuto Docente" que está vigente desde 1994 y ha sido objeto de pequeños ajustes a lo largo de las dos últimas décadas⁵.

En la fase de ingreso a la docencia, un elemento diferenciador de la carrera de maestros primarios y profesores de educación media refiere al requisito de titulación: no puede ingresar a trabajar como maestro primario alguien que no tiene título habilitante para enseñar en ese nivel educativo pero sí puede actuar como docente de la educación media quien no ha accedido a tal credencial.

Sabido es que históricamente muchos países han aplicado esta medida de no exigir el título para hacer frente a la expansión de la escolarización. Lo llamativo del caso uruguayo es la persistente dificultad para dimensionar el problema del déficit de profesores en su real magnitud e instrumentar alternati-

vas de política pública que permitan superarlo. Las políticas docentes del período 2005-2014 se inscriben en esta tendencia con el agravante que en los últimos años se ha constatado una insuficiencia de maestros titulados. En efecto, se sabe que una tasa de egresos de la carrera de Magisterio que sea inferior al 5% de los cargos existentes no alcanza a cubrir los cargos de los maestros que se retiran del servicio; pues bien, entre los años 1996 y 2006 dicha tasa osciló entre el 6.2% y el 8%, pero a partir del 2008 la misma disminuyó sensiblemente (4.2% en el 2008, 3.2% en 2010 y 3.9% en 2010) (INEEd, 2015).

El ejercicio del rol docente puede hacerse con carácter efectivo, interino o suplente. La efectividad significa una alta estabilidad en el puesto de trabajo, mientras que el docente que trabaja como interino ocupa un cargo vacante y cesa cuando el cargo es provisto en forma efectiva o (a lo sumo) a comienzos del año lectivo siguiente. Por su parte, quienes son suplentes reempla-



zan a un titular temporalmente ausente y cesan cuando éste se reintegra. Según el Censo del año 2007, son efectivos menos de la mitad de los docentes de la ANEP (45.4%), una proporción similar tiene carácter de interino (41.9%) y una minoría del 12.7% es suplente (ANEP, 2008). Esto supone para los docentes un grado importante de inestabilidad:

“Estamos en un momento del año donde evaluás qué vas a hacer el año que viene, con el miedo de no saber qué vas a encontrar en diciembre. Si el año que viene voy a estar en cinco escuelas técnicas o en una. Depende del ordenamiento por grado y el puntaje, si sos efectivo o no. En mi caso es angustiante, es mucha incertidumbre cada año” (INEEd, 2015: 219).

La carrera prioriza fundamentalmente la antigüedad como criterio de ascenso de forma tal que los docentes efectivos cambian de grado cada cuatro años, desde el grado 1 al grado 7. Complementariamente, el régimen de concurso opera como una segunda regla estructuradora de la carrera, con bastante más fuerza a nivel de los maestros primarios que entre el profesorado de educación media.

El sistema de evaluación de los docentes uruguayos es garantista, está minuciosamente reglamentado, es jerárquico y tiene una tónica fuertemente burocrática: son los directores de los centros educativos y los supervisores (llamados “Inspectores”) los que evalúan a los docentes de aula⁶. No se han puesto en marcha mecanismos de autoevaluación ni de evaluación por parte de los colegas docentes y son escasas las instancias de evaluación formativa en las que maestros y profesores reciben asesoría pedagógica para su desarrollo profesional. Al decir de Ravela,

“Tenemos en nuestro sistema educativo: (i) evaluaciones con fuertes componentes de arbitrariedad y azar, que terminan siendo asumidas por todos los actores como una cuestión de trámite administrativo; (ii) ausencia de verdaderos sistemas de orientación y apoyo para la mejora profesional en servicio; (iii) mecanismos inadecuados para la selección de los docentes con mayor capacidad para el desempeño de funciones como la dirección y la supervisión; (iv) un sistema de carrera docente sin reconocimientos, incentivos ni diferencias entre quienes hacen las cosas muy bien y quienes las hacen muy mal (más allá del reconocimiento, nada menor, que otorgan los propios estudiantes)” (2008: 2).

