

En Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, *Las Condiciones Laborales en la Provincia de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Ai.

# El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes.

Agustin Claus.

Cita:

Agustin Claus (2011). *El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes*. En Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires *Las Condiciones Laborales en la Provincia de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Ai.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.claus/7>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p9td/m7o>

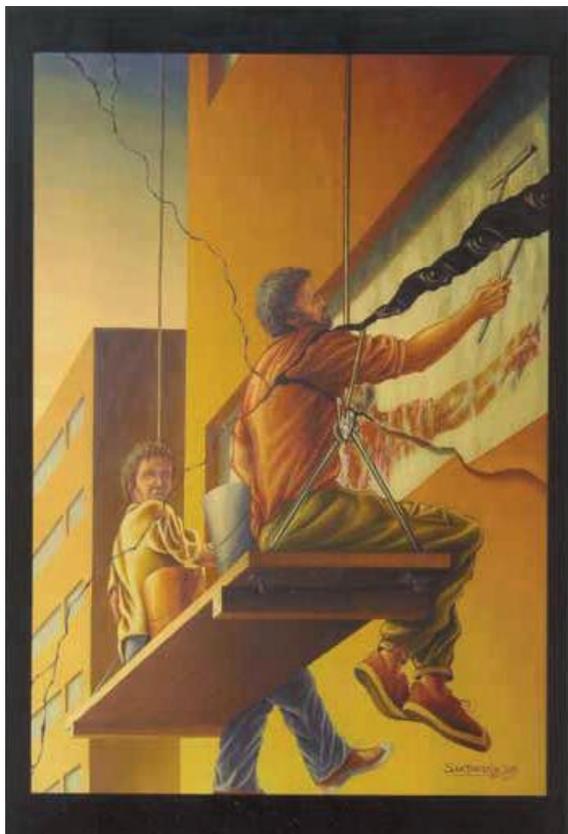


Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Serie de  
Estudios  
N° 2:

# “LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”



TOMO 2

Documentos presentados en la Segunda Edición  
del Concurso Bicentenario de la Patria. Año 2011

MINISTERIO DE TRABAJO

BA

GOB.  
DANIEL  
SCIOLI



**Serie de  
Estudios  
N° 2:**

**“LAS CONDICIONES  
DE TRABAJO  
EN LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES”**

Documentos presentados en la Segunda Edición  
del Concurso Bicentenario de la Patria. Año 2011

**TOMO 2**

MINISTERIO DE TRABAJO

**BA**

**GOB.  
DANIEL  
SCIOLI**

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires

Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires, año 2011. / ; compilado por Andrea Suarez Maestre y Lucía Chicatún. - 1a ed. - La Plata : Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, 2014.

v. 2, 604 p. : il. ; 21x14 cm. - (Serie de estudios n° 2)

ISBN 978-987-27567-4-1

1. Sociología del Trabajo. I. Suarez Maestre, Andrea, comp. II. Chicatún, Lucía, comp.

CDD 306.36

Fecha de catalogación: 30/06/2014

**Edición:**

Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Calle 7 #370, La Plata (1900), Buenos Aires, Argentina.

**Coordinación Editorial:**

Andrea Suarez Maestre

**Compilación:**

Andrea Suarez Maestre y Lucía Chicatún

**Corrección de estilo:**

María Cecilia Calvet

**Diseño y diagramación:**

**Dirección de Ceremonial y Comunicación Institucional**

Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires

Florencia Manchiola y Evangelina Fresneda

**Ilustración de portada:**

“Andamios del riesgo”, óleo sobre tela, del artista Norberto Miguel Santángelo. Segunda mención de honor en el Salón de Artes Plásticas sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, organizado por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires con el apoyo del Instituto Cultural de la Provincia.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

## ÍNDICE

<b>SEGUNDA PARTE: Categoría B “Graduados y estudiantes universitarios avanzados”</b> .....	07
<b>Capítulo 6:</b> <i>Diseño e informalidad. Un estudio exploratorio sobre las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) en las Ferias de Diseño de la ciudad de La Plata en la actualidad</i>   Vanesa Verónica VELÁZQUEZ (coord.), Noelia Soledad BAEZA, María Agustina COLOMA, Elizabeth GOBBI.....	07
<b>Capítulo 7:</b> <i>Educación Física y Salud. Una propuesta para mejorar las condiciones de trabajo en medio ambientes laborales</i>   Mariano MURACCIOLE .....	93
<b>Capítulo 8:</b> <i>El riesgo laboral en una fábrica recuperada. De “recuperar” a “mejorar la calidad” del trabajo</i>   Eduardo Andrés BALDI.....	187
<b>Capítulo 9:</b> <i>Análisis de CyMAT desde la perspectiva de Terapia Ocupacional en el Servicio Público de Emergencias Médicas de la ciudad de Mar del Plata</i>   Emilia Delfina PEREZ MIQUELEZ y Yanina Vanesa ARIAS.....	231
<b>Capítulo 10:</b> <i>Condiciones y medio ambiente de trabajo de los trabajadores temporarios migrantes del cultivo de semilla de papa</i>   Silvana FUMAGALLI (coord.), María Soledad DIANO, Juan Martín GÓMEZ, Irene Solange LÓPEZ, Damián Ariel PAYERES, y María Luz SCRIMAGLIA.....	318
<b>Capítulo 11:</b> <i>El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes de la Provincia de Buenos Aires</i>   Agustín CLAUS.....	372

**Capítulo 12:** *Las características que presentan las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo actuales en la Pyme San Martín Metal en la localidad de San Martín. Un estudio de caso* | Silvana FUMAGALLI (Coordinadora), Cintia MIÑO y Gabriela SUAREZ..... 475

**Capítulo 13:** *Las Condiciones y Medio Ambiente de trabajo en peajes de la Provincia de Buenos Aires. Año 2011* | Silvana FUMAGALLI, Sabrina FERNÁNDEZ, Romina ZALAZAR..... 534

## CAPÍTULO 11:

### **El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes de la Provincia de Buenos Aires.**

*Agustín CLAUS*

#### **1. Introducción**

La Provincia de Buenos Aires sobrepasó la mayor crisis económica, social, política, institucional y cultural que experimentó la república Argentina, durante los años 2001 y 2002, como consecuencia de la salida del Régimen de Convertibilidad que generó como herencia social una desigualdad inédita. La recuperación del papel del Estado, aún en su proceso de reconstrucción, implicó un rol destacable como principal agente de coordinación entre los diferentes actores que coexisten en la sociedad.

La reconstrucción del Estado se encuentra en pleno proceso a pesar de haber sufrido sistemáticamente la desarticulación y el vaciamiento promovidos por las políticas neoliberales que lo reducían a un papel subsidiario en los diferentes aspectos sociales, económicos y políticos. Debido a que sostenían que la eficiencia del mercado era la herramienta eficaz para garantizar el bienestar social producto del *efecto derrame*. Dicha concepción, no sólo fue ficticia, sino que al momento de eclosión sus ideólogos abandonaron el timón del barco y se dieron a la fuga librando a la buena suerte a la gran mayoría de la población.

Del análisis de las tendencias delineadas entre los años comprendidos entre 1976 y 2001/02 respecto de la evolución de la economía y la producción, del mercado laboral, de la situación social de pobreza e indigencia y de las políticas públicas aplicadas, se destaca un patrón común que tuvo como propósito la

desvalorización de los principales aspectos referidos a la identidad nacional del país y de la provincia. Torrado, lo definió como el *modelo aperturista de ajuste*. En primer lugar, por la Dictadura Cívico-Militar que implementó el terrorismo de Estado como herramienta de articulación y control social, entre los años 1976 y 1983 y, en segundo lugar, por la construcción de una democracia débil en el ejercicio de los poderes públicos entre los años 1983 y 2002.

Producto de este periodo histórico se incorporaron dimensiones inéditas a la realidad de la Argentina y de la Provincia de Buenos Aires, los niveles de pobreza e indigencia estructural, la desintegración y desarticulación del aparato productivo-industrial, el aumento inédito de la desigualdad social, los elevados niveles de desocupación estructural y la creación de la subocupación como categoría fija en el mercado laboral, el aumento de la regresividad en la distribución del ingreso y la desvalorización cultural de la *argentinidad*. Estas son algunas de las dimensiones, que con diferentes matices, caracterizaron los casi 30 años de vida democrática del país en los cuales el modelo neoliberal ha permanecido impermeable.

El Estado, a través de las estrategias desarrolladas, en el proceso de salida y recuperación de la crisis, recuperó su rol histórico como principal agente en la recomposición de las formas institucionales tal como lo caracterizan Neffa y Boyer. Esto además, se generó gracias a una correlación de fuerzas que hicieron posible, no sólo un gran esfuerzo por la reconstrucción de la economía, la producción, el trabajo y el tejido social, sino por la revalorización de la cultura nacional y popular como símbolos en la construcción de un proyecto de país inclusivo, más solidario y humano con justicia social *real* en la cual, el trabajo, se constituya como principal factor de movilidad social, de redistribución de la riqueza y como valor cultural gracias a la

resignificación y su significatividad histórica.

Porque como afirmó Marx, “...*El trabajo es, ante todo, un acto que se desarrolla entre el hombre y la naturaleza. El hombre mismo desempeña en él, frente a la naturaleza, el papel de una potencia natural. Pone en movimiento las fuerzas de que está dotado su cuerpo, brazo y piernas, cabeza y manos, con el fin de asimilar las materias, después de darles una forma útil para su vida. Al mismo tiempo que por medio de ese movimiento actúa sobre la naturaleza exterior y la modifica, modifica su propia naturaleza, y desarrolla las facultades que dormitan en ella...*”. (Marx [1864]; 1973)

Es en este marco en el que nació la idea del presente trabajo de investigación impulsado por el propósito de estudiar, comprender y analizar la situación actual de las *condiciones laborales de los docentes* y el *financiamiento educativo* bonaerenses. Explorar las relaciones y/o implicancias entre ambas dimensiones será el objeto de estudio implícito debido a que las mismas se encuentran insertas en un determinado contexto social, económico y político sobre el cual el sistema educativo opera. En efecto, impulsado por la necesidad de comprender con una mirada multidimensional los principales cambios y transformaciones que se están experimentando, por un lado implica, una limitación respecto de la distancia temporal con la cual se enfrenta la objetividad de los fenómenos científicos, pero por otro lado, genera una adrenalina que empuja para estudiar, analizar, sistematizar y comprender los cambios históricos en los cuales estamos inmersos.

Asimismo, la idea fundamental que se desarrolla a lo largo del trabajo de investigación tuvo su génesis hace, aproximadamente, poco más de un año. Esto no implica que desde ese tiempo se empezó a elaborar, pero si a pensarse en su concepción producto de una necesidad testimonial. Me parece importante resaltar esta

cuestión por varios motivos. En primer lugar, como trabajador de la Educación, creo que hay una limitada producción bibliográfica que proponga, con todas las exigencias y limitaciones que ello implica, un abordaje integral e interdisciplinario del sistema educativo bonaerense, con excepción de la amplia literatura que lo aborda desde la sociología, pedagogía, política y filosofía.

En segundo lugar, debido a los escasos trabajos de investigación que desde la administración pública se han encarado respecto de la educación y, en particular, del sistema educativo bonaerense. En este sentido, surge la urgente necesidad inmediata de recuperar la *administración* disciplina y no sólo concebirla como una técnica. Recuperar la visión que promueva una mirada multidimensional del sistema educativo bonaerense y, a la vez, genere insumos para planificar y proyectar políticas destinadas a la mejora del sistema.

Sabemos que el reto no es menor y qué, quizás sea un defecto implícito en el presente trabajo, no obstante, mediante los esfuerzos realizados se intentó exponer una perspectiva integral de lo que implica, nada más y nada menos, el más complejo sistema educativo del país, el de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, se describen las principales características del *sistema educativo bonaerense*, la situación actual de las *condiciones laborales* y se repasan las definiciones en torno al *trabajo docente* en un marco inédito de crecimiento sostenido del *financiamiento educativo*. Los interrogantes planteados a los cuales nos enfrentamos en la presente investigación son auspiciosos y, creemos que, en algunos de ellos hemos podido indagar sus respuestas mientras que otros seguirán vigentes y requerirán de la continuidad y profundización de la investigación en la materia. Entre las preguntas que nos propusimos responder se encuentran: a) ¿Cuál es la concepción de la educación en la nueva legislación

educativa?, b) ¿Qué tipo de relación contractual-laboral persiste en el sistema educativo bonaerense?, c) ¿El trabajo docente es homogéneo?, d) ¿Cómo abordar el estudio de la problemática laboral docente?, e) ¿Es posible generalizar el desempeño laboral docente uniforme bajo diferentes contextos socioeconómicos?, f) ¿Es factible el estudio de la productividad de los trabajadores de la educación en el marco de la obtención de ganancia?, g) ¿Desde qué concepción político-económica?, h) ¿Desde qué enfoque teórico?, i) ¿Cómo es posible estudiar las Condiciones y Medioambiente del Trabajo (CyMAT) de los docentes?, j) ¿En la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) existe alguna instancia institucional que aborde la problema de las CyMAT de los trabajadores?, k) ¿Cuál es la responsabilidad institucional de la DGCyE respecto de las condiciones de trabajo para garantizar el derecho a la educación de calidad de la población?, l) ¿Cuáles fueron las políticas públicas de la Provincia de Buenos Aires destinadas a la mejora de la calidad CyMAT?, m) ¿Cómo ha sido la política de inversión educativa provincial?, n) ¿Se cumplió con la ley de financiamiento educativo?, o) ¿Cuál fue el destino de la asignación de recursos?, p) ¿La calidad educativa depende del financiamiento educativo? y q) ¿Es condición necesaria y suficiente el incremento del financiamiento educativo para garantizar una educación de calidad?.

En definitiva, esperamos que los aportes alcanzados en el presente trabajo de investigación constituyan un insumo que promueva la ampliación de la mirada acerca de las condiciones laborales de los docentes y que los insumos elaborados promuevan y generen políticas y acciones para mejorarlas en el marco del trabajo decente.

## **2. Objetivos del Estudio**

### **2.1. Objetivo General**

El objetivo general del presente trabajo procura explorar las relaciones entre el *financiamiento educativo*, las *condiciones laborales* y la *regulación laboral de los trabajadores* de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de la nueva legislación educativa, para indagar el impacto generado en las *condiciones y medio ambiente de trabajo* y los efectos provocadas en la *salud laboral* de los docentes del sistema educativo bonaerense.

El periodo analizado se encuentra comprendido entre los años 2000-2010. En el trabajo nos proponemos caracterizar y describir: ¿cuáles son las conceptualizaciones del trabajo docente, ¿cómo y cuál es la regulación de la relación laboral contractual?, ¿cuál es la situación actual de las condiciones laborales de los docentes que se desempeñan en instituciones de gestión estatal?, ¿cuál fue el rol del financiamiento educativo? y ¿qué impacto generó respecto de la expansión del sistema educativo? que permita indagar respecto de las interrelaciones existentes entre las diferentes dimensiones.

### **2.2. Objetivos Particulares**

En primer lugar, caracterizar el Sistema Educativo Bonaerense, en términos de su tamaño y expansión y de la representatividad a nivel nacional, en el marco de la nueva legislación educativa para indagar respecto de la concepción implícita de la *educación* y describir la evolución y el comportamiento durante los últimos años.

En segundo lugar, analizar las definiciones acerca de las conceptualizaciones en torno al *trabajo docente* en el marco de las discusiones académicas, políticas y pedagógicas y abordar la compleja arquitectura legal que regula la *relación laboral* de los trabajadores del sistema educativo bonaerense. Asimismo,

caracterizar la representatividad de la *docencia como empleo público*, la *redistribución de los ingresos docentes* y la *conflictividad laboral docente*.

En tercer lugar, abordar la situación actual de las *condiciones y medio ambiente de trabajo* y el impacto generado respecto de la *salud laboral* de los docentes en el actual contexto social, económico, político y laboral y, además, explorar cuál es el ámbito institucional que en la Dirección General de Cultura y Educación ocupan. Asimismo, indagar respecto de la configuración de la *jornada laboral*, la *carga laboral* y la *fuerza laboral* de los docentes.

En cuarto lugar, abordar las implicancias generadas por el inédito contexto de crecimiento sostenido del *financiamiento educativo* provincial y analizar el impacto respecto de las condiciones laborales de los docentes, caracterizar la *ampliación de los derechos laborales* y analizar la *equidad en las remuneraciones docentes* en el marco de la revalorización de la carrera docente.

Por último, en quinto lugar, se esbozan las conclusiones alcanzadas en el trabajo de investigación respecto de la situación actual y se delinearán propuestas de políticas públicas en materia de mejora de las CyMAT de los trabajadores de la educación del sistema educativo bonaerense.

### **3. Metodología**

La estrategia metodológica en la cual se basó el presente trabajo de investigación consideró, por un lado, aspectos de carácter exploratorio y, por el otro, aspectos de carácter descriptivo. Respecto del procedimiento lógico utilizado, sobresalen los métodos de análisis y síntesis como herramientas utilizadas en el proceso de investigación.

Esto se debe a que un estudio exhaustivo de las CyMAT y su vinculación respecto de otras variables, como por ejemplo, contexto social, económico, laboral, nivel absoluto de las remuneraciones, etc., exigen la utilización de herramientas metodológicas, tales como encuestas y censos, que nos proporcionen un volumen de información mucho mayor del que contamos para realizar el presente trabajo de investigación.

#### **4. Marco Teórico**

Desde el enfoque teórico de las CyMAT elaborado por el Dr. Neffa, hemos realizado diferentes vías de aproximación según los factores de medición en los cuales se descompone el contenido del *trabajo* definido como una realidad compleja, multidimensional y un derecho fundamental del ser humano.

Asimismo, adherimos a la perspectiva filosófica-económica del *trabajo* elaborada por Marx y a que los esfuerzos empeñados para mejorar la calidad del trabajo se vinculen con el trabajo productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad tal como lo plantea la noción de *trabajo decente* presentada por el director general de la OIT en su memoria N° 87 del año 1999.

#### **5. Desarrollo del Estudio**

##### ***5.1. El Sistema Educativo Bonaerense***

El Sistema Educativo Bonaerense es el más complejo de la Argentina y uno de los más importantes de América Latina, debido a su tamaño y escala, heterogeneidad y características geográficas: el conurbano bonaerense urbano e industrial y el interior provincial rural y ganadero-agrícola.

El lugar que ocupa respecto del país es sobresaliente, ya que cuenta con más de 4,6 millones de alumnos/as, representa el 37%-38% del total país, cuenta con más de 21 mil unidades

educativas equivalente al 29%-30% del total, con cerca de 300 mil docentes, entre directivos y docentes frente a alumnos, representa el 33%-34% a nivel nacional y cuenta con más de 171 mil secciones educativas.

La provincia destina para el financiamiento de la educación entre el 37%-38% del presupuesto provincial, constituyéndose como la que mayor recursos provinciales asigna. Para el año 2010 se invirtieron más de USD \$ 5.300 millones triplicándose respecto del año 2005, que posicionó a la provincia con un rol preponderante en el cumplimiento de las metas de inversión comprometidas en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo debido a que “...desde la sanción de la LFE la Provincia aportó con su inversión, en promedio, el 34%-35% del total del gasto consolidado provincial...”. (Claus; 2010).