El ordenamiento de maestros y profesores se realiza a través de un índice compuesto de diversos indicadores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como docente (Art. 13 del Estatuto). El mecanismo fija que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y los suplentes, los de mayor grado antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje.

Las políticas de evaluación docente son clave tanto para la carrera de maestros y profesores como para la forma en que se ejerce la profesión. En reconocimiento de esta importancia estratégica, en el último quinquenio las autoridades educativas de Primaria habilitaron los ascensos por concurso (en forma complementaria a los ascensos por antigüedad). Sin embargo, esta línea de política educativa se vio relativamente frustrada porque muy pocos maestros se postularon al concurso: en un total de 20.802 funcionarios del CEIP concursaron 750 postulantes a lo largo de tres años⁷; además del bajo número, debe notarse que el carácter voluntario de la postulación indica que no se instauró una nueva “regla de juego” respecto a la carrera docente

Cabe preguntarse qué puntos de contacto y divergencia presenta esta carrera docente de Uruguay con las de los restantes países de la región. En tal sentido, resulta particularmente fértil considerar la tipología propuesta por Cuenca (2015) en base al análisis de 18 casos latinoamericanos. El autor distingue tres grupos de carreras docentes, a saber: las de primera generación (gestadas entre 1950 y 1990), las de segunda generación (conformadas entre los años 2000 y 2014) y un tercer grupo de transición (con regulaciones aprobadas entre los años 1990 y 2014).

La carrera docente de Uruguay se inscribe en el primer grupo, al igual que la de Argentina, Bolivia y los países centroamericanos. En estos países la carrera es burocrática, reconoce a los docentes como trabajadores con derechos laborales que el Estado debe garantizar -con lo cual se privilegia la estabilidad de los empleos-, el ascenso se produce en forma vertical y predomina un enfoque credencialista que premia la acumulación de certificaciones y la antigüedad docente; en términos salariales, las estructuras salariales se centran en sueldos básicos y aumentos asociados a ascensos basados en la antigüedad.

En contraposición, la segunda generación de carreras adopta una lógica meritocrática, la promoción es horizontal, se instrumentan formas de evaluación del desempeño, se adopta una orientación por resultados y se instrumentan incentivos de diverso tipo. Al decir de Cuenca, *“en esta generación, la eficiencia y el control se constituyeron en los ejes organizadores de la vida laboral de los profesores”* (2015: 18). En este segundo grupo se ubican las carreras de Ecuador, México y Perú, al tiempo que en el grupo de transición se ubican las regulaciones docentes de Brasil (caso de SP), Chile y Colombia.

En suma: en Uruguay la carrera docente no ha experimentado una renovación sustantiva en los últimos años. En el ingreso, se continúa permitiendo que dicten clase en la educación media personas que no cuentan con la titulación correspondiente. En los años de ejercicio del rol docente, la mitad de los docentes lo hacen en carácter de interinos o suplentes, con lo cual no tienen estabilidad en su empleo. El sistema es altamente burocrático y poco profesional y para ascender, hay concursos, pero se mantiene la clara primacía del criterio de antigüedad.

La movilidad geográfica como rasgo estructural del trabajo docente

En Uruguay son muchos los docentes que trabajan en varios centros educativos, particularmente en la enseñanza media: el 66.1% de los profesores liceales y el 64.3 de los profesores de escuelas técnicas desarrollan su actividad en más de dos establecimientos, mientras que un 79% de los maestros primarios están concentrados en una sola escuela.

Como contracara de lo anterior, solo el 8.7% de los docentes son docentes de tiempo completo en un único centro educativo, proporción que asciende a 45.3% en Brasil, 48.4% en Argentina, 61.9% en Costa Rica; la brecha se incrementa notablemente cuando se habla de países desarrollados como Finlandia (86.5%) o Japón (87.9%) (INEED, 2015).