La sanción de la nueva Ley de Educación Provincial, en junio del año 2007, tuvo como propósito la unificación del Sistema Educativo Bonaerense<sup>1</sup> estableció y definió a la educación como un derecho social cuyo garante es el Estado Provincial constituyéndose como una política de Estado en la cual la Dirección General de Cultura y Educación “...tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos los habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social en el ejercicio de este derecho...”<sup>2</sup>. (LEP; 2007).

Mediante esta nueva legislación se generó un cambio de paradigma en materia de política educativa que terminó con el esquema de descentralización iniciado desde los años 70° y que se profundizó con sanción de la Ley Federal de Educación en

---

<sup>1</sup>La Provincia de Buenos Aires a través de la Ley de Educación Provincial N° 13.688 concibe un único sistema educativo que se organiza a través de diferentes tipos de gestión, Estatal, Privada y Comunitaria y/o Gestión Social.

<sup>2</sup> Ley N° 13.688-Artículo N° 5-.

1993, cuyos fundamentos “...consistieron en considerar a las escuelas cómo unidades de cambio educativo relegando el rol central del Estado simplemente a garantizar la unidad, equidad y calidad del sistema educativo...”. (Duro; 2006).

Durante la década de los 90’ se conformó una base legal necesaria para la implementación de reformas de corte neoliberal a nivel nacional y provincial mediante un conjunto de leyes: I) Ley de Transferencia de Servicios Educativos, N° 24.049 (1991); II) Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993); III) Reforma Constitucional Nacional (1994); iv) Reforma Constitución Provincial (1994); v) Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995) y vi) Ley de Educación Provincial N° 11.612 (1995). Dichas leyes constituyeron la “Reforma Neoliberal del Estado impulsada por la Transformación Educativa” (Migliavacca y otros; 2004a).

El actual cambio de paradigma en el cual el Estado, tanto nacional como provincial, recuperó su papel preponderante, ha generado un nuevo marco jurídico en materia educativa que promueve el derecho social a la educación, tiende a generar una educación más democrática para la construcción de una sociedad más justa y revierte y reemplaza a la normativa conservadora de los años 90°. Las nuevas normas son: i) Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases N° 25.864 (2003); ii) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004); iii) Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005); iv) Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes N° 26.061 (2006); v) Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2006); vi) Ley Nacional de Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006); vii) Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006); viii) Ley de Educación Provincial N° 13.688 (2007) y la Ley Provincial de Paritaria Docentes N° 13.552 (2007).

En el siguiente gráfico, se expone la nueva estructura del sistema educativo bonaerense respecto de la anterior<sup>3</sup>. La Oferta Educativa<sup>4</sup> se conforma mediante cuatro Niveles Educativos y ocho Modalidades Educativas. En el Nivel Inicial<sup>5</sup> asisten los niños/as desde los 45 días hasta los 5 años inclusive, siendo obligatorias las salas de 4 y 5 años. Los Niveles Primario y Secundario, son obligatorios y ambos se estructuran en seis años cada uno. El Nivel Superior tiene como finalidad proporcionar formación Técnica y Docente, de grado y continua, y la formación en Universidades Provinciales. Las modalidades educativas son: Educación Física, Artística, Técnico-Profesional, Especial, Jóvenes y Adultos, Intercultural, Ambiental y Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

---

3 En los años 2005 y 2006 mediante la Resolución N 1.045/05 de la -DGCyE - el Ex-“EGB 3” se transformó en la Educación Secundaria Básica. A los fines de una mayor claridad en la exposición de los cambios de estructura del sistema se optó por no incluirla para facilitar la lectura.

4 La Ley de Educación Provincial N° 13.688/2007 en su artículo N° 21 define la estructura del Sistema Educativo Provincial (SEB).

5 En el Nivel Inicial la Prov. de Bs. As. es la única a nivel nacional que incluye la sala obligatoriedad de la sala de 4 años.

Gráfico N° 1

Estructura Sistema Educativo Provincial (Ley N° 11.612)						Años de Edad (Edades Simples)	Estructura Sistema Educativo Provincial (Ley N° 13.688)					Niveles	
Niveles	Año de Estudio	Modalidades					Modalidades						
		Especial	Adultos	Psicológica	Educación Física	Artística	Artística	Educación Física	Psicológica	Adultos	Especial	Año de Estudio	
<b>Educación Inicial</b> (Constituido por Jardines Maternales (Niños de 45 días a menos de 3 años) y Jardines de Infantes para niños de 3 a 5 años. Es obligatoria la sala de 5 años.)	Sala						0					Sala	<b>Educación Inicial</b> (Constituido por Jardines Maternales (Niños de 45 días a menos de 3 años) y Jardines de Infantes para niños de 3 a 5 años. Las salas de 4 y 5 años son obligatorias.)
	Sala						1					Sala	
	Sala						2					Sala	
	Sala						3					Sala	
	Sala						4					Sala	
<b>Educación General Básica</b> (Destinado a alumnos de 6 a 14 años de edad. Educación estructurada en 9 años. Es una unidad pedagógica organizada en 3 ciclos. Con Regímenes específicos para el cumplimiento de la EGB de la matrícula de Adultos y Especial. Es obligatorio.)	Sala						5					Sala	<b>Educación Primaria</b> (Destinado a alumnos de 6 a 11 años de edad. Educación estructurada en 6 años. Es una unidad pedagógica organizada en 2 ciclos. Con Regímenes específicos para el cumplimiento de la matrícula de Adultos y Especial. Es Obligatorio.)
	1º						6					1º	
	2º						7					2º	
	3º						8					3º	
	4º						9					4º	
	5º						10					5º	
	6º						11					6º	
	7º						12					7º	
	8º						13					8º	
9º						14					9º		
<b>Educación Polimodal</b> (Destinado a alumnos de 15 a 17 años. Tiene una duración de 3 años como mínimo. Ingresan quienes hayan cumplido la EGB. Con Regímenes especiales para dultos (garantizando el acceso al siguiente sistema)	1º						15					4º	<b>Educación Secundaria</b> (Común, Técnica y Agraria) (Destinado a alumnos de 12 a 18 años de edad. Educación estructurada en 6 o 7 años según la especialidad. Es una unidad pedagógica organizada en 2 ciclos, Ciclo Básico y Ciclo Superior Orientado. Es obligatorio.)
	2º						16					5º	
	3º						17					6º	
<b>Educación Superior No Universitaria</b> (Ingresan quienes hubieran completado el Polimodal. Se cumplirá en Instituciones Superiores (articuladas con la Universidad)	1º						18					7º	<b>Educación Superior No Universitaria</b> (Ingresan quienes hubieran completado el Nivel Secundario. Tiene por Finalidad la Formación -de grado y continua-, Docente y Técnica)
	2º						O más					2º	
	3º											3º	
	4º											4º	

Oferta Educativa según Niveles y Modalidades  
Años de Escolarización Obligatorios según Leyes

El aspecto fundamental, entre los múltiples objetivos de política educativa de la nueva ley, radica en la expansión de escolarización obligatoria que indica que a cualquier alumno/a del sistema educativo se le garantiza en total 15 años de escolarización. El Nivel Inicial, las salas de 4 y 5 años y los Niveles Primario y Secundario son obligatorios. El Primario se estructura a lo largo de seis años, conformado por una unidad pedagógica dividida mediante primer y segundo ciclo. El Secundario de la Educa-

ción Común consta de seis años de escolarización, las instituciones educativas de la Educación Agraria y/o Técnica podrán conformarse en seis o siete años de escolaridad. Ambas modalidades se organizan por medio de dos ciclos, el Ciclo Básico y el Superior orientado.

La evaluación del alcance e impacto promovido por la nueva legislación educativa no será factible de medición objetiva hasta que se alcance establecer e institucionalizar las nuevas normas y la adaptación de las instituciones educativas a las formas de organización escolar establecidas. No obstante, creemos que el impacto de la expansión de la obligatoriedad educativa, política de mediano y largo plazo y, de las medidas de políticas públicas en materia educativa que se han implementado, por ejemplo la *Asignación Universal por Hijo*<sup>6</sup>, política de corto plazo, promovieron una modificación de la tendencia en la evolución y expansión de la cobertura del sistema educativo bonaerense de los últimos diez años.

En este sentido, nos parece oportuno resaltar algunas de las características respecto del comportamiento de la expansión de la matrícula total del sistema educativo bonaerense. En el siguiente gráfico, se detalla la evolución del total de la matrícula que asiste a las instituciones educativas de gestión estatal y privada de todos los niveles y modalidades educativas.

---

<sup>6</sup> En octubre del año 2009 mediante el Decreto N° 1.602/09 del Poder Ejecutivo Nacional se creó el subsistema no contributivo denominado Asignación Universal por Hijo para la Protección Social destinado a todos los/as niños/as y adolescentes entre 5 y 17 años de edad. Los criterios para el acceso obliga a que los responsables de los/as niños/as cumplan con los requisitos de vacunación, salud y asistencia a la escuela.

Gráfico N° 2 - Matrícula Total



A partir del gráfico presentado, se observa la tendencia en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2010. El primer rasgo, consiste en la estabilidad de la matrícula entre los años 2003 y 2006. Entre los años 2001 y 2006 se incorporaron más de 94 mil alumnos/as, equivalente a un incremento relativo del 2,2%.

El segundo aspecto a destacar es el cambio de tendencia: entre los años 2006 y 2010, se registraron tasas positivas de variación interanual. La matrícula se incrementó en casi 259 alumnos/as con una variación relativa del 5,9%. En efecto, las tasas de variación interanual fueron crecientes y, en el año 2009, se registró una variación muy significativa mediante la cual se incorporaron más de 101 mil alumnos/as, equivalente a un incremento relativo del 2,3%, constituyendo dicha magnitud un hito en la evolución de la cobertura del sistema educativo bonaerense.

Si bien no se cuenta con información empírica que nos proporcione la certeza o la magnitud del impacto generado por la Asignación Universal por Hijo, creemos que contribuyó en buena medida a la expansión de la cobertura del sistema educativo bonaerense. Asimismo, en el año 2007, en coincidencia con la sanción de la nueva Ley de Educación Provincial que expandió los niveles de escolarización obligatorios, se registró un incremento de más de 59 mil alumnos/as con una variación interanual del 1,3%.

Las trayectorias escolares de los niveles y modalidades educativas poseen particularidades y características propias que se modifican a lo largo de la historia. La Provincia tiene una importante tradición de política educativa inclusiva que permitió registrar altas tasas de escolarización de la población en cada uno de los niveles obligatorios. Para el año 2009, en el Nivel Inicial, la tasa neta de escolarización (TNE) para la “Sala de 4” rondaba el 83,9% y en la “Sala de 5” el 93,3%. En el Nivel Primario, la población se encuentra plenamente escolarizada y para el Nivel Secundario, la TNE estimada rondaba el 88%-89%.

En los gráficos siguientes, nos interesa abordar las tendencias delineadas por las trayectorias escolares de los Niveles de Educación Inicial, Primario y Secundario del sistema educativo bonaerense<sup>7</sup>.

En el Nivel Inicial la tendencia positiva de los últimos diez años fue creciente y se registraron variaciones interanuales positivas en cada año del periodo. Entre puntas, se incorporaron más de 117 niños/as equivalente a un incremento relativo del 20,8%. No obstante, resulta interesante destacar que a partir del año 2007, producto de la obligatoriedad, se incorporaron más de 61

<sup>7</sup> Para el cálculo de la evolución de la matrícula de los Niveles de Primaria y Secundaria se consideraron las diferentes Modalidades Educativas que cuentan con oferta de los niveles, es decir, la de Educación Común y la de Jóvenes y Adultos.

mil niños/as que representaron el 52,7% del incremento acumulado entre los años 2001 y 2010.

Gráfico N° 3 - Matrícula Niveles



En el Nivel Primario, durante los años 2001 y 2010, la matrícula permaneció constante con una leve tendencia creciente, debido a que se observan en promedio variaciones interanuales alrededor del 0,2%-0,3%. No obstante, entre puntas se incorporaron más de 37 mil alumnos/as equivalente a un incremento relativo del 2,2% en el año 2010 respecto del 2001.

En contraste, en el Nivel Secundario, la trayectoria escolar observada fue más heterogénea y variable. En la evolución de la matrícula entre los años 2001 y 2006, se observó una tendencia decreciente con una pérdida de más de 56 alumnos/as equivalente a una reducción acumulada del orden del 3,6%. A partir del año 2007, se observó un cambio de tendencia, coincidente con

el carácter de obligatoriedad del nivel, que implicó una incorporación de más de 30 mil alumnos/as con un incremento relativo interanual del 2,0%.

Entre los años 2010 y 2007, se registraron variaciones interanuales positivas de la matrícula, excepto la leve contracción del año 2008, que alcanzó un incremento acumulado de más de 90 mil alumnos/as, entre los años 2006 y 2010, equivalente a un incremento relativo del 5,9%.

Un aspecto destacable constituyó el año 2009 coincidente con la creación de la Asignación Universal por Hijo, en el cual se registró una variación interanual del 2,8% que significó una incorporación de más de 42 alumnos/as al nivel.

El crecimiento del sistema escolar observado entre los años 2009 y 2010 fue importante. Entre los años 2006 y 2010 la matrícula se incrementó en más de 90 mil alumnos/as, de los cuales cerca del 76% de ese incremento, equivalente a más de 68 mil alumnos/as, se registró durante los años 2009 y 2010.

En síntesis, en los últimos años la fuerte expansión del sistema educativo bonaerense ha sido un avance en el cumplimiento de la nueva legislación educativa que establece la obligatoriedad de 15 años y, que además, sentaron las bases que se deberán continuar profundizando para mejorar la calidad social de la educación que tienda a construir una sociedad con mayor justicia social e igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los niños/as, jóvenes y adultos de la Provincia de Buenos Aires.

## ***5.2. El Trabajo Docente y la Regulación Laboral***

### ***5.2.1. El docente: ¿apóstol, técnico, profesional y/o trabajador asalariado?***

La definición respecto de ¿cuál es el trabajo docente?, ¿en qué

consiste?, ¿quiénes lo realizan?, ¿la docencia es un trabajo homogéneo?, ¿qué imágenes representan el trabajo de Educar y Enseñar?, ¿cuáles son las condiciones económicas, políticas y sociales en las que trabajan los docentes? y ¿cómo impactan en las condiciones y medio ambiente de trabajo en el cual se desempeñan?, son algunas de las preguntas irresueltas en el campo de las discusiones académicas, pedagógicas y políticas.

En este apartado nos proponemos presentar una síntesis de las conceptualizaciones respecto del Trabajo Docente<sup>8</sup> que nos parece fundamental en cada una de las disciplinas que abordaron la temática para poner en tela de juicio las imágenes que se construyeron alrededor de la dimensión de la docencia.

En la Provincia de Buenos Aires, Pineau, rastrea los antecedentes acerca del origen de la estructuración de la docencia y caracterizó los modelos del “*Ser y Saber del Buen Docente*” en el cual se identificaban dos funciones y/o tareas, “... *en primer lugar, la de “Civilizar”, entendiendo como tal al conjunto de prácticas que buscaban despojar a los sujetos de sus características socio-culturales previas, para volverlos “ciudadanos civilizados”. En segundo lugar, la de “homogeneizar”, esto es la constitución de docentes homogéneos e intercambiables en función de formar ciudadanos también homogéneos e intercambiables, a semejanza de la idea de votante liberal...*”. (Pineau, 1997)

Birgin, realiza una investigación histórica sobre el origen, las continuidades y las rupturas en torno a la dimensión del *Trabajo Docente* en nuestro país y concluye que nació como una profesión libre y se reconfiguró como una profesión de Estado. En efecto, rastrea que “...los antecedentes históricos del trabajo

<sup>8</sup> Debido a cuestiones que delimitan los alcances del estudio, se evitó indagar en la cuestión de género en el trabajo docente debido a que merece una investigación con una profundización mayor.

*docente, radica cuando nace el Magisterio como profesión de Estado en conjunto con el desarrollo y creación del sistema de educación primaria. Sin embargo, el trabajo de enseñar existía previamente, aunque de forma más heterogénea y menos normada...”. Asimismo, “...con la conformación del magisterio, paralela a la secularización de la enseñanza, se normativiza la tarea docente en las escuelas a la vez que se regula la relación laboral a través de la asalarización de maestras y maestros...”.* (Birgin, 1999)

Draghi y otros, afirman que “...Hasta los años 50’, la docencia se estructuraba en torno al modelo normalista, con un ideal profesional que construía su identidad con un criterio misional laico, que llevaba delante de manera casi homogénea los proyectos que el Estado ponía en marcha. Los docentes comienzan a construir su identidad como trabajadores a partir de los procesos de sindicalización y la constitución del estatuto del docente...”. (Draghi y otros, 2007).

Saforcada y otros, destacan la concepción de los docentes implícita en los Estatutos Docentes que “...lo caracterizan como apóstol, como técnico ejecutor, como funcionario de Estado, como intelectual, como profesional y como trabajador...”. En efecto, “...La identidad docente está conformada por la conjunción y superposición de diversos aspectos. El docente puede ser concebido como trabajador, profesional, funcionario e intelectual...”. (Saforcada y otros, 2004b)

En palabras de Martínez, “...Estudiar el sector docente es penetrar en el difícil y sinuoso tema de la identidad de clase social y laboral. Ambas identidades se van construyendo juntas en la historia individual y colectiva de un grupo humano que comparte formación profesional, trabajo cotidiano y condiciones de vida particulares, determinadas por factores de origen

*social, familiar u opciones personales. Asimismo, la identidad laboral se va conformando a través de una interrelación histórica de tres dimensiones de análisis que detallamos a continuación: la profesión o el oficio, el trabajo concreto y el sector social laboral. Estos tres elementos constituyen el núcleo de la identidad laboral docente...”. (Martinez, 1993)*

El análisis de la “*escuela como espacio de trabajo*” realizado por Almandoz y Hirschberg, afirman que “...*Las escuelas configuran un universo altamente complejo y heterogéneo. En ellas intervienen diferentes sujetos sociales –directivos, maestros, alumnos, auxiliares, no docentes, padres, otros- en representación de distintos sectores institucionales –con diferentes historias, intenciones, tiempos, tareas, responsabilidades- lo cual genera una compleja red de relaciones...”. Respecto del carácter del trabajo docente describe “...una doble dimensión del trabajo, como trabajador, ya que comparte los mismos condicionantes laborales que el resto del colectivo de los trabajadores y, también como profesional, con una función específica, una preparación sistémica para realizar su tarea...”. Asimismo, “...en la tarea docente, así como en otros trabajos que cumplen funciones de servicio social o asistenciales significativas para el conjunto de la población, la construcción de el perfil laboral está muy fuertemente definido por lo vocacional, la entrega y el sacrificio...”. (Almandoz y Hirschberg, 1992) y (Almandoz, 1998)*

Ezpeleta, estipula que “...*El trabajo docente no se realiza en un vacío, opera bajo determinadas condiciones que dependen tanto de la estructura y el contexto social del sistema educativo como de las relaciones existentes dentro de cada escuela. La escuela se convierte así en el ámbito donde el trabajo docente adquiere formas, modalidades y expresiones concretas...”. (Ezpeleta; 1989 en Almandoz, 1992)*

En el estudio de *Ser Docente*, afirma Rockwell, es recordar “... primero que nada, es un trabajo, y que como tal depende en gran medida de las condiciones dentro de las cuales se desarrolla, de las restricciones materiales y de la estructura institucional que delimita su ámbito propio. También, que el maestro, como trabajador, es a la vez sujeto, es un ser humano que ordena sus propios conocimientos, recursos y estrategias para hacer frente, cotidianamente, a las exigencias concretas que se le presentan en su quehacer...”. En efecto, “...comprender el trabajo del maestro implica acercarse al lugar donde se desarrolla, ya que dicho trabajo se realiza bajo determinadas condiciones, que dependen tanto de la estructura y el contexto social del sistema educativo, como de las relaciones existentes dentro de la escuela...”. (Rockwell, 1985)

Narodowski, define los contenidos del trabajo docente y afirma que “...se refiere a todas las expresiones que a lo largo de la historia dieron vida a la docente: todo aprendizaje intencionado implica el trabajo de alguien...”. En este sentido, “... el trabajo pedagógico, subdivido en tareas didácticas y tareas administrativas...”. Las primeras se refieren exclusivamente a la enseñanza y las segundas, a tareas de planificación y evaluación. (Narodowski y Narodowski, 1988)

En conclusión, en este apartado se delinearon algunas de las definiciones del *Trabajo Docente* mediante las cuales se pudo observar que lejos de alcanzar una conceptualización unívoca, contrariamente, su definición dependerá, por un lado, del contexto histórico, económico, político y cultural de la sociedad que le imprime una valoración social dinámica y, por otro lado, de cada una de las instituciones educativas de acuerdo al medio ambiente en el cual se encuentra inserta. No obstante, el patrón común a todas radica en que los docentes no sólo realizan tareas específicas-pedagógicas, sino que además, cuentan con tareas invisibilizadas

de administración, asistenciales y/o comunitarias.