En cuanto a la carga horaria, los datos del último censo docente indican que los maestros primarios de las escuelas públicas trabajan semanalmente un promedio de 25 hs., los profesores de los liceos públicos lo hacen 25 hs. y los profesores de las escuelas técnicas públicas unas 22 hs. semanales. A este número promedio de horas de clase dictadas deben sumarse las horas de planificación y corrección y también las horas de trabajo en la educación privada. Todo ello supone para muchos maestros y profesores una sobrecarga de trabajo, tal como reflejan las siguientes palabras:

“A nosotros lo que nos remuneran son las horas de aula, pero después nos implica muchas tareas extra (planificaciones, correcciones, cómo motivarlos, etc), me requiere mucho tiempo extra que me es reclamado por mi familia” (INEED, 2015: 212).

Cumpliendo ciertos requisitos en materia de calificación, los docentes efectivos tienen derecho a trasladarse de centro educativo periódicamente, cada dos años en el caso de Primaria y todos los años en el de Secundaria. En consecuencia, las tasas de rotación son elevadas: según el Censo del 2007, prácticamente la mitad de los docentes de aula (48.1%) había ingresado a trabajar en su centro educativo en los últimos tres años y cerca del 30% lo había hecho ese mismo año. Debe notarse que la movilidad es sensiblemente más aguda en las escuelas primarias y en los liceos que en las escuelas técnicas y los centros de formación docente. La rotación se asocia a las distintas etapas de la carrera docente, siendo mayor entre los docentes de menor antigüedad, los no efectivos y quienes tienen menos horas docentes.

La forma de elección de los puestos de trabajo favorece las preferencias individuales frente a los requerimientos organizacionales e institucionales y, tal como ocurre en otros países, la rotación afecta en forma diferencial a los distintos centros:

“Los resultados sugieren una pauta regresiva de asignación de los recursos humanos a los centros, en el sentido de que los liceos con una población estudiantil socialmente más vulnerable parecen encontrarse desde el punto de vista del tipo de inserción de sus planteles docentes, en condiciones organizacionales de trabajo más críticas” (ANEP, 2008: 36).

A la luz de la evidencia internacional disponible se puede decir que estas características de la inserción profesional de los docentes uruguayos dificultan el compromiso con el proyecto institucional de cada centro educativo, obstaculizan la construcción de equipos de trabajo, conspiran contra el fortalecimiento de los vínculos con el estudiantado y la comunidad. Adicionalmente, el traslado cotidiano de un centro educativo a otro es un factor de stress para maestros y profesores.

Cabe preguntarse cuáles han sido las políticas de inserción en la docencia del período 2005-2014. En tal sentido, debe mencionarse para la enseñanza secundaria la continuidad de una línea de política originada a mediados de los años noventa: las horas de coordinación que se suman a las horas de docencia directa en aula. Así, a quienes dictan entre 2 y 5 horas de clase, se les asigna 1 hora de coordinación; quienes trabajan entre 6 y 10 horas perciben 2 horas por coordinación; a los docentes con 11 a 15 horas de docencia en aula, se les da 3 horas de coordinación; finalmente, a los docentes que enseñan de 16 a 20 hs. se les otorga 4 horas por coordinar. Cada liceo fija horarios de coordinación a los que los docentes deben asistir.

Además de esta línea de continuidad, como forma de favorecer el asentamiento de cada docente en un liceo, las autoridades impulsaron la creación del “profesor cargo”⁸ y también la asignación de horas a los profesores liceales por períodos superiores a un año. No obstante, a pesar de la voluntad política que respaldó estas iniciativas, ninguna de ellas consiguió ser llevada a la práctica, fundamentalmente por la incidencia de dos factores: la ineficiencia de los sistemas de gestión de recursos humanos y el bloqueo sistemático ejercido por el sindicato de profesores de Secundaria en el entendido que era preciso salvaguardar los derechos de los docentes frente al cambio propuesto; así lo reflejan las palabras de un dirigente sindical:

“Siempre se eligió año a año y el profesor no quiere cada tres años. El profesor es un trabajador del sistema y no del liceo. Es más libre si elige año a año... ¿Y si se cambia de casa y ya no le queda bien (el liceo)? Tendría que esperar a que quede libre un lugar para poder moverse. Ahora si quiere se va y si quiere se queda... Es mejor para las condiciones laborales que pueda elegir” (Citado en INEEd, 2015: 220).

A partir de la descripción anterior es posible afirmar que la movilidad geográfica emerge como un rasgo estructural de las condiciones de trabajo docente, en dos sentidos: a lo largo del año lectivo son muchos los docentes que trabajan en varios centros educativos (particularmente en la educación media) y de un año a otro es alta la tasa de rotación docente entre establecimientos educativos. El sistema de asignación de puestos de trabajo garantiza esta movilidad y los intentos de ajuste a esta dinámica han sido fallidos.

El salario docente: de la insuficiencia neta al nivel de aceptable

En Uruguay la estructura salarial docente está ligada a la carrera ya que las horas efectivas se pagan según el escalafón docente mientras que las horas interinas se pagan como equivalentes al grado 1 más el 50% de la diferencia al grado que correspondería según la antigüedad del docente; las horas suplentes se pagan como grado 1. Por otra parte, la estructura salarial docente está sensiblemente marcada por la antigüedad docente porque los aumentos se producen con el pasaje de un grado a otro cada cuatro años (INEEd, 2016). En definitiva, la antigüedad opera como la principal forma de mejorar el salario a lo largo de la carrera docente.

En el período de referencia (2004-2015) el salario docente aumentó sustantivamente, incluso por encima del crecimiento que experimentaron los salarios del conjunto de los trabajadores uruguayos. Se buscó así revertir el deterioro histórico ya que, al comienzo de la década del 2000, si se consideraba el momento de inicio de la carrera docente, el salario docente anual en instituciones públicas era entre 13% y 20% inferiores a los de una persona con similar formación que se desempeñaba en otro ámbito laboral⁹.

A partir del año 2005 se desarrolló una política sostenida de incremento de los salarios docentes: si al comienzo de la Administración Vázquez un maestro grado 1 recibía \$10.581, en el 2014 su salario era de \$17.894 (69% de aumento); en el mismo período un maestro grado 4 pasó de \$11.950 a \$20.893 (75% de incremento) y un maestro grado 7 de \$16.636 a \$29.783 (79% de aumento).

Los grados más altos recibieron un crecimiento real de sus salarios superiores a los de los grados inferiores porque se buscó recuperar la pirámide salarial que estaba particularmente aplanada. Sabido es que la carrera docente presenta en muchos países una estructura plana, pero en el caso uruguayo ese rasgo se presenta en forma más aguda que en otros países latinoamericanos como Chile, México y en los países de la OCDE: en Uruguay la relación entre el salario final y el inicial de los docentes era de 1.6 en el 2005 y 1.7 en el 2011, frente al promedio de países de OCDE de 2.3 en el 2011 (INEEd, 2016).

En contraposición a esta tendencia a fortalecer el atractivo de la carrera docente entre los docentes más experimentados, resulta llamativo el hecho que no se favoreció el desempeño en la dirección de los centros educativos. Como resultado, hoy la tarea de dirección está peor remunerada que la de docencia directa en el aula. A título de ejemplo, los directores de escuelas primarias reciben una remuneración que oscila entre 78% y 86% de la que recibe un maestro de tiempo completo en el máximo grado.

En Uruguay no existen incentivos monetarios al desempeño ni en el caso de los docentes de aula ni en el de los directores o inspectores, pero sí se han instrumentado otros incentivos económicos.

Por un lado, hay dos premios ligados a la antigüedad: una compensación del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio y una compensación de 5% sobre sus remuneraciones a todos aquellos que permanecen en actividad en el séptimo grado luego de cumplir 28 años de docencia efectiva.