### **5.2.2. La Regulación Laboral**

Los estudios realizados sobre el trabajo docente en tanto relación laboral como parte del empleo público, se orientan hacia a la conclusión que bajo dicha relación contractual los docentes poseen y gozan de beneficios que los diferencian de los trabajadores del sector privado. En efecto, suele criticarse ciertos derechos laborales que el empleo público garantiza en términos de estabilidad en el puesto de trabajo, aguinaldo, excesivo régimen de licencias, etc... No obstante, creemos en la imposibilidad de la comparabilidad fáctica entre el régimen de Empleo Público respecto del empleo privado, ya que ambos han tenido diferentes propósitos, objetivos, finalidades, motivaciones y condiciones laborales.

La regulación laboral en la cual se contempla el empleo público de los trabajadores del sistema educativo implica abordar una complejidad que excede los límites del presente trabajo, pero resulta oportuno sintetizar las principales normativas de manera integrada para caracterizar la relación laboral del Estado con los trabajadores docentes, administrativos y/o auxiliares que se desempeñan en las instituciones educativas de gestión estatal<sup>9</sup>. El sentido impreso al análisis de la regulación no es ecuaníme ya que "...algunas teorías entienden la regulación como el ajuste entre los diferentes actores involucrados para llegar a un equilibrio social óptimo. Son teorías que refuerzan la idea corriente de regulación como el logro de un funcionamiento "correcto". Sin embargo, existen otras formas de pensar la regulación, radicalmente distintas de las anteriores. De acuerdo con los abordajes políticos, la regulación no asegura ni armonía, ni equilibrio social, ni optimización del funcionamiento. Esto es así porque la elaboración y la aplicación de reglas es una disputa social y da lugar a conflictos..." (Saforcada y Felman; 2010)

<sup>9</sup> Los trabajadores que se desempeñan en instituciones educativas de gestión estatal la regulación laboral corresponde a la del empleo privado y su normativa correspondiente.

El conjunto de normas que constituyen la arquitectura legal que contemplan los derechos, deberes y obligaciones laborales de los trabajadores del sistema educativo bonaerense son la: Constitución de la Nación, Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Reglamento General de Escuelas Públicas, Estatuto del Docente, Ley de Personal Administrativo y/o Auxiliar, Ley de Educación Nacional, Ley de Educación Provincial, Ley de Paritaria Docente, Ley de Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público y Resoluciones de las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs).

#### ***5.2.2.1. Constitución de la Nación Argentina***

La Ley suprema que rige un país es la Constitución de la Nación. Los derechos sociales, particularmente los referidos a los laborales se consagran en los artículos N° 14 “...*Todos los habitantes de la Nación gozan del derecho...de trabajar...*” y en el N° 14 Bis “...*las que asegurarán al trabajador; condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil, igual remuneración por igual tarea...Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación obligatoria y al arbitraje y el derecho a huelga...*”.

En la historia del constitucionalismo argentino recién en el año 1949 se consagró como hito el *Constitucionalismo Social* que contempló los derechos sociales plenos que alcanzó una dimensión inédita del *Trabajo* respecto de los “...*derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura...*” que implicó “...*sincronizar el derecho positivo, posibilitando el tránsito de un orden constitucional liberal a uno Social...*”. (Cuartango, 2009)

En este sentido, “...*la inclusión de los derechos sociales (y en especial los laborales) significaba una novedad en la tradición*

*constitucional argentina y aproximaba a la Carta Magna a otras que se inscribían en el constitucionalismo social como el caso de la Constitución Mexicana de 1917, la alemana de la República de Weimar y la de la República Española...”. (Cattaruzza, 2009)*

Esta constitución fue derogada en 1956<sup>10</sup>, por la Dictadura de la Revolución Libertadora del 55’ que restableció la vieja Constitución de 1853 con la incorporación del artículo 14 bis, en el cual se delimitaron y redujeron las conquistas constitucionales de 1949.

### **5.2.2.2. Constitución de la Provincia de Buenos Aires**

La representación del *trabajo* en la Constitución Provincial “... *es un derecho y un deber...*”<sup>11</sup>, asimismo, “...*La Provincia reconoce los derechos de asociación y libertad sindical, los convenios colectivos, el derecho a huelga y las garantías al fuero sindical de los representantes gremiales...*” y respecto del Empleo Público “...*la Provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo...*”.

Específicamente en materia educativa, la Constitución Provincial consagra los principios, derechos y garantías fundamentales para la cultura y la educación en la sección octava compuesta por cuatro capítulos que contemplan los artículos del 198 al 205. Asimismo, se determina la forma particular del gobierno y administración del sistema cultural y educativo provincial.

### **5.2.2.3. Reglamento General de las Escuelas Públicas**

Los principales aspectos referidos a la regulación de las instituciones educativas del sistema educativo bonaerense se encuentran establecidos en el Reglamento General de Escuelas

<sup>10</sup> La derogación de la Constitución de 1949 se realizó mediante un bando emitido el 27 de abril de 1956. (Rubinzal; 2010)

<sup>11</sup> Artículo N° 39 de Constitución de la Provincia de Bs. As.

Públicas sancionado en el año 1958<sup>12</sup>.

Esta norma que está vigente, y que rigió durante más de 60 años la micropolítica escolar, se encuentra, obviamente desactualizada debido a las diferentes reformas de estructura del sistema educativo y, además se originó sobre una concepción jurista conservadora, excluyente y elitista coincidente con la política militar de ese entonces. Asimismo, la organización del *sistema educativo* se encontraba fuertemente influida y reducida a la escolarización primaria como núcleo duro del sistema educativo bonaerense.

No obstante, resulta interesante señalar que se contemplaban algunas cuestiones básicas respecto de la “*organización del trabajo escolar*”<sup>13</sup> entre las cuales se encontraban referencias al periodo lectivo, turnos horarios, asuetos, vacaciones, la preparación de las clases, el material didáctico, los textos escolares, las conmemoraciones patrióticas, excursiones escolares, entre otras.

En junio del presente año el Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, presentó el “*Proyecto del Nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas*” elevándolo al Gobernador para su pronta sanción mediante firma de decreto.

Este acontecimiento constituye un *hito* histórico dentro de las políticas públicas destinadas a mejorar el funcionamiento general de las instituciones educativas ya que actualiza el marco jurídico que rigió (y aún hoy) el funcionamiento de las escuelas en el marco de las nuevas Leyes de Educación Nacional y Provincial, con el firme propósito de profundizar la construcción de

<sup>12</sup> El Reglamento General se sancionó durante la intervención de la Provincia de Buenos Aires de la dictadura militar liderada por Aramburu.

<sup>13</sup> Capítulo N° III del Reglamento General de Escuelas Públicas

una educación más democrática y con mayor participación de los diferentes actores docentes, no docentes, padres y organizaciones civiles que se incorporan a la ampliación de la concepción de *comunidad educativa*.

Entre los múltiples aspectos del proyecto del Nuevo Reglamento General de Instituciones Educativas, se resalta la unificación jurídica del sistema educativo en términos de la regulación de todas las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades educativas y los tipos de gestión (estatal, privado, municipal, etc.).

Configura y tipifica la actividad institucional-educativa y define a los integrantes del equipo de trabajo según sus funciones individuales y colectivas. Entiende por trabajo docente, el realizado por el personal docente y distingue entre el marco general de trabajo y las tareas y/o actividades específicas, en el cual el marco general responde a los fines estipulados por la Ley de Educación Provincial y son irrenunciables y las actividades y/o tareas de los docentes constituyen la materialización del marco general de trabajo. Asimismo, contempla los derechos y obligaciones del personal administrativo y/o auxiliar y estipula las actividades y tareas asignadas con la finalidad de promover mejores condiciones y medio ambiente de trabajo dentro de las instituciones educativas.

Una innovación en materia pedagógica es la creación del Plan de Continuidad Pedagógica, que establece cómo serán los mecanismos que implementará cada institución educativa para garantizar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos, constituyendo un mayor grado de autonomía en las prácticas pedagógica de cada institución.

Otros puntos destacables son que se eliminarán completamente

las horas libres, fomenta la creación de los centros de estudiantes, impulsa la creación de un Plan de Prevención de Riesgos y se eliminarán los mínimos de alumnos para creaciones y/o desdoblamiento de secciones.

Por último, se eliminaron algunas curiosidades que comprendía el anterior reglamento, que a pesar de estar sin efecto práctico permanecían en la norma, como el examen de ingreso y la obligatoriedad de que los alumnos repitentes concurren al turno tarde de la institución.

#### ***5.2.2.4. Estatuto del Docente<sup>14</sup>***

El Estatuto del Docente contempla los deberes y derechos del personal docente del sistema educativo de la provincia fue sancionado mediante la Ley Provincial N° 10.579 en octubre de 1987 con su Decreto Reglamentario del año 1992.

El Estatuto constituye la relación contractual entre el Estado (empleador) y los docentes (trabajadores) y consiste en una herramienta fundamental para el colectivo de los docentes ya que implícitamente en su cuerpo legal se encuentra la búsqueda de materializar la dimensión del rol docente y la orientación que se espera de él. En efecto, respecto de los deberes y derechos consignados se explicita cómo se piensa al docente y cuál es su orientación. Saforcada y otros, nos proporcionan una clasificación de los deberes y derechos del docente de tal manera que permiten dimensionar claramente los sentidos y las imágenes implícitas en el cuerpo legal.

Respecto de los deberes, las dimensiones que se procuran re-

---

<sup>14</sup> Los antecedentes que le dieron origen al Estatuto del Docente de la Provincia consistieron en: a) el primer Estatuto sancionado en 1954 denominado "Estatuto del docente Argentino del General Perón", posteriormente derogado y b) el "Estatuto del Personal Docente Nacional" sancionado en 1958, cuyo matriz del cuerpo legal fue adoptado por la gran mayoría de los estatutos provinciales, incluido el de la Provincia.

gular son: I) *Relacionados con la construcción de la identidad nacional y los valores a promover*, II) *Como miembro del sistema educativo*, III) *Vinculados con su tarea profesional* y IV) *Apelan al sujeto más allá de su rol docente* y, respecto de los Derechos son: I) *Carrera Docente*, II) *Condiciones Laborales* y III) *Participación en las instancias de gobierno escolar, Juntas de Clasificación y Disciplina*. (Saforcada y otros, 2004b)

Sintéticamente, los lineamientos generales consignados en el Estatuto son, respecto de la clasificación de las instituciones educativas de gestión estatal, el ingreso a la docente, la carrera docente y/o escalafón, la estabilidad, remuneraciones, ascensos, traslados, permutas y reincorporaciones, los tribunales de clasificación y de disciplina, el perfeccionamiento docente y el tipo de jornada laboral correspondiente a cada nivel y modalidad de enseñanza.

El Estatuto del Docente se constituye como un ícono de las conquistas laborales de los docentes a lo largo de toda su historia, implica la existencia de una herramienta legal que colectivamente les permite constituirse como parte integrante del conjunto de los trabajadores. No obstante, resulta importante destacar que a lo largo de la historia de la conformación del colectivo docente, hubo y aún persisten dos visiones opuestas, la magisterial de *Educadores* y la de empleados públicos y/o funcionarios de *Trabajadores de la Educación*.

En este sentido, Migliavacca y otros, reafirman la importancia de la existencia cuando definen que “...*se amplían los espacios de participación de los docentes –a través de sus representantes gremiales- en la negociación por el reconocimiento material y legal del derecho a condiciones laborales más dignas y mecanismos transparentes en la selección de los trabajadores...*” (Migliavacca y otros, 2004a)

En este sentido, adherimos a la conceptualización del Estatuto definido como “...*la forma que toma la reglamentación de las relaciones laborales en el sector público, en los que se expresan relaciones sociales y de fuerza, materializadas en un acuerdo que define la relación entre el capital y los trabajadores en un momento histórico dado...*”. (Saforcada y otros, 2004b).

#### **5.2.2.5. Personal Administrativo y/o Auxiliar**

Las regulaciones laborales del personal no docente, administrativo y/o auxiliar, que se desempeñan en las instituciones educativas de gestión estatal se encuentran normalizadas por la Ley Provincial N° 10.430 sancionada en el año 1986 y su Decreto Reglamentario N° 1.869 del año 1996.

En el cuerpo de la Ley se estipulan las condiciones de admisibilidad, ingreso, carrera, antigüedad, remuneración, estabilidad, capacitación, condiciones laborales, cese, disponibilidad, régimen de licencias y jubilación del personal dependiente del Poder Ejecutivo Provincial que desempeña tareas y/o actividades en la Administración Pública Provincial. La tipología de los puestos de trabajo “*Escalafón*” corresponden a I) *Jerárquico*, II) *Obrero*, III) *Administrativo*, IV) *Técnico*, V) *Profesional* y VI) *Servicio*.

Respecto de los deberes se concentran en el artículo N° 78 se afirma que “...*los agentes deben cumplir estricta e ineludiblemente las siguientes obligaciones: a) Prestar servicios en forma regular y continua; b) Obedecer las órdenes de un superior jerárquico; c) Mantener la reserva debida de los asuntos laborales; d) Cuidar los bienes del Estado; e) Proceder con cortesía y diligencia en el trato con el público; f) Cumplir con los cursos de capacitación; g) Declarar bajo juramente las actividades de carácter privado y h) Observar la vía jerárquica en toda prestación referida a actos de servicios...*”. Cómo se observa, la

norma implícitamente contiene un régimen rígido y burocrático respecto de las tareas y actividades de los agentes.

Un aspecto llamativo es la estipulación en su artículo N° 79 de prohibiciones exigidas a los agentes en las que se caracterizan “...a) *Percibir estipendios o recompensas que no sean determinados por las normas vigentes; b) Arrogarse atribuciones que no le correspondan; c) Ser directo o indirectamente proveedor o contratista del Estado Provincial; d) Administrar, asesorar o patrocinar a entidades y personas físicas de carácter privado en su vinculación con las actividades del Estado Provincia; e) Retirar bienes del Estado; f) Practicar la usura en cualquiera de sus formas; g) Hacer uso de las credenciales otorgadas por su carácter de agente público y h) Exigir adhesiones políticas, religiosas o sindicales a otros agentes en el desempeño de su función ...*”. Asimismo, se contempla un “*Régimen Disciplinario*” de gran extensión que consiste en un conjunto de 26 artículos que los regulan.

#### **5.2.2.6. Ley de Educación Nacional**

La nueva Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 consagró, entre sus múltiples objetivos de política educativa, en el Título N° IV los Derechos y Obligaciones y la Formación de los Docentes<sup>15</sup> cuyos lineamientos incluyen la concepción de los derechos laborales de los docentes a nivel nacional.

En términos de derechos garantiza “...*el ejercicio de la docencia sobre la base de la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza en el marco de los principios establecidos por la Constitución Nacional...*”. Asimismo, en términos de condiciones y medio ambiente de trabajo promueve que “...*el desarrollo de sus tareas en condiciones dignas de seguridad e higiene, a la estabilidad en el cargo, a los beneficios de la seguridad social, jubilación y obra social y a un salario digno...*”, respecto de

15 El Capítulo N° 2 del Título N° IV se optó por excluirlo del análisis porque merece ser objeto de otro estudio de investigación específico.

la prevención de la salud de los trabajadores “...*el acceso a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales...*” y en términos de la representación sindical a “...*la negociación colectiva nacional y jurisdiccional y a la libre asociación y al respeto integral de todos sus derechos como ciudadanos...*”. (LEN, 2006)

Respecto de las obligaciones los docentes deberán “...*cumplir y hacer respetar los principios constitucionales...la normativa institucional y la que regula la tarea docente...*” y además “...*cumplir con los lineamientos de la política educativa de la Nación y las Provinciales según los diseños curriculares y a capacitarse y actualizarse en forma permanente...*”. Asimismo, incorpora a los otros trabajadores excluidos hasta la actualidad y que colaboran con la prestación de la educación “...*el personal administrativo, técnico, auxiliar, social, de la salud y de servicio es parte integrante de la comunidad educativa y su misión principal será contribuir a asegurar el funcionamiento de las instituciones educativas y de los servicios de educación...*”. (LEN, 2006).

#### ***5.2.2.7. Ley de Educación Provincial***

En el año 2007 se sancionó la nueva Ley de Educación Provincial mediante la cual la provincia garantiza el derecho social a la educación, define a la educación y el conocimiento como bienes públicos que constituyen derechos personales y sociales, configura la unidad del Sistema Educativo Provincial con una estructura organizacional según los diferentes niveles y modalidades educativas, promueve la eliminación de la histórica antinomia de la educación estatal y privada como contrapuestas y define, a través de los nuevos fundamentos legales, que la educación es pública, gratuita y laica en todo el territorio provincial.

En el cuerpo legal reposiciona el papel de los diferentes actores

de la comunidad educativa definiendo en el Título N° IV los derechos, responsabilidades y obligaciones de cada uno de ellos. En el caso de los docentes define los derechos “...*al desarrollo de sus carreras profesionales y al ejercicio de la docencia sobre la base de libertad de cátedra y la libertad de enseñanza...a la capacitación estatal gratuita, permanente a lo largo de toda la carrera, en servicio y con puntaje...*”. Respecto de las condiciones laborales enuncia el derecho “...*al acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, a la participación en la elaboración e implementación de los proyectos institucionales y a la estabilidad en el cargo titular en tanto su desempeño sea satisfactorio...*”, reafirma el rol de la representación sindical docente “...*a participar en la actividad gremial, a la libre asociación, a la negociación colectiva, a un salario digno y a los beneficios de la seguridad social...*” y promueve el “...*desarrollo de sus tareas en condiciones adecuadas de seguridad e higiene y el acceso a programas de salud laboral y la prevención de las enfermedades profesionales...*”. (LEP, 2007)

En el marco de las obligaciones los docentes deberán “...*respetar y hacer respetar los principios constitucionales, la libertad de conciencia, la dignidad, la integridad...*”, respecto de las tareas docentes “...*a enseñar saberes y promover valores que aseguren la totalidad de los derechos educativos de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, cumplir con los lineamientos de la política educativa provincial, a capacitarse y actualizarse permanentemente y a ejercer su trabajo de manera idónea y responsable...*”. (LEP, 2007)

Asimismo, incorpora en el cuerpo legal los derechos, responsabilidades y obligaciones del personal Técnico-Administrativo, Profesional y Auxiliar de Servicio cuya misión principal es “...*contribuir a asegurar el funcionamiento del Sistema Educativo Provincial y de las instituciones educativas, conforme al régimen de derechos y obligaciones que establece la normativa*

*específica...*” con el objeto de jerarquizar el rol que ocupa cada uno de los actores de la comunidad educativa.