Por otro, también se pagan primas por presentismo, por titulación y por el trabajo en contextos vulnerables, tres "instrumentos" de política educativa (Hood, 2006) que ameritan un análisis específico.

La instauración de la prima por presentismo obedece al serio problema de ausentismo docente, particularmente en la educación media¹⁰. La prima se otorga no solo a quienes presentan asistencia perfecta (cero inasistencia) sino también a quienes registran hasta un máximo de 3 inasistencias en el trimestre, lo cual no deja de resultar llamativo. Según el estudio hecho por el INEEEd sobre este tema, los resultados de la aplicación de este incentivo son ambiguos puesto que entre los maestros primarios y los profesores liceales se incrementó en diez puntos porcentuales la asistencia perfecta (cero falta) pero en la educación técnica y en el CODICEN los resultados fueron opuestos (2016: 16).

La prima por título docente se paga en la educación media y consiste en un 7.5% de complemento salarial sobre el salario base que se otorga a quienes poseen título habilitante para el trabajo docente en este nivel educativo. Este incentivo fue adoptado a mediados de los años noventa cuando el déficit de docentes titulados era de aproximadamente 70%; hoy el déficit sigue siendo importante, 40% en Secundaria y 56% en la educación técnica¹¹, lo que podría explicar el mantenimiento de este incentivo.

La prima por el trabajo en contexto desfavorable se paga a maestros de educación inicial y primaria (no a docentes de educación media) y tiene como contrapartida la participación en salas docentes, por lo cual puede decirse que no constituye un incentivo propiamente dicho sino un pago por horas adicionales de trabajo (INEEd, 2016). A su vez, los maestros de escuelas de tiempo completo -prácticamente todas ellas ubicadas en contextos vulnerables- reciben un pago diferencial que ha mejorado recientemente de forma de estimular la permanencia en un centro. Concretamente, entre los años 2005 y 2014 el salario real de los maestros a tiempo completo se incrementó un 94%.

El estudio del INEEEd (2016) analiza si los incentivos al trabajo en escuelas vulnerables (escuelas de tiempo completo y escuelas aprender) han incidido en la atracción de maestros con mayor experiencia y en el descenso de la rotación docente. Según las autoras, los datos muestran una correlación positiva entre la inserción en las escuelas vulnerables y la antigüedad y permanencia en el centro, pero no permiten afirmar que exista una relación de causalidad entre los incentivos aplicados y los resultados conseguidos¹².

Un último incentivo monetario a mencionar es el diferencial salarial para trabajar en el segundo ciclo de la educación media, un porcentaje adicional en su salario por encima de los salarios de la educación media básica. En los últimos años la política salarial tendió a diluir esta diferencia salarial entre ciclos: para un docente grado 1 la brecha por trabajar en la educación media superior pasó de 7.2% en 2005 a 1.7% en 2014.

En suma, de acuerdo a los cálculos disponibles, en el salario total de los docentes aproximadamente un 75% corresponde a su salario nominal vinculado a su antigüedad en el sistema de enseñanza pública y el restante 25% corresponde a incentivos. Entre éstos el más importante es el pago por presentismo. Los incentivos para el trabajo en contextos vulnerables solo se aplican en el nivel primario, no en la educación media, aun cuando son numerosísimos los liceos y escuelas técnicas que reciben un estudiantado de condición socioeconómica desfavorable.



Una mirada de conjunto sobre las políticas docentes de los gobiernos frenteamplistas (2005-2014)

De acuerdo al análisis comparado realizado por Falus y Goldberg (2011) sobre los docentes latinoamericanos, Uruguay integra, junto con Argentina y Brasil, un grupo de países en el que la calidad docente es relativamente satisfactoria, pero no lo son las condiciones laborales de maestros y profesores, en particular por la inestabilidad de los empleos y la sobrecarga horaria¹³.