#### **5.2.2.8. Ley de Paritaria Provincial Docente<sup>16</sup>**

La sanción de la norma, en el año 2007, institucionalizó la negociación colectiva como medio de diálogo en la relación laboral entre el Estado (empleador) y los docentes del Sistema Educativo Bonaerense (trabajadores). La existencia de esta nueva legislación constituyó un *hito* histórico en el cumplimiento de los derechos laborales del sector. No resulta menor este acontecimiento ya que las “...*normas plasman una política concreta como política de Estado, o sea, estabilizan decisiones de gobierno...que pretenden trascender a una gestión o un periodo...*”. (Zaffaroni, 2007)

En este sentido las normas constituyen aspiraciones ideales de lo que debería ser la *realidad*, cuestión que si aún no lo es, se construye como producto de la construcción social de la expansión y cumplimiento de los derechos laborales. La existencia de la norma permite a los trabajadores que “...*las condiciones de trabajo puedan ser discutidas en el marco de una discusión más amplia sobre la forma y los modos de organizar el trabajo para garantizar la circulación y distribución del conocimiento...*”. (SUTEBA, 2006)

El cuerpo legal de la Ley define los límites de la representación de los trabajadores docentes que se desempeñan en instituciones educativas de gestión estatal a través de las organizaciones de trabajadores organizados, estipula que se podrán realizar ne-

---

<sup>16</sup> El principal antecedente por el reclamo de la negociación colectiva por parte de los trabajadores de la educación se registro en 1990 mediante la sanción de la Ley Nacional N° 23.929 que procura generar las garantías legales para la “Negociación colectiva para los trabajadores docentes”. Esta norma constituyó un artilugio jurídico formal ya que debido a la complejidad impuesta en el cuerpo legal hacia dificultosa su aplicación concreta y real.

gociaciones de carácter general y/o particular y en su artículo n° 9 define que “...podrá comprender todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las vinculadas a la prestación de servicios y condiciones de trabajo...”. (LPPD; 2007)

En este sentido, las asociaciones sindicales<sup>17</sup> que participaron en la comisión negociadora fueron el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), la Federación de Educadores Bonaerense (FEB), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), y la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), entre los cuales, las partes acordaron constituir cuatro comisiones de trabajo: a) salarios, b) reglamentación de la ley, c) salud laboral docente y d) carrera docente y escalafón. (Sanguinetti y López, 2007).

#### ***5.2.2.9. Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMISaSEP)***

El rol asumido por el Estado Provincial durante los últimos años en materia de políticas públicas activas ha sido notorio. Con el propósito de mejorar la calidad del empleo de la administración pública provincial en el año 2008 se constituyó la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público -CoMISaSEP-, mediante resolución conjunta a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Gobierno, el Ministerio de Trabajo y la Secretaría General de la Gobernación.<sup>18</sup>

En el artículo primero de la norma define la finalidad de la CoMISaSEP “...que tendrá a su cargo proponer políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial, atendiendo fundamen-

---

<sup>17</sup> Sólo dos asociaciones sindicales rechazaron la ley de paritarias, Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y Unión Docentes de la Provincia de Buenos Aires (UdocBA).

<sup>18</sup> Resolución N° 391/Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, Resolución N° 164/Ministerio de Trabajo y Resolución N° 145/Secretaría General.

*talmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas...”.*

La conformación de este ámbito interministerial de la CoMISaSEP tiene como propósito generar un espacio de participación activo por parte de las organizaciones sindicales que promueva el debate y la discusión respecto de cómo mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo desarrollando acciones destinadas a la prevención y la protección de la salud laboral docente.

En este sentido, en diciembre del año 2010 la legislatura Provincial sancionó la Ley N° 14.226 que consagró como política de Estado el cuidado de la salud y la seguridad de los trabajadores que se desempeñan en el Empleo Público. En efecto, dicha Ley estipula la creación de Comisiones Mixtas de Salud y Seguridad jurisdiccionales que se aboquen a la materia, para impulsar y generar insumos para la generación de políticas públicas en materia de mejoras de la calidad del empleo público.

Las misiones y funciones<sup>19</sup> de la CoMISaSEP son extensas, a modo de sintetizarlas se destacan I) Proponer e impulsar políticas públicas sobre las CyMAT de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial; II) Fomentar acciones de prevención de la vida y la salud laboral; III) Elaborar y generar proyectos normativos de regulación; IV) Promover un clima institucional de cooperación interjurisdiccional y las organizaciones sindicales; V) Realizar asistencia técnica a las jurisdicciones; VI) Diseñar y desarrollar un sistema de información e indicadores que permitan realizar un seguimiento y monitoreo de las CyMAT y la salud laboral; VII) Convocar a los actores participantes de la comisión a reuniones periódicas y VIII) Dictar el reglamento

<sup>19</sup> Para realizar un análisis minucioso de las Misiones y Funciones, en el artículo N° 5 de la Ley N° 14.226, se puntualizan cada una de ellas.

interno del funcionamiento que contenga los derechos y obligaciones de los participantes, la periodicidad y la forma de notificación a cada uno de ellos.

#### **5.2.2.10. Plantas Orgánicas Funcionales (POFs)**

Las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs) constituyen la herramienta legal mediante la cual se estipulan los parámetros referidos a la conformación de la estructura organizacional de las instituciones educativas. Comprende la estructura del plantel de personal docente necesario para cada una de ellas según los niveles y modalidades de enseñanza en el marco de cada diseño curricular mediante la cual se desprenden los parámetros respecto de los niveles óptimos para garantizar las condiciones pedagógicas en las cuales que se desarrolle el proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad.

Estas herramientas definen y estipulan los “...*criterios físicos, organizacionales y pedagógicos; permite la apertura y desdoblamiento de secciones y divisiones (mínimos y máximos de alumnos); faculta a un establecimiento tener uno o dos vice-directores, uno o dos secretarios (y así sucesivamente para otros tipos de cargos); a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Asimismo, estas normas diferencian estas autorizaciones según el ámbito geográfico (en general, urbano, urbano-marginal y rural) en el cual se localizan...*”. (Morduchowicz; 2000)

En la actualidad, con carácter general la Resolución N° 3.367 del año 2005 determinó el procedimiento para la confección de las POFs a través de los Comisiones Distritales de Tratamiento de las POFs de manera descentralizada. No obstante, en la actualidad se constituyeron las comisiones según las regiones educativas y respecto de los niveles Primario y Secundario, principalmente, ambas se modificaron en base a la nueva orga-

nización institucional de los niveles mediante la sanción de las respectivas resoluciones POFs.

En conclusión, en el presente apartado se realizó un estado de la situación legal y normativa con la intención de conocer y comprender la complejidad jurídica en la cual se encuentra inmerso el trabajo docente y la regulación de sus derechos y obligaciones del sistema educativo bonaerense. La sistematización y descripción del marco legal que contemplan los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores de sistema educativo bonaerense es fundamental y a pesar de que en muchos de los trabajos abocados a la materia suelen excluirlo debido a su complejidad, el esfuerzo aquí realizado radica en proveer un insumo básico que sirva como antecedente de futuros trabajos de investigación de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, se abordaron las principales normativas respecto de la regulación del “*Trabajo Docente*” del sistema educativo bonaerense sin constituir un estudio exhaustivo debido a los límites del presente trabajo de investigación. En este sentido, no se contemplaron el conjunto de: disposición, circulares, memos, resoluciones (a excepción de las referidas a las POFs) cuyo estudio excede los fines propios, como así también los “*Diseños Curriculares*” de cada nivel y modalidad de enseñanza que prescriben la política-pedagógica del trabajo docente de cada disciplina educativa.

Como propuesta se promueve la elaboración y conformación de un *Digesto Legal Educativo*<sup>20</sup>, de manera actualizada y de 20 Según la Resolución N° 989/09 DGCyE se creó un sistema de normas usuales digital en el ámbito del Consejo General de Cultura y Educación de la Provincia, pero aún dista de cumplir las necesidades que un Digesto Legal Educativo. No obstante, existe un antecedente previo del año 2006, mediante la Resolución N° 480/06 de la DGCyE se elaboró un material denominado “Recopilaron las Normas Vigentes en el Sistema Educativo Provincial para la Gestión en las Instituciones” muy exhaustivo, pero debido a la nueva normativa generada desde el año 2007 dicha herramienta

público acceso, que permita concentrar y unificar en un único cuerpo jurídico el conjunto complejo de la normativa educativa que contemplen cuestiones referidas al marco legal de las condiciones laborales de los trabajadores docentes, auxiliares y/o administrativos que se desempeñan en las instituciones educativas del sistema educativo bonaerense.

### **5.2.3. La Docencia como Empleo Público<sup>21</sup>**

En el presente apartado nos interesa delinear algunas de las principales características de la evolución y del comportamiento del trabajo docente desde la perspectiva del empleo público. La expansión de la fuerza laboral del sistema educativo bonaerense resultó ser una constante durante los últimos años promovida por la expansión de la obligatoriedad de los años de escolarización, cuyo principal corolario se manifiesta en la trayectoria de la docencia respecto del conjunto de los trabajadores.

El primer rasgo característico de la representatividad de la docencia respecto de la población económicamente activa, surge de la última información censal del año 2001. A partir de la cual la participación de los trabajadores de la enseñanza de las mujeres fue cercana al 18%, siendo mayor que el promedio total, el cual ronda el 8%. La participación de los varones es significativamente menor y ronda el 3%. En términos de las características geográficas de la provincia, resulta interesante destacar que en el *Conurbano Bonaerense*, se observa un leve aumento de la participación relativa de los varones y una reducción de las mujeres. Contrariamente, en el *interior de la provincia*, se observa un mayor peso relativo de las mujeres y una leve reducción de la participación masculina.

---

quedó desactualizada.

21 Agradezco al Mg. Diego Born por su colaboración en la elaboración de la información estadística que surge del Censo Nacional Población, Hogares y Vivienda/Año 2001 y de la EPH-Continua del INDEC. Las posibles falencias interpretativas son de mi exclusiva responsabilidad.

Gráfico N° 4 - PEA



Una aproximación actualizada de la evolución de la participación de los trabajadores de la enseñanza respecto de los *ocupados* de la población económicamente activa (PEA), surge de los relevamientos muestrales que realiza el INDEC a través de la Encuesta Permanente de Hogares. En el gráfico siguiente, se observa cómo se incrementó la participación de las mujeres del 32% en el año 2004 al 46% en el año 2010, con un incremento de 14 puntos porcentuales. En el caso de los varones, se observa una variación menos constante, propia del ingreso y salida del mercado laboral en actividades privadas, en la cual en el año 2004 se registró en torno al 10%, para crecer al 15% en el año 2007 y luego descender al 13% en el año 2010.

Gráfico N° 5 - Enseñan PEA



Este cambio en la tendencia de la lógica del mercado de trabajo y el empleo público docente tiene una significativa importancia debido a que como afirmó Birgin (1999), durante los años 90' el empleo público docente creció a medida que aumentaba el desempleo como forma complementaria de obtener ingresos en los hogares. En cambio, durante los últimos años, se observó un incremento de la participación de los trabajadores de la enseñanza en el empleo público en el marco del aumento de la tasa de empleo y la reducción de la tasa de desempleo de la provincia.

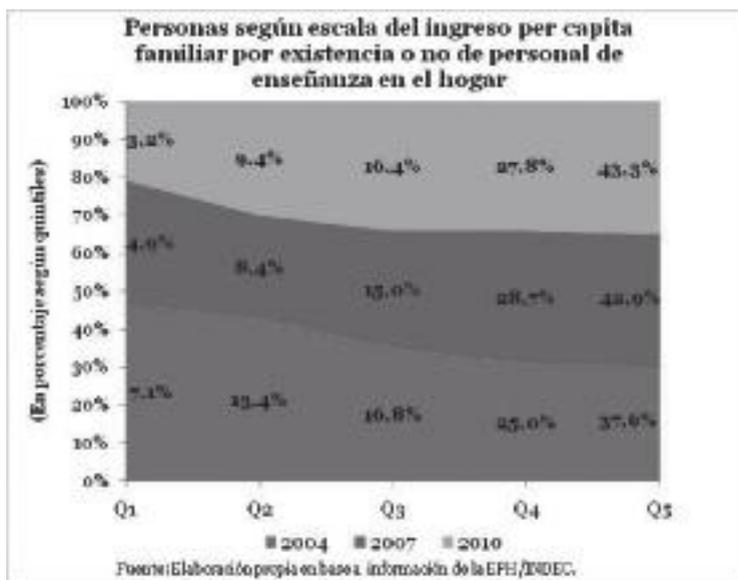
El impacto generado por medio de las políticas públicas activas del Estado, nacional y provincial, en materia de empleo e ingresos en educación, a través del establecimiento de salarios mínimos y garantías salariales, permitieron una mejora progresiva en la redistribución del ingreso hacia los trabajadores

más desfavorecidos. Más adelante se analiza exhaustivamente el financiamiento educativo, aquí nos interesa aproximarnos al impacto que alcanzó la recuperación de los salarios docentes respecto de los ingresos totales de los hogares.

En este sentido, en el siguiente gráfico, se puede observar la brecha de ingresos a través de la participación del *ingreso docente* respecto del *ingreso per cápita familiar* (IPCF) de tal forma que permite registrar la mejora y la reducción del grado de desigualdad entre los años 2004 y 2010. En efecto, en el año 2004, el 20,5% de los hogares con algún docente se encontraba ubicado en los quintiles Q1 y Q2 y, hacia el año 2010, dicho porcentaje se redujo al 12,6% con una caída del 8%. No obstante, el total de hogares-docentes del Q2, observamos que entre los 2004 y 2007, se redujo en un 5% y hacia el año 2010 se registró un leve aumento regresivo en el orden del 0,9%.

En el otro extremo, en los quintiles Q4 y Q5, en los cuales se concentran los mayores niveles de ingresos per cápita familiares, entre los años 2004 y 2010, se observó un fuerte crecimiento de la participación progresiva del 8,4%. En ambos quintiles la mayor progresividad se registró en el año 2007, respecto del 2004, en el cual el Q4 aumentó un 3,7% y, en el Q5, un incremento mayor en el orden del 5,3%. No obstante, hacia el año 2010, la participación de los hogares del Q4 se redujo en un 1% y en los del Q5 se registró una leve mejoría del 0,4%.

Gráfico N° 6 - Distribución Ingreso Doc.



Otro aspecto destacable resulta del análisis de la participación de las remuneraciones docentes relativas respecto del ingreso per cápita familiar de los trabajadores de la enseñanza que se desempeñan en la gestión estatal y/o privada. En el siguiente gráfico se observa la evolución de dichas participaciones relativas. Sobresale el incremento registrado por parte de los ingresos docentes de aquellos trabajadores que se desempeñan en instituciones educativas de gestión estatal con un incremento cercano al 4% entre los años 2004 y 2010, mientras que para aquellos docentes que se desempeñan en instituciones educativas de gestión privada, el incremento fue de casi un 2% en la participación relativa respecto del ingreso per cápita familiar en dicho periodo.

Gráfico N° 7 - Ingreso Doc. Estatal Privada



Estas estimaciones se generan a partir de la información que surge de la EPH que elabora el INDEC y permiten resaltar el fuerte impacto que alcanzó la recuperación de las remuneraciones de los trabajadores de la enseñanza de gestión estatal, en la cual se reflejando al mismo otra arista del crecimiento del financiamiento educativo como política de redistribución de los ingresos en los hogares de los docentes.

#### 5.2.4. Conflictividad Laboral Docente<sup>22</sup>

La conflictividad docente posee tantas razones y representaciones como la propia complejidad del sistema educativo en cada momento histórico. Describir el comportamiento y las causas que dan origen a un conflicto docente exceden los límites del presente trabajo y merece un análisis pormenorizado. No obstante agradezco a la Lic. Mercedes Chiappe por su predisposición a las consultas realizadas sobre las estadísticas en materia de "Conflictividad Laboral" del MTEySS.

tante, aquí se propone simplemente pasar revista a las estadísticas vigentes en la materia y destacar algunos aspectos sobresalientes del nuevo marco legal en el cual los trabajadores del sistema educativo bonaerense se encuentran en una situación de cumplimiento pleno de sus derechos laborales y la inédita instauración de la negociación colectiva tal como lo describimos en el apartado de la regulación laboral.

La relación entre el Estado Provincial (empleador) y los trabajadores (docentes y no docentes) del sistema educativo bonaerense registró un notable avance en términos institucionales<sup>23</sup>. La estrategia principal fue la sanción de la Ley de Paritaria Provincial Docente que le otorga status legal a la negociación colectiva del conjunto de los trabajadores de la educación. Asimismo, a nivel nacional, en el año 2008, se constituyó la Paritaria Nacional Docente en la cual participan de la mesa paritaria las asociaciones sindicales con representación nacional<sup>24</sup>.

En los últimos años la relación laboral de los trabajadores del sistema educativo bonaerense experimentó un grado inédito de institucionalización en términos del ejercicio real de la discusión paritaria, no sólo para el tratamiento de cuestiones salariales que son fundamentales, sino también, para cuestiones referidas a las condiciones de trabajo, la estabilidad en los cargos, cuestiones de prevención de salud y riesgos de trabajo, etc.

Históricamente, la docencia ha sido una actividad con gran conflictividad laboral que debido al tamaño y la estructura de la fuerza laboral docente, la convierte en una de las más grandes

23 Desde el año 2003 se experimentó un nuevo contexto de regulación del marco general del trabajo a nivel nacional. Entre los años 2003 y 2009, se pasó de registrar un total de convenios y acuerdos colectivos homologados de poco más de 200 a un total que superan los 1.300 para el año 2009. SPTyEL-MTEySS.

24 Los representantes son: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), Confederación de Educadores Argentinos (CEA), Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), Unión de Docentes Argentinos (UDA) y Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP).

del conjunto de las actividades laborales. En un estudio realizado por Palomino clasificó al sector educativo a nivel nacional de “...*alta intensidad orientado al conflicto, en la cual una elevada proporción de los conflictos desembocan en paro con una intensidad elevada en términos de las jornadas laborales no trabajadas...*”. (Palomino, 2009)

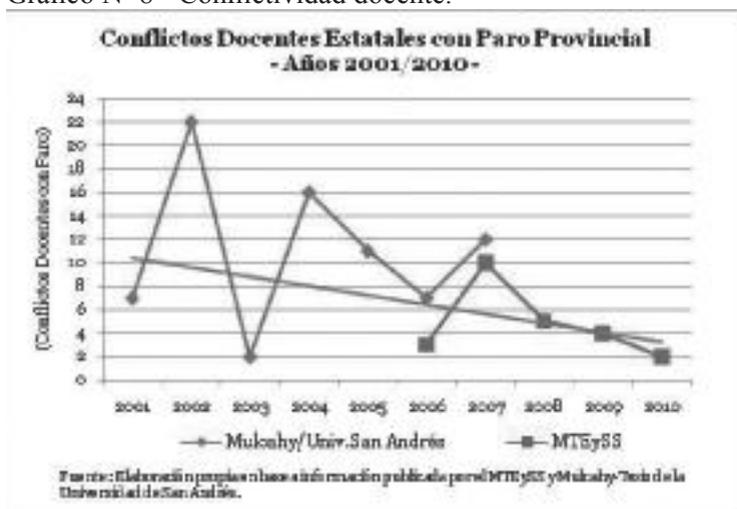
En el siguiente gráfico podemos observar la tendencia decreciente en términos de conflictos laborales docentes con paro a nivel provincial. Durante los años 2001 y 2002, las estadísticas que proporciona Mulcahy exponen el contexto de crisis social y económica que experimentó el país y la provincia como consecuencia de la salida del régimen de convertibilidad. No obstante, entre los 2003 y 2005 los conflictos laborales fueron variables. A partir del año 2005, con la estipulación de salarios mínimos docentes a nivel nacional decretados por el Estado Nacional se generó un clima de mayor certidumbre respecto de las políticas salariales docentes. Es destacable, que a partir del año 2008, los salarios mínimos docentes garantizados se acordaron en el marco de la Paritaria Nacional Docente<sup>25</sup>.