En el momento de su llegada al gobierno nacional en el año 2005, el Frente Amplio contaba con una agenda educativa en la que la cuestión docente ocupaba un lugar central (Bentancur y Mancebo, 2010). Diversos estudios habían mostrado con claridad que el sistema educativo uruguayo ofrecía muy malas condiciones de trabajo a sus docentes, en varios aspectos y muy particularmente en materia salarial. Adicionalmente, el país enfrentaba un severo déficit de profesores de educación media titulados, todo lo cual configuraba una situación sumamente compleja en términos de profesionalización docente.

En ese marco las autoridades educativas promovieron una serie de políticas docentes, entre las cuales la principal fue indudablemente el aumento de los salarios, aumento que se produjo en forma sostenida a lo largo de los dos quinquenios y permitió una franca recuperación respecto al bajísimo nivel del 2005.

También fue favorable a la mejora de las condiciones laborales el mantenimiento de las horas de coordinación en la enseñanza media como mecanismo para favorecer el trabajo colaborativo, abrir canales para el desarrollo organizacional de los centros educativos y reconocer que la tarea profesional de los docentes excede ampliamente el trabajo en el aula.

Estas líneas de política docente fueron "exitosas" en el sentido planteado por Corrales (1997): pudieron ejecutarse. Otros emprendimientos, en cambio, no consiguieron ser llevados a la práctica: la no aplicación del "profesor cargo" en Secundaria y la no asignación de horas por períodos superiores a un año lectivo son ejemplos contundentes al respecto.

Hubo un camino estratégico en el que no se incursionó: la reforma del Estatuto Docente. La alta rotación en los lugares de trabajo, la regresividad en la asignación de los docentes a los centros educativos, el predominio de modalidades de supervisión burocráticas -más que profesionales-, la no sanción por el exceso de inasistencias, el ascenso por antigüedad, son algunos de los problemas para cuya solución se requiere ineludiblemente modificar varias de las "reglas de juego" consagradas en el Estatuto Docente (Mancebo y Lizbona, 2016).

Esta fue una línea de política postergada en la década 2005-2014 por dos factores. Por un lado, el gobierno del Frente Amplio desarrolló en el campo educativo una dinámica de elaboración de las políticas educativas negociadora, incrementalista (Lindblom, 1992), promoviendo la amplia participación de diversos actores políticos y sociales, en particular el actor docente. La Ley de Educación sancionada en el 2008, el Congreso y el Debate Educativos que la antecedieron en el 2006, fueron ejemplos contundentes de tal enfoque.

Por otro lado, la reforma del Estatuto Docente constituía un cambio en el marco regulatorio del trabajo docente que muy probablemente hubiera levantado fuertes resistencias a nivel de los sindicatos. Esa confrontación fue la que se quiso evitar a lo largo de toda la década. Como contracara, se apostó a tres líneas de acción que resultaban imprescindibles y, simultáneamente, no controversiales a nivel de maestros y profesores: el incremento salarial, la mejora de la infraestructura (edificios, equipamiento) y la llamada "universitarización" de la formación docente, esto es la creación de una universidad de la educación a partir de los históricos institutos normales de formación docente.

El resultado fue el *statu quo* descrito en este artículo: una carrera docente sin renovación y condiciones de trabajo en las que la movilidad geográfica es un rasgo estructural, todo lo cual conspira contra el buen ejercicio profesional de la enseñanza.