En total a lo largo del periodo se han generado entre ochenta y dos y ochenta y ocho conflictos laborales que desembocaron en paros provinciales de los trabajadores según las estadísticas consideradas. Se registraron tres picos elevados en la cantidad de paros, en el año 2002, veintidós paros, en el 2004, dieciséis paros y en el 2007 entre diez y doce paros.

---

25 En el marco de la Paritaria Nacional Docente se constituyeron cuatro comisiones: 1) Formación Permanente y Concentración Horaria, 2) Titularización y regulación de la carrera docente; 3) Pases interjurisdiccionales y 4) Salario Docente y Financiamiento Educativo.

Gráfico N° 8 - Conflictividad docente.



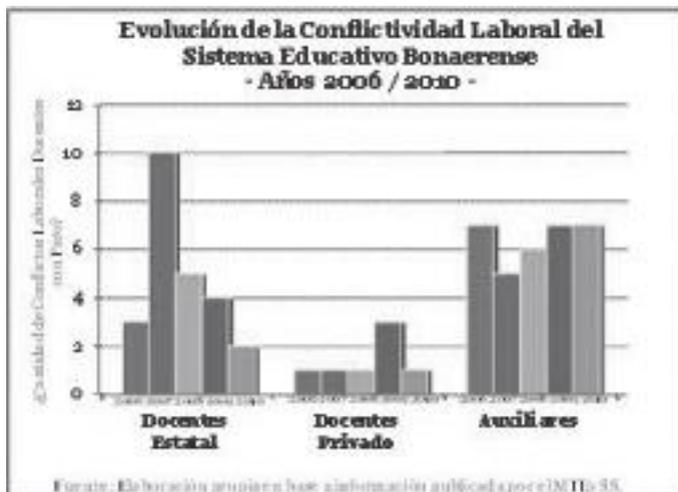
Entre los años 2008 y 2010 se registró una fuerte reducción de la conflictividad laboral docente pasando de 5 paros provinciales en el año 2008 a 2 paros realizados en el año 2010. Dicho mejoramiento de las relaciones Estado-Trabajadores es, producto de las nuevas instancias de diálogo entre las ambas partes que permiten, establecer y construir en conjunto pautas claras de funcionamiento y gobierno del sistema educativo bonaerense.

Un estudio realizado por especialistas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, ha clasificado en tres grados la conflictividad laboral docente *Bajo, Medio y Alto*. Según esta tipología, la Provincia de Buenos Aires registró una trayectoria de conflictividad laboral docente de *grado medio de conflictividad*. (Chiappe y Spaltenberg; 2009)

Un aspecto destacable que permite caracterizar la caída de la conflictividad laboral del sistema educativo bonaerense se relaciona con la categoría de los trabajadores involucrados, sean

docentes que se desempeñan en instituciones de gestión estatal o privada y de los auxiliares.

Gráfico N° 9 - Conflictividad Docente Gestión.



La mayor cantidad de conflictos laborales del sistema educativo bonaerense fue protagonizada por los *auxiliares* de las instituciones educativas que en promedio han realizado siete paros provinciales, pero con una cantidad de huelguistas menor, respecto de los docentes, en torno a los 20.000 – 25.000. De los *docentes estatales*, se observa cómo a partir del año 2008 la caída de la conflictividad laboral se reduce, pasando de los 10 paros provinciales del año 2007 a 5 en el año 2008, 4 en el 2009 y 2 en el año 2010. En el caso de los *docentes privados*, se observó una evolución constante de la conflictividad, en torno a 1 paro provincial anual entre el periodo, a excepción del año 2009, en el cual se comenzó a trabajar sobre una nueva reglamentación objetiva y la revisión de los criterios de la asignación de los subsidios de la Dirección General de Cultura y Educación a las

instituciones de enseñanza privada.

En conclusión, es necesario resaltar las contradicciones internas que presentan los actores del sistema educativo bonaerense, en el sentido de que las condiciones propicias para la existencia de conflicto que desembocan en paros provinciales serían en un contexto de desfinanciamiento del sistema, falta de asignación de cargos docentes, conflictividad social generalizada y abandono por parte del Estado del sistema educativo.

Pero como veremos, esta situación no se presenta en el actual contexto provincial, ya que desde el año 2005 se sancionó la ley de financiamiento educativo con la que se cumplió con todas las metas financieras de inversión, se ha expandido la oferta laboral docente y el Estado recuperó protagonismo como agente principal. En definitiva, nos encontramos en un contexto social y económico mucho más favorable que en la década del 90', pero sin embargo, la conflictividad laboral docente se ha reducido mucho menos que las mejoras descriptas anteriormente.

### ***5.2.5. Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo***

El campo de investigación de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo CyMAT de los trabajadores de la educación de los diferentes niveles y modalidades educativas se encuentra en proceso de formación debido a que aún no se cuenta con evidencia empírica que permita abordar y describir integralmente la materia. No obstante, se han realizado estudios de investigación que sentaron importantes antecedentes en la materia, pero que en su mayoría se limitaron al estudio de algunos factores particulares<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Entre los principales Trabajos de Investigación se encuentran: I) Martínez, Deolidia: "El Malestar de Enseñar" y "Salud y trabajo docente: tramas del malestar en la escuela". II) Mendizábal, Nora "Condiciones de Trabajo y Salud de los docentes primarios de la Provincia de Buenos Aires". III) Narodowski, Patricio y Mariano "La Crisis Laboral Docente". IV) Jaureguiberry, Luz Marina "Las condiciones de trabajo y salud

En el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación se encuentran dos direcciones que contemplan las temáticas en cuestión. La Dirección de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y la Dirección de Salud Laboral, ambas dependientes de la Dirección Provincial de Recursos Humanos. En el marco de estas unidades organizativas se contemplan las diferentes acciones que se desarrollan en materia de administración, gestión y estudios de las CyMAT en la orbita interna de la DGCyE.

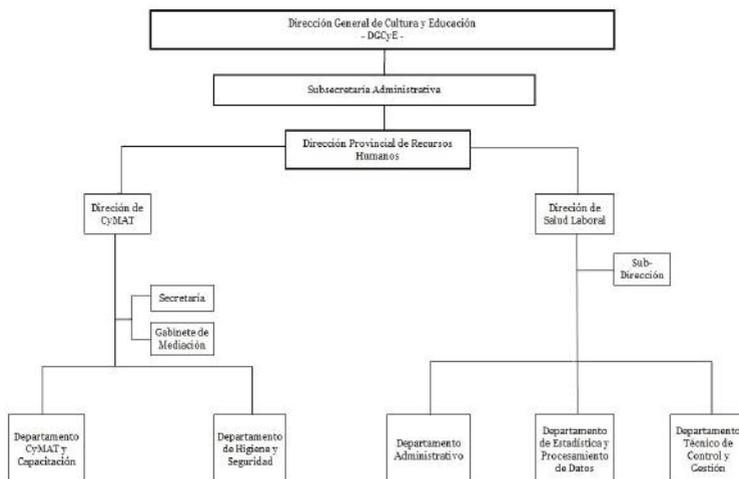
Las principales acciones y funciones de la *Dirección de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo CyMAT* consisten en diseñar, establecer e implementar las políticas, estrategias, planes y programas en materia de prevención de la seguridad e higiene de los ámbitos laborales de las instituciones escolares y de las diferentes dependencias internas de la DGCyE. Asimismo, implementa acciones y jornadas de capacitación respecto de los potenciales riesgos laborales con el objetivo de aumentar la concientización en materia de prevención de riesgos y accidentes. La estructura interna de la dirección se constituye a través de dos departamentos, el de *Condiciones de Trabajo y Capacitación* y el de *Higiene y Seguridad* y cuenta con un *Gabinete de Mediación*.

Por su parte, la *Dirección de Salud Laboral Docente*, tiene la responsabilidad de administrar y ejecutar las funciones necesarias para la aplicación y cumplimiento del *Sistema de Control de Licencias Médicas y Prevención de Salud* de todos los agentes, coordina la relación entre los prestadores privados, los municipios y la administración central del sistema de cobertura de salud, desarrolla y diseña dispositivos de análisis de costo/eficiencia del sistema de licencias, lleva estadísticas epidemiológicas y elabora propuestas de acciones de capacitación para la prevención y el cuidado de la salud laboral docente. Cuenta con de los docentes privados". V) Arocena, Magalí "Las CyMAT en el sector de educación desde el punto de los auxiliares de educación".

una subdirección y tres departamentos, I) *Administración*, II) *Departamento de Estadística y Procesamiento de Datos* y III) *Departamento Técnico de Control y Gestión*.

### 5.2.5.1. *Ámbito Institucional de las CyMAT*

Gráfico N° 10 - Organigrama CyMAT



En los apartados anteriores realizamos un estado de situación respecto de las diferentes dimensiones y conceptualizaciones que constituyen y caracterizan el *Trabajo Docente* y a la vez expusimos de manera integral las principales normas que regulan la relación laboral del Estado con el conjunto de los trabajadores del sistema educativo bonaerense que se desempeñan en instituciones educativas de gestión estatal.

A continuación abordaremos, algunos de los principales factores que proporciona el marco teórico del estudio de las CyMAT con el propósito de describir la carga laboral total, física, mental y psíquica de los docentes para indagar a partir de la información estadística

ca, cuáles fueron los avances tendientes a promover mejores condiciones y medio ambiente de trabajo en el marco de la promoción del “Trabajo Decente”.

La concepción del trabajo decente se instaló a partir de que el entonces Director General de la OIT, Juan Somavía, presentara en la Conferencia Internacional del Trabajo su concepción, dado que la “...*finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana...*”. (Somavía, 1999)

Neffa, define las Nuevas Formas de Organización del Trabajo (NFOT) y las Nuevas Formas de Gestión de la Fuerza de Trabajo (NFGF) y nos proporciona la clasificación básica de los factores implícitos en el desarrollo de toda actividad laboral. En efecto, afirma “...*que toda actividad laboral es una relación social y que implica necesariamente cuatro aspectos intrínsecos del ser humano, la Carga Laboral Total, la Carga Física, la Carga Mental y la Carga Psicosocial que se interrelacionan y desarrollan durante la jornada laboral dada en un determinado medio ambiente de trabajo...*”. (Neffa, 1995)

En cada uno de estos aspectos describe que la *Carga Física* de trabajo se intensifica y produce fatiga no tanto por el esfuerzo muscular directo, sino por los gestos y posturas que se deben adoptar y cambiar cada vez más rápidamente debido a las restricciones en las pausas por el ritmo elevado de trabajo. La *Carga Mental* resulta ser mayor porque se requiere más atención, más concentración, movilizar la capacidad para anticipar y la creatividad para dar una solución adecuada a las contingencias laborales y se manifiesta como *fatiga mental* debido a al excesivo razonamiento abstracto. Por último, la *Carga Psíquica*, es decir la que se origina por la movilización de la subjetividad de

los trabajadores, se intensifica porque para que el trabajo pueda llevarse a cabo de manera satisfactoria, se necesita el involucramiento del trabajador. Es decir, cuando en esas condiciones el trabajador no logra encontrar un sentido a su trabajo, sufre y esto puede conllevar un impacto sobre su salud. (Neffa; 2003)

El acceso a la evidencia empírica que brinde información exhaustiva para indagar las interrelaciones existentes de los diferentes factores es una necesidad y un requisito fundamental para iniciar cualquier estudio de investigación en la materia. No se cuenta con información actualizada que permita indagar de manera profunda sobre dichos factores, por tal motivo, nos proponemos realizar una aproximación breve de cada uno de ellos.

#### ***5.2.5.2. ¿Jornada Laboral y/o Jornada Escolar Docente?***

La Jornada Laboral de los docentes de los niveles y modalidades no se encuentra claramente definida en la normativa que regula el trabajo docente y ello plantea ambigüedades y contradicciones. Resulta complejo la definición de la jornada laboral formal de los diferentes tipos de cargos como por ejemplo el profesor de secundaria, de adultos, de artística, etc., pero existe un mayor consenso respecto de la jornada laboral de los Niveles Inicial y Primario.

Almandoz, plantea que se genera una *zona gris* debido a que “... *el límite de la jornada laboral queda establecido en términos de las horas semanales requeridas para el desempeño del cargo, pero fija un tiempo extraescolar-con remuneración- para tareas de previsión y evaluación sin límites mínimos y máximos - sin remuneración -...*”. (Almandoz, 1998).

Asimismo, Rockwell, afirma que “...*la concepción de un trabajo delimitado por la enseñanza en el aula oculta una cantidad de actividades adicionales que asumen los maestros, desde*

*el mantenimiento de la escuela hasta la elaboración de materiales, que exigen un tiempo fuera del horario normal...”. (Rockwell, 1985).*

*En correspondencia con dichas delimitaciones Sánchez, “...observa que en la actividad docente no hay regulación de la jornada de trabajo, concebida como derecho del trabajador. La única regla que se le aproxima, se relaciona con la jornada escolar. El único tiempo que se reconoce es el presencial, o el de atención de los alumnos. El tiempo institucional, de perfeccionamiento, de descanso, está oculto, pero se exige...”. (Sánchez, 1998)*

En conclusión, en la mayoría de los estudios realizados sobre el Trabajo Docente, permitieron generar una mayor visibilidad de la jornada laboral real en la que se encuentran distancias significativas respecto de las regulaciones y la normativa. En este sentido, no contamos con información fidedigna que nos permite indagar acerca de las jornadas laborales realizadas por los docentes de los diferentes niveles y modalidades. Muchas de las investigaciones que hemos citado se han abocado al estudio de la jornada laboral real por medio de la utilización de encuestas como instrumentos de consulta sobre la muestra determinada. Lo cierto es, que a pesar de no contar con información exhaustiva, la realidad del trabajo docente excede a la jornada normalizada con la efectivamente realizada.

### ***5.2.5.3. Carga Laboral Global***

Uno de los aspectos fundamentales respecto de la *carga laboral global* docente se vincula con la cantidad de alumnos/as por secciones y unidades educativas, valor que permite aproximarnos a la magnitud de estudiantes, frente a los cuales los docentes deben desempeñar su tarea y, a la vez, proporciona un parámetro respecto de las dimensiones y la estructura de las instituciones educativas según niveles y modalidades educativas.

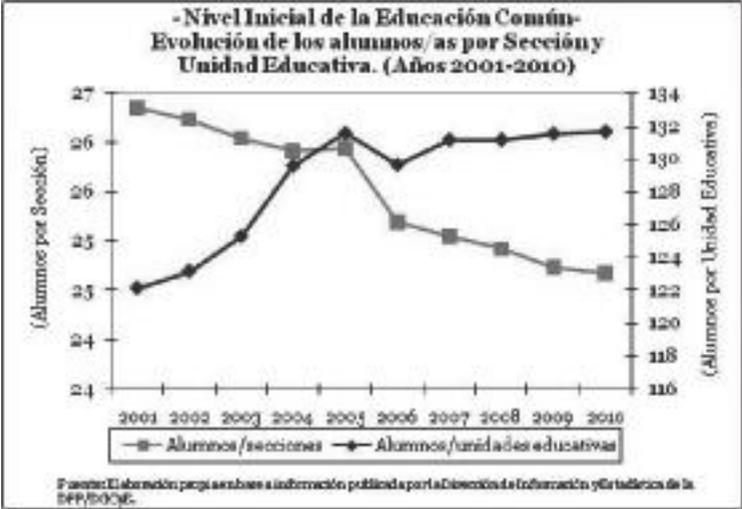
En este sentido, “...la necesidad de custodiar a los niños, a la vez que se les enseña, es otra condición ineludible del trabajo docente. En este contexto el maestro enfrenta problemas tan elementales como el ruido y la falta de tiempo, al intentar organizar los mejores momentos de cada día en que enseña y percibe que los alumnos aprenden. Así, la situación de trabajo se define ante todo por las exigencias inmediatas que el manejo de un grupo de alumnos le impone al maestro...”. (Rockwell, 1985)

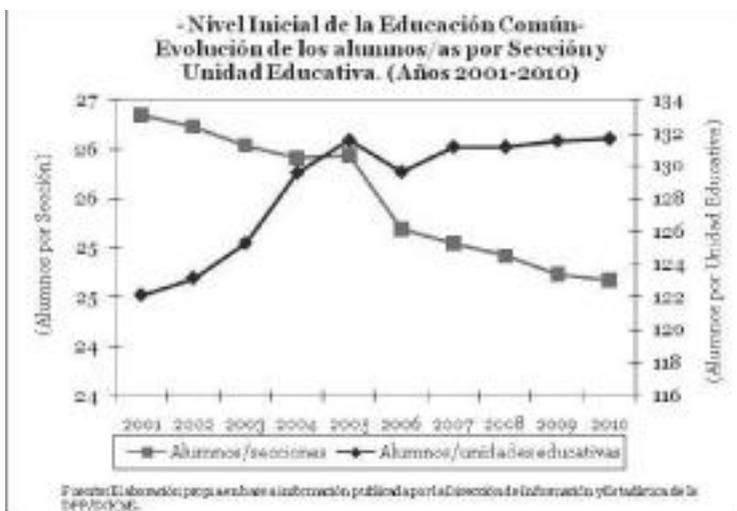
En el marco de la expansión del sistema educativo bonaerense, que se evidenció durante los últimos diez años, parece oportuno caracterizar la evolución del tamaño y la estructura según los niveles obligatorios, Inicial, Primaria y Secundaria. En términos generales, se observó un crecimiento constante de la matrícula en todos los niveles y modificaciones respecto de la organización interna de las instituciones educativas en materia de condiciones laborales de los docentes frente a alumnos que alivió el *ambiente físico de trabajo* promovidas para garantizar mejores condiciones pedagógicas.

En este sentido, resulta importante destacar que dicha expansión de la cobertura del sistema educativo bonaerense estuvo impulsada por políticas públicas activas destinadas a descomprimir las condiciones de trabajo de los docentes frente a alumnos. Estas condiciones, en términos cuantitativos y cualitativos, tenderían a reducir la *carga física y mental* de los docentes, ya sea, por una menor cantidad de niños/as y alumnos/as con los cuales debe realizar la práctica pedagógica, como también, descomprimir el esfuerzo de concentración en las clases, la corrección de las evaluaciones posteriores y el horario extra a la jornada laboral, debido a que, “...la mayor cantidad de alumnos por [curso/sección] implica mayor cantidad de trabajo...”. (Narodowski; 1988)

En el Nivel Inicial se observó una tendencia creciente a la incorporación de niños/as que acceden al nivel en el periodo 2001 – 2010, impulsada principalmente por la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años de edad, a partir del año 2007, con la nueva ley de educación provincial. En el año 2001, la cantidad promedio de niños/as por sección fue de 26 y la cantidad promedio de 122 niños/as por unidad educativa. Para el año 2010 se modifican ambas relaciones, pasando a 25 niños/as por sección y a 132 niños/as en promedio por unidad educativa, equivalente a un incremento promedio de 10 niños/as por unidad educativa. La expansión de la fuerza laboral del nivel, medida según designaciones/servicios docentes, entre los años 2007 y 2010, registró un aumento estimado del 13%-14% equivalente a un incremento de más de 5.200 designaciones docentes.

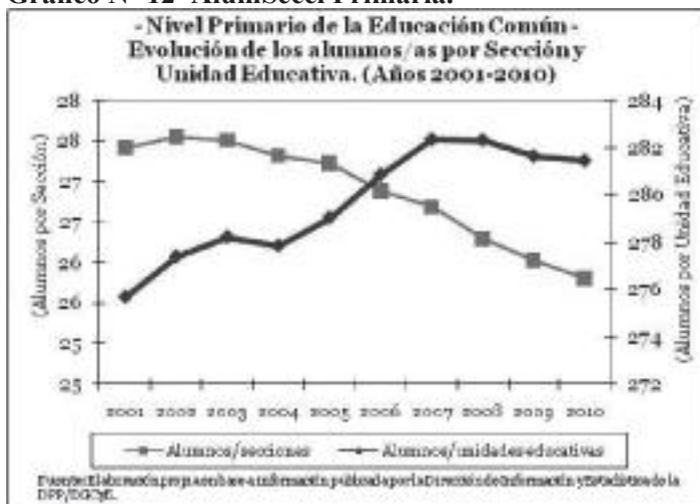
Gráfico N° 11- AlumSecci Inicial.





En el Nivel Primario la incorporación de alumnos/as fue menor producto de contar con altas tasas netas de escolarización. En el año 2001, la cantidad promedio de alumnos/as por sección fue de 27 y de 276 alumnos/as promedio por unidad educativa, en cambio para el año 2010, la cantidad promedio por sección fue apenas menor, 26 alumnos/as por sección pero el promedio de alumnos/as se incrementó a 281 alumnos/as por unidad educativa. La fuerza laboral en el nivel, permaneció constante en términos relativos con un leve incremento de 190 designaciones docentes entre los años 2007 y 2010.

**Gráfico N° 12- AlumSecci Primaria.**

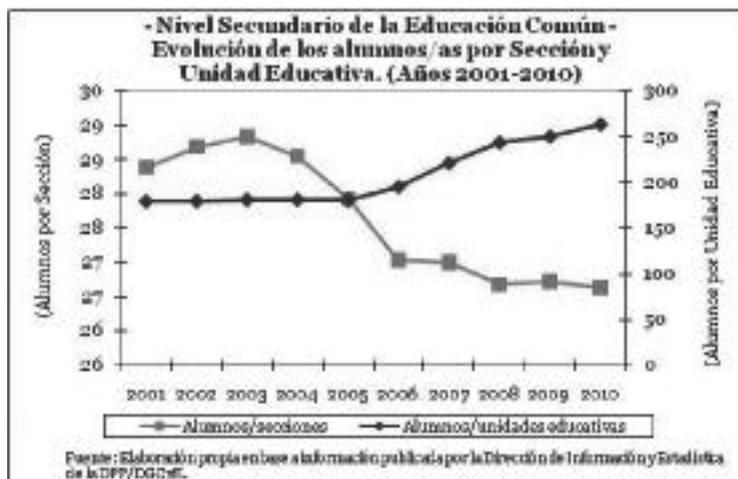


En el Nivel Secundario se observó un fuerte crecimiento de la cantidad de alumnos/as, promovidos por la obligatoriedad estipulada en la nueva ley de educación provincial en el año 2007. Este aumento de la cantidad de alumnos/as que asiste al nivel radica en que se incorporaron sectores sociales históricamente excluidos del nivel que producto de políticas públicas inclusivas en educación han podido acceder<sup>27</sup>.

En el año 2001, se registró un promedio de 179 alumnos/as por unidad educativa y de 28 alumnos/as por sección. Para el año 2010, se registraron en promedio 263 alumnos/as por unidad educativa y 27 alumnos/as por sección, equivalente a un incremento promedio de 84 alumnos/as por unidad educativa. Resulta importante destacar que el cambio de tendencia se evidenció a partir del año 2007: en promedio, se incorporaron 26 alumnos/as a las unidades educativas del nivel secundario. Asimismo, en 27 Si bien no se cuenta con información confiable que evidencie el impacto de la obligatoriedad del nivel, creemos que ésta en conjunto con la Asignación Universal por Hijo, han generado un aumento en la incorporación de los alumnos en los niveles obligatorios.

materia de expansión de la fuerza laboral docente, se incrementó en más de 33.000 designaciones / servicios docentes equivalente a un incremento relativo del orden del 19%-20% entre los años 2007 y 2010.

**Gráfico N° 13- AlumSecci Secundaria,**



Como se pudo observar las dinámicas de los diferentes niveles educativos obligatorios del sistema educativo bonaerense presenta una evidente mejora de los parámetros organizacionales permitieron promover mejores condiciones laborales de los trabajadores respecto de la conformación promedio de los cursos y los tamaños de los establecimientos. Aunque, de todas formas, cada institución educativa es única y resulta difícilmente posible encontrarnos con dos que sean iguales, nos pareció oportuno analizar los cambios en la tendencia promovidos por políticas educativas inclusivas que tienden a una mayor justicia educativa para cada uno de los alumnos/as que asiste al sistema.

#### 5.2.5.4. *La Fuerza Laboral*

La expansión cuantitativa de la fuerza laboral del sistema educativo bonaerense consistió en la asignación de una mayor cantidad del personal requerido para garantizar el funcionamiento en condiciones organizacionales dignas de las instituciones educativas, con el propósito de disminuir la carga laboral total de trabajo de los docentes, debido a que, con el incremento del plantel del personal asignado a tareas pedagógicas frente a alumnos y a funciones administrativas, auxiliares y/o porteros, la carga laboral docente tendería a una reducción de tal manera que posibilite descomprimir las múltiples tareas laborales y orientarse a las tareas específicas de carácter pedagógica.

En el siguiente gráfico, podemos observar la evolución del crecimiento de los diferentes tipos de cargos en *sede*<sup>28</sup> en instituciones educativas de gestión estatal, en el cual se considera el año 2000 como base igual a cien que permite destacar la evolución según cada tipo de cargo.

Los cargos de *Conducción Directiva* en el año 2000 eran 21.600, para el año 2010 se incrementaron más de 6.000 cargos equivalentes a un incremento del 28%. El mayor aumento, se registró en los cargos de *Conducción de Apoyo* en los cuales se incrementaron alrededor de un 62% entre los años 2001 y 2010. Los cargos de *Docentes Frente a Alumnos*<sup>29</sup>, en el año 2000 eran de más de 228.000 y para el año 2010 se elevaron a casi 299.000 designaciones docentes, equivalente a un incremento del 31% entre dichos años. Asimismo, la evolución de los cargos del *Personal No Docente* registró un incremento de

---

28 No se incluyeron los cargos correspondientes a la administración central y/o descentralizada por cuestiones de pertinencia en el presente apartado. Asimismo, resta aclarar que en dichas cantidades también se registraron aumentos significativos.

29 Se contabilizan los Cargos Costos como unidad de medida equivalente entre los cargos, horas cátedra y módulos. En los cuales para convertirlos en Cargos, las Horas Cátedra se dividieron por 15 y los Módulos por 10 como equivalentes a 1 Cargo.

casi el 63% entre 2000 y 2010, elevándose de más de 36.000 a casi 60.000 cargos en el periodo.

**Gráfico N° 14- Oferta Laboral Docente.**



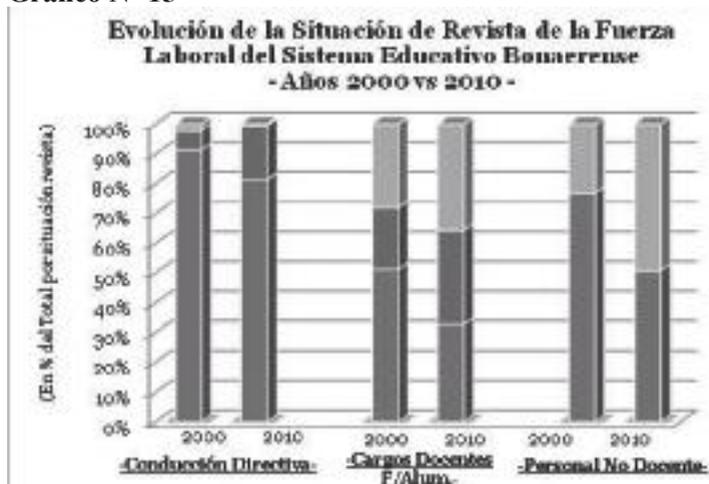
Un aspecto importante, además de la expansión de la oferta laboral en las instituciones educativas de gestión estatal, tiene que ver el fortalecimiento de la gestión educativa a través del refuerzo del rol de la *Inspección Escolar* a cargo de la administración central y que se constituye como la instancia de articulación y vinculación territorial de las escuelas con la Dirección General de Cultura y Educación. Entre los años 2000 y 2010 se incorporaron más de 530 Inspectores de Supervisión.

El sistema de inspección provincial, en palabras de Ruiz, es definido como “...un modelo clásico cuyos principales rasgos y contextualización son: I) Ofrece apoyo y ejerce control sobre todas las escuelas; II) Posee una estructura descentralizada a nivel regional y distrital y III) La responsabilidad es principalmente contractual y es hacia la autoridad educativa...”. (Ruiz, 2011).

La fuerza laboral del sistema educativo bonaerense requiere de la utilización de mano de obra intensiva tanto para garantizar la expansión de la prestación de los servicios educativos en el cumplimiento del derecho a la educación, como también, para mejorar la calidad educativa en términos de promoción de mejores condiciones y medio ambiente de trabajo docente.

El análisis del estado contractual según la situación de revista de la evolución de los puestos laborales registró un incremento de la *precariedad laboral*, debido a que tanto en los cargos de directivos, docentes frente a alumnos y del personal no docente, se han incorporado bajo las cláusulas de provisionales y/o suplentes. En este sentido, Neffa, define que “...lo que caracteriza entonces el empleo precario no es su ilegalidad, su falta de registro o su ejercicio clandestino, sino la incertidumbre y debilidad en cuanto a la permanencia de la relación salarial de dependencia, con sus implicancias jurídicas y económicas en términos de de derechos y deberes, así como de protección y seguridad social...”. (Neffa, 2003)

**Gráfico N° 15**



A partir del gráfico presentado, se observa la evolución de los puestos de trabajo según la situación de revista. En efecto, con el proceso de la expansión de la fuerza laboral docente se registró un incremento de las figuras contractuales en la situación de *provisionales y/o suplentes* en los puestos de trabajo. En el total de los puestos seleccionados se observó la reducción de la participación de la situación de revista *titulares*. En este sentido, resulta imprescindible realizar concursos docentes por *Títulos, Antecedentes, Oposición* de manera progresiva que permita la estabilización de la situación laboral de los trabajadores, ya que dicha situación de flexibilidad e inestabilidad profundiza la condición de precariedad laboral que atenta contra la seguridad en el puesto de trabajo y promueve el aumento de la ansiedad y el stress para el conjunto de los trabajadores que se encuentran en dicha condición laboral.

### ***5.2.6. Salud Laboral y Malestar Docente***

Una vez realizada la indagación respecto de la regulación laboral de los docentes, las condiciones y medio ambiente de trabajo, nos interesa abordar el impacto generado respecto de la salud laboral y el malestar en los docentes. “...*No puede hablarse de salud y de enfermedad docente sin antes hacer un análisis del trabajo docente y profundizar los aspectos básicos que lo constituyen...*”. (Martínez, 1993).

No se encuentran muchas investigaciones exhaustivas en materia de la *salud laboral docente*, pero sí se han realizado algunos estudios y diagnósticos focalizados en factores puntuales como también referidos al concepto de *malestar docente*<sup>30</sup>. En efecto, en el listado de las Enfermedades Profesionales<sup>31</sup> de la Superin-

30 Martínez y Saavedra, definen que “...el malestar docente, es ante todo, el malestar de un trabajador. Desde una perspectiva que analiza el trabajo docente concreto en lo cotidiano escolar e instrumentado para el análisis de las situaciones de sufrimiento psíquico que reconocemos en la cotidianidad de la tarea y en la consulta terapéutica...”. (Martínez y Saavedra; 1999)

31 Se contempla enfermedad la “Sobrecarga del uso de la voz” a las actividades donde se pueda producir la exposición de: i) Maestros o profesores de educación básica,

tencia de Riesgos del Trabajo, el único factor contemplado como enfermedad laboral de los docentes es el vinculado con la *afonía* determinada como principal causa generada por el esfuerzo vocal realizado por los docentes a lo largo de toda su carrera.

Resulta curiosa la escasez de información actualizada y seriada en materia de salud laboral que permita vincular y analizar las licencias docentes, los tipos de enfermedades, la cantidad de carpetas médicas solicitadas y otorgadas por el conjunto de los trabajadores de la educación del sistema educativo bonaerense. Por tal motivo, nos parece oportuno comparar algunos de los resultados obtenidos por destacadas investigaciones realizadas en la materia respecto de la información actualizada con la cual contamos acceso. En este sentido Nieto define que “...*una fuerza de trabajo saludable es uno de los bienes más preciados con que cuenta cualquier país o comunidad. No sólo constituye a la productividad y riqueza del país sino a la motivación, satisfacción y calidad de vida de la población...*”. (Nieto, 1999).

Una investigación realizada en Córdoba durante el año 1989<sup>32</sup>, nos proporciona la representatividad de las diferentes patologías de las cuales el 46% indicó que la *pérdida de memoria* era el principal signo de *fatiga* en el trabajo de los docentes. El *can-sancio muscular* fue el segundo síntoma de fatiga con el 27% de los maestros encuestados, dentro del cual, el 44% denunció problemas de columna vertebral y el 33% padeció de *várices*. Estas respuestas revelan condiciones de trabajo adversas, las cuales consisten en encontrarse muchas horas de pie y en mala postura, carencia de mobiliario adecuado y poco tiempo de des-

---

media o universitaria; ii) Actores profesionales, cantantes y otros trabajadores de las artes o espectáculos y iii) Telefonistas. Decreto N° 648/96 – PEN.

32 La investigación estuvo a cargo de Deolidia Martínez, El sector docente. Su identidad laboral: representación y realidad. Estudio demográfico. FCE-UNC y UPEC. La información surge de una encuesta realizada a una muestra de 422 maestros de escuela primaria del ámbito rural y urbano.

canso entre las horas de trabajo. En tercer lugar, encontramos las *alergias de piel*, padecidas por el 22% de los entrevistados, dentro del cual el 23% padeció afecciones en las cuerdas vocales, ya que la piel y las cuerdas vocales son órganos muy sensibles a los factores climáticos o tóxicos externos.

Otros aspectos destacables pero que dificultan la cuantificación relativa respecto de su representatividad en el conjunto de las patologías, tienen que ver con *la irritabilidad, las astenias y el desgano, accidentes de trabajo y enfermedades o epidemias regionales como por ejemplo la tuberculosis*. Ésta última tiene que ver con las características propias de la Provincia de Córdoba, a diferencia de las que posee la Provincia de Buenos Aires. Según la información estadística publicada por la Dirección de Salud Laboral Docente de la Dirección General de Cultura y Educación, para el mes de junio del año 2005, se otorgaron cerca de 52.000 carpetas médicas según diferentes patologías. Lo que nos interesa analizar son algunos aspectos sobresalientes según el tipo de patología presentada.

**Gráfico N° 16**



A partir del gráfico presentado, se desprende que, en primer lugar, las *Infecciones* representan el 18,7% del total de patologías solicitadas, equivalente a cerca de 9.700 carpetas médicas vinculadas con la limpieza y la higiene de las condiciones y medio ambiente en que se encuentran las instituciones educativas en las cuales se desempeñan los docentes. En segundo lugar, con el 14,3% se encuentran afecciones de *Otorrinolaringología*, que se vinculan a afecciones de oído, nariz, boca, faringe y laringe, así como también a las estructuras próximas a la cara y el cuello.

Con cerca de 6.200 carpetas médicas se encuentra la patología *Digestiva* representando el 12%, relacionado con una alimentación poco saludable que promueve acidez frecuente, úlceras gástricas, etc. En cuarto lugar, con cerca de 5.400 carpetas médicas, equivalentes al 10,3%, se ubica *Ortopedia y Traumatología*, las cuales se vinculan directamente con la carga física laboral que implica el ejercicio de la docencia al estar muchas horas de pie, posturas incorrectas y forzadas con los alumnos, contracturas, falta de ejercicio, etc.

La patología *Neumonología* representa el 10% del total de las carpetas médicas que implican problemas respiratorios, bronquitis, neumonías, etc. La problemática *Cardiológica* tiene cerca 2.400 carpetas médicas, equivalente al 4,5% del total, problemas de corazón, hipertensión, colesterol elevado entre otras. En la actualidad mucho se habla de la presión psicosocial a la que se encuentran sometidos los docentes y las consecuencias que generan en algunos docentes una antigüedad elevada frente a una excesiva cantidad de cursos generando licencias *Psiquiátricas* por parte de los docentes. Según la información disponible, dicha patología sólo representa el 6,2% del total, equivalente a un total de casi 3.200 carpetas medicas.

Debido a la alta representación del género femenino en el total de la fuerza laboral de la docencia, el 6,6% del total de carpe-

tas médicas corresponden a cuestiones *Obstétricas* propias del control periódico que las mujeres docentes deben realizarse. En conclusión, con los factores analizados abordamos más del 80% de las patologías que según la información disponible, han presentado los docentes del sistema educativo bonaerense.

En el siguiente gráfico, se comparan las diferentes patologías según las investigaciones realizadas y la información oficial publicada. Es importante aclarar, que la comparación no resulta homogénea entre los porcentajes revelados por cada una de ellas, debido a que los instrumentos de recopilación de la información de cada muestra fueron distintos. No obstante, el objetivo de presentar dichos resultados se basa en la necesidad de evidenciar las revelaciones proporcionadas en términos de las enfermedades, las lesiones y el malestar docente vinculados a las condiciones laborales en el cual los docentes desempeñan su trabajo.