Bibliografía

- ANEP (2008), *Censo Nacional Docente 2007*, Montevideo, ANEP.
- Bentancur, N. y Mancebo, Ma. E. (2010), "El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda", en P. Narbondo y Ma. E. Mancebo (Comps.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Ed. Fin de Siglo-CLACSO.
- Cornejo Chávez, R. (2009), "Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile", en *Educação & Sociedade*, vol. 30, núm. 107, mayo-agosto, pp. 409-426.
- Corrales, J. (1997), *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, Santiago, PREAL.
- Cuenca, R. (2015), *Las carreras docentes en América Latina*, OREALC/UNESCO, Santiago (mimeo).
- Darling-Hammond, L. (2003), *Keeping good teachers. Why it matters, what leaders can do*, EBSCO Publishing.
- Falus, L. y Goldberg, L. (2011), *Perfil de los docentes en América Latina*, Bs. As., IIPE-UNESCO-OEI. Disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- Hanushek, E. y Rivkin, S. (2007), "Pay, Working Conditions, and Teacher Quality", en *The Future of Children*, Vol. 17, No. 1, Excellence in the Classroom, published by: Princeton University, pp. 69-86. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/4150020?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents
- Hanushek, E.; Kain, J. y Rivkin, S. (2004), *The revolving door*. Disponible en: www.educationnext.org
- Hood, Ch. (2006), "The tools of government in the information age", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Firestone, W. y Pennell, J. (1993), "Teacher Commitment, Working Conditions, and Differential Incentive Policies", en *Review of Educational Research*, Vol. 63, No. 4, Published by: American Educational Research Association Stable, pp. 489-525. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1170498>
- Hughes, G. (2012), "Teacher Retention: Teacher Characteristics, School characteristics, Organizational Characteristics and Teacher Efficacy", en *The Journal of Educational Research*, 105, Routledge, Taylor & Francis Group, LLC, pp. 245-255.
- INEEd (2015), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Montevideo, INEEd.
- INEEd (2016), *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*, Montevideo, INEEd.
- Ladd, H. (2011), "Teachers' Perceptions of Their Working Conditions: How Predictive of Planned and Actual Teacher Movement?", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 33, No. 2, Published by: American Educational Research Association Stable, pp. 235-261.
- Lindblom, Ch. (1992), "La ciencia de 'salir del paso'", en L. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*, México DF, Porrúa.
- Loeb, S. y Page, M. (2000), "Examining the Link between Teacher Wages and Student Outcomes: The Importance of Alternative Labor Market Opportunities and Non-Pecuniary Variation", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 3, Published by: MIT Press Stable, pp. 393-408.
- Loeb, S.; Darling-Hammond, L. y Luczak, J. (2005), "How Teaching Conditions Predict Teacher Turnover in California Schools", en *Peabody Journal of Education*, Vol. 80, No. 3, Rendering School Resources More Effective: Unconventional Responses to Long-Standing Issues, Published by: Taylor & Francis, Ltd. Stable, pp. 44-70.
- Mancebo, Ma. E. y Lizbona, A. (2016), "El *statu quo* en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fan-

tasma de la Reforma Rama”, en N. Bentancur y J. Busquets, *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*, Montevideo, Ed. Fin de Siglo-ICP.

- 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.
- Pasturino, M. (2009), *La educación media uruguaya. Problemas, tendencias y desafíos*, PPT presentado en Espacios de Dialogo sobre Educación organizado por UNICEF y CES, Montevideo.
- Pasturino, M. (2014), *Análisis a partir de la elección de horas docentes del año 2013 del Consejo de Enseñanza Secundaria. La elección anual de horas docentes. Problemas y desafíos*, Montevideo (mimeo).
- Ravela, P. (2008), “Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas”, en *Punto.edu*, Año 4, N° 14, Montevideo, Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social.