Los mayores porcentajes de enfermedades que se registraron tienen que ver con la *fatiga y el cansancio, los resfríos frecuentes, el dolor y el cansancio muscular, la afonía y otorrinolaringología, el estrés, la ansiedad y la angustia, las varices y gástricas y digestivas*. Como se puede observar, las enfermedades y malestares de los docentes son variadas y se registran en distintas proporciones respecto de cada una de ellas. En definitiva, “...se constituye así un grupo muy amplio de enfermedades que si bien no reconocen como único agente causal al trabajo, pueden verse desencadenadas, agravadas o aceleradas por factores de riesgo presentes en el medio ambiente de trabajo...”. (Nieto, 1999)

## Gráfico N° 17 - Cuadro Estad Salud Docente.

COMPARACIÓN DE LAS DIFERENTES PATOLOGÍAS SEGÚN INVESTIGACIONES. (En %)							
Patologías	FCE UNC UEPG (1989)	Patologías	CEIL-PIETTE (1995)	Patologías	Encuesta CTERA (1994/1995)	Dir. Salud Laboral (DGCYE) (Año 2002)	
Fatiga	46,0%	Fatiga, Cansancio	88,0%	Rozaduras Frecuentes	40,6%	Infecciosas	18,7%
Cansancio Muscular	27,0%	Dolor de Espalda y Columas	79,0%	Difonía	33,7%	Otorrinomarin.	14,3%
Alergias de Piel	22,0%	Darénimo	76,0%	Vértigo	33,0%	Digestiva	12,0%
Afonía / Voz	23,0%	Dolores Musculares, Huesos, Articulacion	75,0%	Varios	32,8%	Ortopedia y Traumat.	10,3%
Irritabilidad	s/d	Dolor de Piernas,	75,0%	Alergia	27,8%	Neumonológica	10,0%
Asthenias	s/d	Dolor de Cabeza, jaqueca	73,0%	Miopia	26,5%	Ginecologica	6,6%
Derramo	s/d	Ansiedad, Angustia	72,0%	Estrés	25,0%	Psiquiatrica	6,2%
Epidemias Regionales	s/d	Nerviosismo, Mal Humor	71,0%	Gastritis	24,8%	Cardiologica	4,5%
		Raefiro, Rinítis, Dolor de Garganta	71,0%	Pediculosis	24,0%	Quirurgica	3,5%
		Dolor de Nuca,	70,0%	Cistitis	17,2%	Ginecologica	2,8%
		Afonias	60,0%	Lumbago	15,9%	Odonatologica	2,7%
		Presion Arterial	47,0%	Trastornos	17,5%	Urologia	2,3%
		Vérticos	46,0%	Ginecológicas / Hormonales	13,0%	Oftalmologica	1,7%
		Trastornos de visión	42,0%	Arterial / Neurosis	10,3%	Musculo Articular	1,2%
		Alergias Respiratorias	30,0%			Tumoral	1,0%
		Bronquitis	26,0%			Dermatologica	0,8%
		Problemas Circulatorios,	26,0%			Endocril	0,7%
		Trastornos de audición	17,0%			Neurologica	0,5%
						Flebotologica	0,5%
						Quemados	0,4%

Por último, otra fuente de información actualizada, surge del “*Estudio descriptivo de prevalencia de factores de riesgo cardiovascular, disfonías y estado bucal en la población docente de la Provincia de Buenos Aires*” elaborado por el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación, en el año 2009, principalmente en instituciones educativas localizadas en el *Conurbano Bonaerense* y en una menor medida en el *Interior Provincial*.

De la *evaluación de factores de riesgo cardiovascular*, sobre un total de 25.383 encuestas de las cuales el 88,3% fueron mujeres, los resultados arrojados fueron que el 55% no realiza actividad física aeróbica en forma regular, el 25% es tabaquista, el 12% registró hipertensión arterial, el 12% refiere a niveles de colesterol elevado y el 2% tiene diabetes. Respecto del índice de masa corporal, el 53% presentan sobrepeso u obesidad. No obstante, en algunas de las patologías se registraron algunas mejorías entre los años 2006, 2007 y 2008, como por ejemplo, en los tabaquistas se redujo del 28% en el año 2006 al 23% en el 2008. En aquellos que se registró sedentarismo, se redujo del 57% en el 2006 al 53% en el 2008.

Con respecto a la *salud bucal*, a partir de la detección del Índice de Necesidad de Tratamiento de Caries, el 65,1% presentó lesiones graves, el 26% lesiones leves y sólo el 4% registró niveles de boca sana. Un aspecto interesante que surge de la información, se relaciona con la cantidad de horas trabajadas, por medio de la cual, se observó que a mayor carga laboral semanal mayores niveles de INTC graves se registraron, por lo cual cerca del 70% que trabaja más de 40hs semanales presentó lesiones graves en su salud bucal.

Para el diagnóstico de la evaluación de la *voz* de los docentes se utilizó la escala RASAT<sup>33</sup>, a partir de la cual se registró que el 70% de los docentes presentaron algún tipo de compromiso desde leves a graves. En los docentes frente a alumnos las lesiones más frecuente encontradas fueron la *tensión* con el 83,8%, seguida de *soplo* con el 49,4% y la *ronquera* con el 48%. Asimismo, según el tipo de cargo docente se registraron que el 72,9% de los maestros de grado tenían comprometida su voz, el 72,7% de los profesores, los preceptores con el 69,2% y los directivos y supervisores con el 62,8% cada uno de ellos. Según la carga de trabajo y la antigüedad laboral docente, la escala de lesiones aumenta con la mayor cantidad de horas semanales, es decir, el 67,2% con menos de 20 hs, entre 20 y 40 hs el 70% y mayor a 40 hs el 72,5% y, según los rangos de antigüedad docente, menos de 5 años el 61,2%, entre 5 y 10 años el 71,3%, entre 11 y 15 el 72,1%, entre 16 y 20 años el 73,0% y mayor a 20 años de antigüedad el 71,8% en la docencia registró algún grado de compromiso de su voz.

Por otro lado, resulta relevante destacar uno de los aspectos de-

---

33 Escala RASAT: Ronquera: grado de disfonía o ronquera. Aspereza: grado de aspereza, considera la rigidez cordal. Soplo: considera el grado de pérdida de aire entre las cuerdas, lo que determina una voz soplada. Astenia: se considera la energía en la emisión de la voz. Tensión: está asociada al esfuerzo vocal por incrementar la aducción glótica.

tallados en el apartado anterior, referido al crecimiento de las *Suplencias*, en la situación de revista de los docentes que requiere orientar una interpretación adecuada. Las *suplencias* son la contracara del ejercicio de los derechos laborales en tanto se accede a licencias por enfermedad y/o cualquier tipo de cuestión contemplada en el régimen de licencias del personal docente y no docente del sistema educativo bonaerense<sup>34</sup>.

En este sentido, el aumento de las suplencias no necesariamente estaría proporcionando información respecto del deterioro de la salud laboral de los docentes, debido a que constituye un derecho laboral, pero quizás deberíamos atenderlo como un alerta temprano que nos obligue a realizar un estudio particular respecto de la relación existente entre *licencias-salud-suplencias*. Quizás el aumento de licencias en determinados períodos esté dando cuenta del agotamiento de determinadas condiciones de trabajo que no encuentran otra vía de expresión de la insatisfacción que produce la tarea de enseñar.

En conclusión, el estudio de las CyMAT en el cual se desempeñan los trabajadores de la educación y su impacto en la salud laboral aún es un campo propicio para la investigación científica que lo asuma como su objeto de estudio. No obstante, en los últimos diez-quince años se empezó a generar una mayor conciencia por parte de los actores involucrados (Estado, Trabajadores, Sindicatos, etc.) en la necesidad de generar políticas activas de prevención de los riesgos que afectan a la salud laboral de los trabajadores.

En este sentido, creemos pertinente la promoción de políticas públicas en materia de salud laboral docente que atiendan las necesidades concretas de las problemáticas y se generen las estrategias de prevención de los riesgos y enfermedades laborales del

<sup>34</sup> En el artículo N° 114 se tipifican los conceptos por tipo de licencias contempladas en el Estatuto del Docente.

conjunto de los trabajadores del sistema educativo bonaerense. Algunas de las recomendaciones que los especialistas pregonan son: *I*) la observación de la supuesta causa profesional; *II*) realización gratuita de examen clínico del trabajador para determinar la influencia del trabajo sobre su salud; *III*) sanción de normas higiénicas medidas de prevención individuales y colectivas; *IV*) implementar un sistema integral de seguimiento de la salud de los docentes; *V*) institucionalización de comisiones mixtas distritales; *VI*) diseñar estrategias de intervención para prevenir daños a la salud e *V*) incluir actividades en las instituciones de formación docente respecto de la prevención de la salud laboral docente.

Por último, dado que una de las principales preocupaciones de la sociedad gira en torno de la calidad educativa, atender a las condiciones de trabajo de los docentes supone impactar sobre la forma en que todos los días docentes y alumnos entran en diálogo para producir enseñanzas y aprendizajes relevantes.

### ***5.3. El Financiamiento del Sistema Educativo Bonaerense***

#### ***5.3.1. Cambio de Paradigma del Financiamiento Educativo***

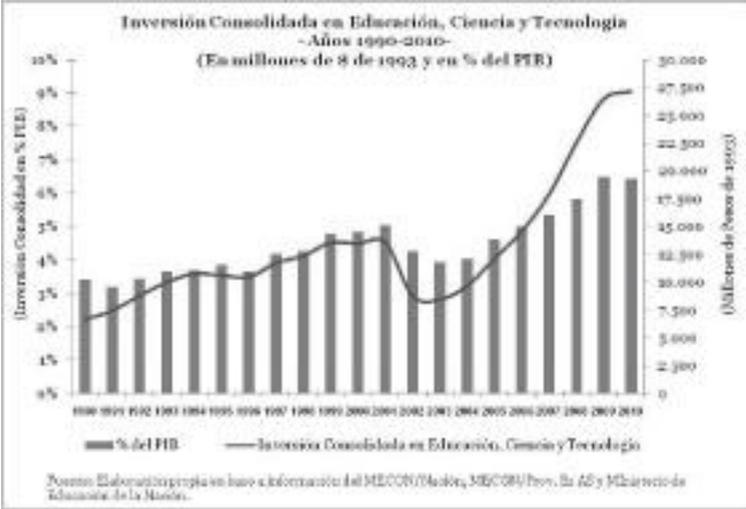
Históricamente el financiamiento educativo se enfrentó a contextos de restricción presupuestaria dependientes de la situación macro-fiscal (aumento en tiempos de holgura y reducción y ajuste en tiempos de escasez o crisis) y, fundamentalmente, se determinó mediante definiciones de políticas económicas-educativas de los diferentes gobiernos respecto de los niveles de asignación de recursos necesarios para el financiamiento de los servicios educativos.

El presente análisis de la inversión educativa, se inscribe en un contexto económico, social y político en el cual el Estado recuperó su papel protagónico en materia del financiamiento educativo en contraposición al rol ocupado durante la década del 90º im-

puestas por las políticas neoliberales. Estas promovieron la descentralización de la gestión de los servicios educativos acompañada por el des-financiamiento por parte del gobierno nacional.

La inversión histórica consolidada en educación, ciencia y tecnología en la Argentina osciló entre el 3,5% y el 4,0% del PIB durante la década del 90'. Se pueden destacar dos períodos referidos al incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología. El primero, entre los años 1990 y 1995, se elevó del 3,4% al 3,9% respecto del PIB, con un aumento de 0,5 puntos porcentuales. El segundo, entre 1996 y 1998, en el cual se incrementó en un 0,6%, aunque en el año 1996 se registró una disminución relativa respecto del año 1997. En síntesis, en dicho periodo, entre 1991 y 1998 el incremento acumulado respecto del PIB fue del 1,4%.

**Gráfico N° 18- Inver Conso ECyT Pág. 37**



A partir del gráfico presentado, se observó que entre los años 1999 y 2001, la inversión consolidada respecto del PIB aumen-

tó en términos matemáticos, debido a la etapa recesiva de la evolución del producto que se redujo un 10,1%. El colapso del Régimen de Convertibilidad en los años 2001 y 2002 implicó una aguda contracción en términos reales de la inversión consolidada que se extendería hasta los años 2003.

Desde el año 2003, se observaron algunos signos de recuperación de la actividad económica y se comenzó a transitar un proceso de crecimiento económico con tasas reales significativas en el orden del 7,6% promedio anual acumulado. En efecto, entre el 2003/2002 se registró un salto cuantitativo en el producto del 20,3% nominal cuya tendencia se mantendría alrededor de 19%-20% anualmente, con picos de hasta 27,1% como el registrado entre los años 2008/2007.

En este marco, desde el año 2004, se observó un crecimiento de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología conjunta de la Nación y las provincias, a la vez, que el nivel del PIB se expandió a tasas muy significativas. En efecto, entre los años 2005 y 2003, la inversión consolidada se incrementó en un 0,7% la participación relativa respecto del PIB.

Mediante el análisis histórico del financiamiento educativo, resulta de capital trascendencia destacar que entre los años 2005 y 2010, no sólo se superaron los niveles de inversión de la década de los años 90', en alrededor del 1,5%-1,8% del PIB, sino que además, dicha asignación de recursos se realizó en un plazo de tiempo muy inferior a la década pasada. En efecto, en el transcurso de cinco-seis años se superaron los niveles de inversión realizada durante los años noventa en el cual se registró una tendencia constante de crecimiento del producto con niveles reales inéditos en la historia económica argentina y provincial.

Este nivel de inversión fue inédito en el sector, debido a que

no fue hasta el año 2005 que se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (LFE), con plena vigencia a partir del año 2006, con la cual se introdujeron mecanismos de asignación de recursos al sistema educativo de manera progresiva y constante. Esta norma implicó una novedad en términos de las herramientas fiscales, mediante la introducción de reglas claras para ambos niveles de Gobierno, nacional y Provincial, proponiéndose alcanzar el 6,0% del PIB destinado a la educación, ciencia y tecnología en el año 2010.

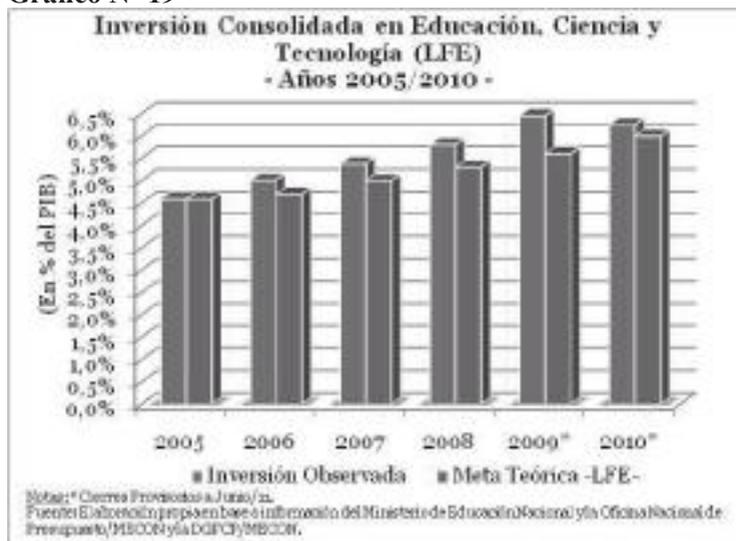
En dicho marco, la LFE promovió la distribución de responsabilidades de financiamiento para ambos niveles de gobierno, con la proyección de metas anuales de inversión para el período 2006-2010. En la cual, se comprometió, que el gobierno nacional contribuya con el 40% y los gobiernos provinciales con el 60% de los recursos incrementales estipulados para alcanzar las metas de inversión.

Asimismo, definió y estipuló múltiples objetivos de política educativa con el propósito de generar y promover políticas a nivel nacional, entre las que se destacan aspectos referidos a las *condiciones laborales*, la *jerarquización y revalorización* de la carrera docente y de las *remuneraciones* del conjunto de los docentes. En efecto, en el artículo N° 2 de la LFE se incluye: “...*Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que permitan mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades...*” y “...*Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente...*”. (LFE, 2006)

En el siguiente cuadro se detallan, las metas teóricas de inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología respecto del Producto Interno Bruto proyectadas en el cuerpo de la LFE

y el nivel de inversión sectorial registrado en cada año respectivamente.

**Gráfico N° 19**



Como se desprende del gráfico, los niveles de inversión registrados superaron con amplitud las metas previstas teóricas establecidas en el cuerpo de la LFE. No obstante el cumplimiento de dichas metas a nivel consolidado (Nación y Provincias), resulta destacable abordar como fueron las responsabilidades respecto del financiamiento por parte de cada uno de ellos.

En este sentido, según la información disponible a la fecha y considerando la situación provisoria del nivel de inversión del año 2010, se estimó, que la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología entre los años 2005-2010, registraría un incremento absoluto acumulado de alrededor de casi \$66.000 millones de pesos corrientes, con un esfuerzo a cargo del Gobierno Nacional de más de \$19.500 millones y de los Gobiernos Provinciales por más \$46.200.

El nivel de inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología durante los años de vigencia de la ley de financiamiento educativo fue, en el año 2005, superior a los \$24.300 millones de pesos corrientes cuyo financiamiento se distribuyó por parte del Gobierno Nacional con el 27% y los Gobiernos nacionales con el 73%. Para el año 2010, se estimó una inversión consolidada superior a los \$90.200 millones de pesos, con una variación acumulada del 270% respecto del año 2005, cuyas participaciones relativas registradas rondarían en el orden del 28% y 72%, respectivamente.

El gobierno nacional reasumió su rol protagónico para la proyección de las políticas educativas nacionales para la consolidación de la unidad nacional y la cohesión del sistema educativo nacional. En este sentido, con el objetivo de contribuir con la recomposición y recuperación de los niveles salariales docentes a nivel nacional en el año 2006 se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, “...cuyo objetivo será el contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades...”. (LFE, 2006).

De esta manera, se proporcionó una inyección de recursos en el marco legal de políticas de salarios docentes mínimos garantizados que complementó los recursos salariales destinados desde el año 1999 por medio del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Resulta importante destacar ésta posición de política económica-educativa, porque desde el punto de vista económico el Gobierno Nacional sólo financia a la Educación Universitaria que

no se transfirieron como los servicios Primarios y Secundarios.

### **5.3.2. La Inversión del Sistema Educativo Bonaerense**

Los Estados Provinciales tienen la responsabilidad principal e indelegable de administrar, gestionar y financiar los servicios educativos. Las finanzas públicas provinciales, en su mayoría, se encuentran con severas restricciones fiscales para generar ingresos que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de los deberes y obligaciones en materia de ampliación de la oferta educativa (docentes, infraestructura, ampliación de jornada, etc.), tal es así, que en promedio más del 90% de los presupuestos provinciales se destinan al pago corriente de los salarios docentes de cada sistema educativo.

No obstante, éste contexto de restricción “estructural” presupuestaria de las economías provinciales, la sanción de la ley de financiamiento proporcionó una herramienta novedosa que permitió garantizar el flujo continuo en la asignación de recursos al sector. La estrategia diseñada por la LFE respecto de cómo alcanzar e implementar dicho flujo, cobró sentido en su cuerpo teórico, con la definición del origen de los fondos destinados a una finalidad específica, *educación*, cuyo objeto de tal afectación fue la apropiación proporcional del incremento esperado en la recaudación impositiva anual a nivel nacional<sup>35</sup>.

La herramienta utilizada en materia de política de financiamiento educativo, fue la creación de una *afectación específica* de los recursos coparticipables de la distribución secundaria que reciben las economías provinciales a través de los Ministerios de Economía y/o Hacienda. En efecto, el artilugio consistió, primero en proyectar el nivel de crecimiento del PIB,

---

35 El artículo N° 7 define: “...será objeto de tal afectación el incremento, respecto del año 2005, el monto total anual requerida será el equivalente al 60% del incremento en la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el PIB, según surge del segundo sumando del cuadro del artículo N° 5 de la presente ley...”.

luego en base a éste aplicarlo al nivel de inversión sectorial para mantener su participación relativa, con posterioridad estimar el total de inversión incremental a cargo de las provincias para aumentar y alcanzar la meta teórica estimada y, por último, en base a un índice de distribución compuesto<sup>36</sup> estimar la cuota incremental correspondiente a cada provincia que se afectaría directamente dentro de la distribución secundaria de los recursos coparticipables.