Notas

- 1 En el año 2015 el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) procesó una encuesta a una muestra representativa de docentes de instituciones públicas y privadas de todo el país, con lo cual esta limitación podrá ser subsanada en el mediano plazo, una vez que los datos sean públicos.
- 2 Un tercio de los docentes abandona la profesión en los primeros años de ejercicio.
- 3 Según la encuesta realizada por el INEEd en el 2015, del 100% de los docentes uruguayos, el 72% trabaja solo en el sector público, el 15% lo hace solo en el sector privado y un 13% se desempeña en ambos sectores.
- 4 Siguiendo a Cuenca (2015), entendemos la carrera docente como el régimen legal que regula la vida laboral de quienes ejercen la profesión, particularmente en lo que tiene que ver con el ingreso, la permanencia, la movilidad y el retiro de los maestros y profesores del sistema de enseñanza estatal.
- 5 Aprobado por Acta N°68, Resolución N°9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central a agosto de 2015.
- 6 La evaluación de los directores es anual y refiere fundamentalmente al desempeño del docente en el centro educativo, mientras que la evaluación de los supervisores se concentra en la labor del docente en el aula, priorizando los aspectos didácticos. En primaria el supervisor visita a cada maestro dos veces por año, como mínimo, pero en la educación media los docentes pueden incluso llegar a pasar varios años sin evaluación por parte de la Inspección.
- 7 INEEd, 2015: 220.
- 8 Véase la Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2011, art. 41.
- 9 Darling-Hammond (2003) reporta que en EEUU los salarios docentes son alrededor de 20% inferiores a los salarios de otras profesiones que requieren igual nivel de formación.
- 10 Se ha estimado que en la educación media pública en el año 2009 la incidencia de las clases no dictadas fue de unas 600.000 horas anuales en un total de 4.300.000 horas, es decir un 13,95% de clases no dictadas. No todos los docentes presentaban altas inasistencias sino que algo más del 10% de los docentes fue responsable por el 50% de las clases no dictadas (Pasturino, 2009 y 2014).
- 11 Esta prima no se paga en primaria porque el haber obtenido el título es requisito para acceder a un puesto docente. En este ciclo educativo se paga una compensación por “permanencia en el aula” que es percibida por quienes actúan en el aula por más del 50% de los días del mes.
- 12 Hanushek y Rivkin (2007) defienden los incentivos para enseñar en escuelas vulnerables dadas las dificultades de estos centros educativos para retener a sus docentes. Según sus cálculos, se requerirían aumentos de entre 25% y 40% para que los incrementos efectivamente operaran como factor de retención. Concretar incrementos salariales de esta magnitud puede resultar tan difícil que los autores concluyen que la mejora de las condiciones de trabajo puede ser simultáneamente más efectivo y más realista (2007: 82).

¹³ A partir de los datos del SERCE-LLECE, las autoras clasifican los países a partir de tres componentes: las características de los recursos humanos, las condiciones laborales y el equipamiento en servicios básicos, instalaciones y recursos didácticos. Cada uno de los componentes es medido a través de varios indicadores.

Resumen

El presente artículo busca situar la problemática de los planes de carrera de los profesionales de la educación en la actualidad en Brasil, basándose en estudios nacionales e internacionales que abordan la cuestión. A partir de datos de investigaciones sobre los docentes, intenta mostrar algunos problemas urgentes que involucran la cuestión y también presentar desafíos para superarlos o responderlos. Entre los principales problemas que deben enfrentarse, se destaca la poca atención dada a los nuevos sujetos docentes que han actuado en las guarderías y en escuelas públicas a partir de nuevas políticas de expansión y cobertura de la oferta educativa. Además de eso, otro problema es la necesidad de superar las contradicciones resultantes de la gran desigualdad y diversidad de condiciones ofrecidas por las redes públicas en el contexto de una estructura federativa, lo que seguramente envuelve una discusión más amplia sobre el financiamiento y la distribución de recursos entre los entes federados.

Palabras clave

Condiciones de trabajo docente - Carrera docente - Trabajo docente - Profesión docente

Abstract

The article discusses the need for review of career plans and the working conditions of education professionals today in Brazil, referencing in national and international studies that address the issue. From data research seeks to demonstrate some urgent problems involving the issue and present challenges to overcome it or urgent response. Among the main problems to be faced, we highlight the little attention given to new subject teachers who have worked in day care centers and public schools from new policies of expansion and coverage of educational provision. Moreover, the need to overcome the contradictions arising from the great inequality and diversity of conditions offered by public systems in the context of a federative structure, which surely involves a broader discussion on the financing and distribution of resources among federal entities.

Keywords

Teacher working conditions - Teaching career - Teaching work - Teaching profession