La magnitud de los recursos del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires generó la tracción para el cumplimiento de las metas de inversión del conjunto de los gobiernos provinciales. Entre los años 2006 y 2010 representó en promedio entre el 35%-36% de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología, con una variación acumulada nominal en el orden del 250% a lo largo del periodo comprendido entre los años 2010 y 2005, éste último año considerado como año base de cálculo de la LFE.

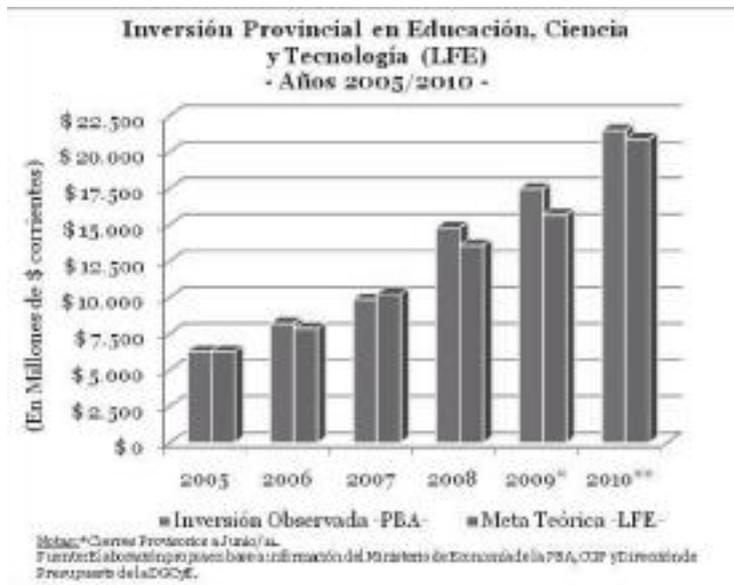
En el siguiente gráfico, se analiza el rendimiento económico de la Provincia de Buenos Aires respecto del cumplimiento de las metas anuales de inversión. En líneas generales, se destaca que la provincia sobre-cumplió las metas esperadas en gran medida gracias a las políticas activas del Estado Provincial destinadas a la recuperación y crecimiento de los salarios de la fuerza laboral docente.

Resulta importante destacar qué organismos contribuyen a cuantificar la inversión provincial, entre los cuales, la principal es la Dirección General de Cultura y Educación, pero se incorporaron otros organismos provinciales tales como la Universidad Pedagógica Provincial, Universidad Provincial del Sud-Oeste, Fondo Compensador de Mantenimiento de Es-

<sup>36</sup> El índice de distribución compuesto considera la distribución provincial ponderada de la matrícula (80%), la incidencia de la ruralidad (10%) y la población no escolariza de tres a diecisiete años (10%).

tablecimientos Educativos y la Comisión de Investigaciones Científicas.

**Gráfico N° 20- Metas Inversión Provincial**



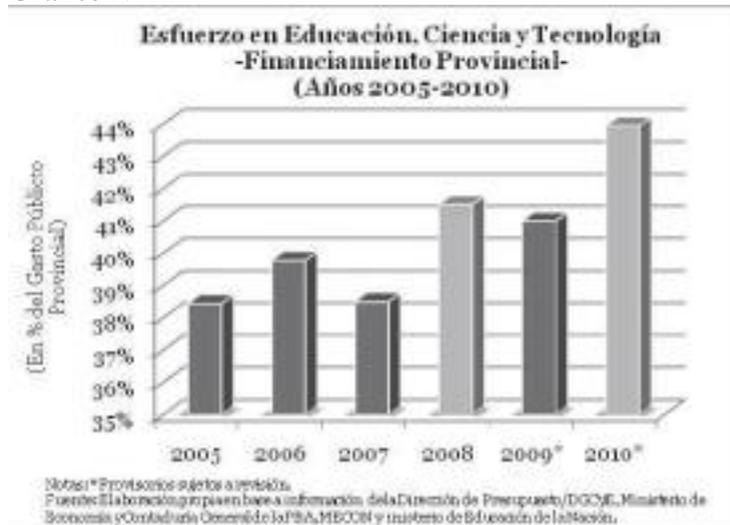
Mediante la aplicación de una política salarial expansiva, en el año 2008, la asignación de recursos sectorial registró una variación interanual del 49,9% respecto del año 2007, equivalente a una inyección de recursos de más de \$4.900 millones de pesos corrientes. Asimismo, en los próximos años, se continuaron con los incrementos interanuales pero a tasas de menor cuantía.

La Provincia de Buenos Aires superó las exigencias estipuladas según el artículo N° 12 de la LFE en el cual se estipuló que “... los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires serán consistentes con: a) una participación del gasto en educación en el

*gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y b) un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005...". (LFE, 2006)*

No obstante, no sólo superó anualmente dicho nivel del esfuerzo, sino que entre los años 2008 y 2010, registró dos niveles inéditos en la asignación de recursos al sistema educativo bonaerense consagrando como *hitos* a los dos años. Resulta importante, destacar que para la cuantificación del esfuerzo, no se contemplaron las *transferencias no automáticas* del Estado Nacional, debido a que la lógica de cuantificación propuesta por la LFE consistió en discriminar los niveles de esfuerzo por nivel institucional. Esto evidenció el proceso de institucionalización de la educación en la Provincia como una política de estado.

**Gráfico N° 21**

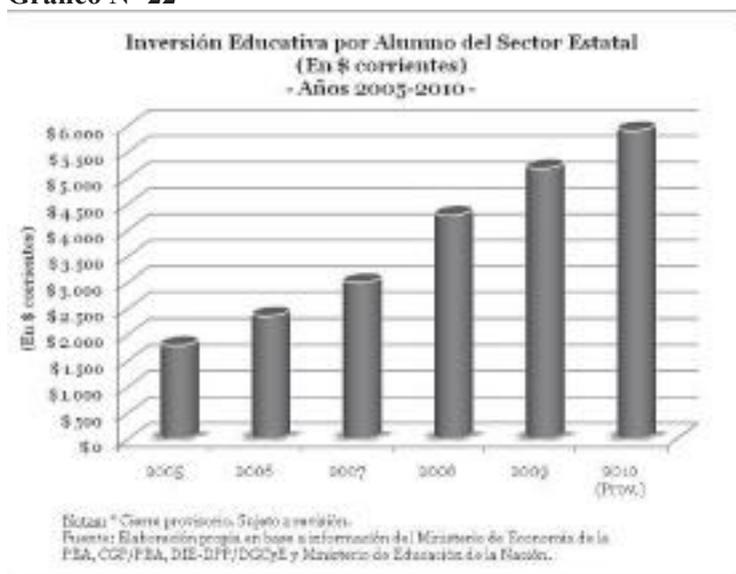


Del gráfico precedente, se desprende que en el año 2005 el nivel de esfuerzo sectorial provincial fue del 38,4% y, para el año

2010, según las cifras provisorias, se estimó que un nivel de esfuerzo en el orden del 43,9%.

Uno de los principales indicadores que miden el impacto del incremento de los recursos al sector se refiere a la inversión por alumnos que asisten a instituciones educativas de gestión estatal del sistema educativo provincial. En efecto, en el año 2005 la inversión promedio por alumno de gestión estatal fue de \$ 1.795,6 y hacia el año 2010 se elevó a \$ 5.911,3 equivalente a un incremento del 223% en pesos corrientes. Más allá de las discusiones vigentes en torno a la legitimidad de los índices de precios elaborados por INDEC, resulta importante destacar la evolución conjunta creciente de la inversión y de la matrícula.

**Gráfico N° 22**



Este incremento en la inversión por alumnos, se da, en un marco de expansión de la matrícula del sistema educativo bonaerense.

Según los Relevamientos Anuales realizados por la Provincia se registró un incremento de alrededor de más 77.000 nuevos alumnos/as entre los años 2010 y 2005.

Un aspecto destacable generado en la evolución de la matrícula del sistema educativo bonaerense aconteció durante el año 2009, en el cual. Se registró un incremento inédito en la cantidad de alumnos que se incorporaron al sistema, con un aumento absoluto de más de 101.000 alumnos/as en todos los Niveles y Modalidades educativas. Resulta complejo identificar cuáles fueron las causas que promovieron dicha inclusión al sistema educativo, no obstante, como consideramos previamente, retomamos dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, creemos, que los efectos de la implementación de la estructura de la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688, vigente desde el año 2007, que en términos de ampliación de la cobertura, estipuló la obligatoriedad de hasta quince años de escolaridad en toda la Provincia, impulsó un aumento en la inclusión educativa promovida por la obligatoriedad. En segundo lugar, partimos de la hipótesis, que el impacto generado por la sanción de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>37</sup> generó una fuerte inclusión de la cantidad de alumnos/as<sup>38</sup>.

Respecto de la magnitud de los recursos asignados para su financiamiento, durante el año 2009 se destinó el 0,6% del PIB (DNPM-MECON, 2009) y según cifras estimadas para el año

---

37 En octubre del año 2009 el Poder Ejecutivo Nacional mediante la firma del Decreto N° 1602/09 dispuso la creación de un subsistema no contributivo denominado "Asignación Universal por Hijo para la Protección social" destinado al beneficio de todos aquellos niños/as y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad, previendo un monto de \$180 por beneficiario.

38 En Julio del año 2010, la Dirección Provincial de Planeamiento de la DGCyE, elaboró un diagnóstico a través de una muestra para medir el impacto esperado por la aplicación de la AUH.

2010 aumentaría al 0,7%<sup>39</sup> (CIFRA, 2010), pero una vez alcanzada la meta de 4,5 millones de niños/as incorporados al Plan se estima alcanzar hasta el 0,8% del PIB (Panigo, 2010).

Resulta paradójico señalar que dicho nivel de inversión destinado a la protección social es el equivalente al incremento de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología durante los nueve años entre 1998 y 1990, sobra destacar que dicha magnitud en términos de porcentaje del PIB y en cantidad de años, fue radicalmente diferente.

Esta política de protección social, quebró con el paradigma anterior (durante los años 90º) de la protección social vinculada al mercado laboral. La AUH impulsó una nueva estrategia en materia de seguridad social integral producto de la fijación de criterios regulatorios para el acceso al beneficio requiriendo el cumplimiento ciertos cuidados de la salud (presentación de certificados de vacunas, etc) y el cumplimiento en la asistencia escolar de los niños/as y adolescentes entre las edades de 5 a 17 años.

En resumen, si bien en la literatura especializada en la materia aún se alcanzó un consenso generalizado respecto de la magnitud de los recursos necesarios para financiar el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la población, del análisis realizado, se desprende la significativa evolución de la magnitud de la inversión educativa provincial.

### ***5.3.3. Paritaria Docente: la negociación colectiva como política de Estado***

En la Provincia de Buenos Aires hacia fines del año 2006 se sancionó la Ley de Paritarias Docentes que proporcionó el marco legal para la discusión de las condiciones laborales de todos los docentes. La existencia de esta norma constituyó un *hito*

---

<sup>39</sup> El cálculo estimado considera el incremento a \$220 desde septiembre del año 2010.

tras tantos años de postergaciones por parte del Estado Provincial en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva del sector tal como lo establece la Constitución Provincial<sup>40</sup>, la Constitución Nacional<sup>41</sup> y los acuerdos internacionales de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>42</sup>.

La implementación de la Paritaria Docente no sería una tarea sencilla debido a las discusiones internas de la comisión negociadora y sus representantes sectoriales generadas producto de la propia génesis histórica de las asociaciones sindicales docentes de la provincia en términos de su representatividad docente. No obstante, esa situación fue superada en base al dialogo y la búsqueda de consensos por ambas partes por la satisfacción generada por el ejercicio pleno de los derechos.

El resultado del trabajo conjunto entre el Estado Provincial y las Asociación Sindicales representantes de los docentes (SUTEBA, FEB, UDA y AMET)<sup>43</sup> se acordó la constitución de cuatro comisiones de trabajo: a) salario, b) reglamentación de la ley, c) salud laboral docente y d) carrera docente y escalafón. (Sanguinetti y López, 2007).

En el plano nacional, en los últimos años se experimentó una suerte de recentralización de la política salarial docente con la

---

40 La Constitución Provincial en el Art. N° 39 Inciso N° 4 afirma "...la Provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial y aquellos, a través de un organismo imparcial que determine la ley. Todo acto o contrato que contravenga las garantías reconocidas en el presente inciso será nulo...".

41 La Constitución Nacional en su artículo 14 bis: "...garantiza el derecho fundamental a la sindicalización libre y democrática y el derecho a huelga entre el conjunto de los derechos sociales del trabajo...".

42 Las normas de la (OIT) en particular el Convenio N° 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del año 1978 ratificado por la Ley 23.328.

43 Sólo dos asociaciones sindicales impugnaron la Ley 13.552, UPCN y UDOCBA, cuyas impugnaciones se tramitan judicialmente.

puesta en marcha de las instituciones de negociación colectiva y la implementación de una política de salarios mínimos por el gobierno nacional. El hecho crucial sucedió en el año 2003, cuando los entonces Presidente y el Ministro de Educación, de la Nación solucionaron el conflicto salarial docente en la Provincia de Entre Ríos que a la fecha llevaba dos meses de paro docente y la imposibilidad de realizar los pagos de las remuneraciones docentes.

Las políticas de salarios mínimos implican una discusión respecto de cuáles son los objetivos propuestos de la fijación de los niveles salariales, considerando a ésta herramienta de política económica, como un instrumento redistributivo dentro de la estructura salarial, como un instrumento de estabilización y/o ajuste, y por último, como la flexibilización del poder adquisitivo de los trabajadores. (Marinakís, 2006)

En nuestro país la estrategia implementada por el Gobierno Nacional tuvo como premisa fundamental, la utilización de dicha herramienta como un instrumento de coordinación y redistribución de la riqueza intentando reducir las desigualdades entre las brechas salariales docentes persistentes. En efecto, la fijación del *salario docente mínimo garantizado*<sup>44</sup> a nivel nacional tuvo como principal corolario la protección de los docentes con menores ingresos y la elevación de los salarios mínimos como un incentivo para el acceso a la carrera docente.

Asimismo, entre los años 2003 y 2006, el nivel del *salario docente mínimo garantizado* -SDMG- por la Paritaria Provincial se encontró en una situación similar al de la Paritaria Nacional, aunque con algunas particularidades específicas. Debido a que desde el año 2007, con la instauración de la negociación co-

---

44 El Salario Docente Mínimo Garantizado, es el cargo testigo de un maestro de grado, sin antigüedad que cumple una jornada simple del Nivel Primario, considerado en la República Argentina como cargo representativo en las discusiones salariales en el Consejo Federal de Educación.

lectiva provincial, el nivel salarial mínimo docente provincial superó al estipulado a nivel nacional y mantuvo su diferencia hasta el año 2010.

En el siguiente gráfico, se puede observar el comportamiento del SDMG estipulado en la paritaria nacional y provincial y, además, el SDMG provincial respecto de dos cargos testigos del nivel primario, el maestro y el director ambos de jornada simple con diez años de antigüedad.

**Gráfico N° 23**



Como se desprende, entre los años 2003 y 2005, las posiciones relativas salariales fueron heterogéneas debido a que el SDMG provincial se mantuvo en el nivel del SDMG nacional y, a la vez, aumentó la regresividad de la brecha respecto de los dos cargos testigos que contenían una mayor antigüedad. Esto se debió principalmente, al reacomodamiento inicial que en toda política de estipulación de *precios mínimos*, ya que el salario es el precio de la fuerza laboral, genera al momento inicial de estipulación y aplicación.

Posteriormente se observó la recuperación de la brecha entre el salario inicial garantizado y los dos cargos testigos. En efecto, entre los años 2007 y 2010, el SDMG provincial, superó al -SDMG- nacional en un 4,5% promedio acumulado y respecto de los cargos testigos, el maestro de grado con diez años de antigüedad superó en un 9,1% promedio al SDMG provincial y el director de jornada simple con la misma antigüedad en un 88,7%.

En conclusión, este reacomodamiento de los niveles salariales tuvo como principal corolario la recuperación de la jerarquización de la carrera docente estableciendo una brecha salarial entre los distintos cargos. No obstante, la discusión respecto de la magnitud de la misma corresponde a un análisis aún más minucioso que excede el objeto del presente apartado.

#### ***5.3.4. Salario Docente Mínimo Garantizado***

La evolución del *Salario Docente Mínimo Garantizado* entre los años 2003 y 2010 registró un comportamiento vigoroso y continuo que permitió un aumento de las remuneraciones para el conjunto de los docentes del sistema educativo bonaerense. Dicho nivel salarial inicial y/o mínimo, constituye la garantía del valor absoluto que el empleador, Estado Provincial, define incurrir para cualquier trabajador que se inicie en el trabajo docente. Por otro lado, estipula el nivel mínimo de la estructura salarial de los diferentes cargos estipulados en el estatuto del docente.

Entre los años 2003 y 2004, los salarios mínimos tanto a nivel nacional y provincial comenzaron levemente a incrementarse. En dicho periodo, el SDMG a nivel nacional, pasó de \$ 366 a \$380, en cambio el SDMG provincial, se elevó de \$ 361 a \$ 480. A partir del año 2005 las variaciones interanuales del SDMG tanto nacional y provincial comenzaron a incrementarse de manera más vigorosa.

El SDMG provincial del año 2005 fue de \$710 que superó el nivel salarial mínimo del Estado Nacional estipulado en \$700. En dicho año, la Provincia financiaba \$600, con sus recursos fiscales, a los que se le sumaba el aporte del Gobierno Nacional por \$110 en concepto de FONID.

En el año 2006 la Provincia realizó un esfuerzo por la jerarquización del trabajo docente incrementando en un 21,7% el salario mínimo provincial garantizado elevándolo a \$730. Además, del esfuerzo provincial, se le adicionaba la contribución del Estado Nacional por \$110, que en conjunto elevaron el salario de bolsillo inicial del maestro de grado a \$840.

Es interesante destacar que a partir de ese año, se comenzó a implementar la Ley de Financiamiento Educativo que dentro de los múltiples objetivos de política educativa previstos, uno de los más destacados fue la fuerte apuesta para la recomposición histórica de los depreciados niveles salariales docentes a nivel nacional.

**Gráfico N° 24**



En el año 2007, en ambos niveles de gobierno, nacional y Provincial, se elevó en un 23,8% el salario docente mínimo garantizado elevándolo a \$1.040, respecto de los \$840 del año 2006. En la provincia dicha recomposición salarial fue enmarcada mediante la firma de las *Actas de Acuerdo* generadas en la Paritaria Provincial. Esta definición política representó la importancia que se le otorgaba a la inversión educativa, los intentos por lograr una remuneración justa de los docentes y el cumplimiento de la ley de financiamiento respecto de la jerarquización de la carrera docente en el ámbito provincial.

Con anterioridad, hemos mencionado, que en el año 2008 la inversión provincial en educación, ciencia y tecnología se incrementó en un 49,9% respecto del año 2007. Producto de este impulso desde la asignación de recursos, se establecieron dos momentos en el año para establecer el nuevo nivel del salario docente mínimo garantizado del año 2008.

El -SDMG- durante el primer semestre del año 2008, registró un aumento del 24,0% respecto del salario mínimo garantizado del año 2007, pasando de \$1.040 (año 2007) a \$1.290 (primer semestre del año 2008). Respecto del nuevo nivel salarial, la Provincia financiaba, con recursos propios, los \$1.180 y el gobierno nacional contribuía con \$110. Para el segundo semestre la Provincia y las asociaciones sindicales con representación gremial, en el marco de la Paritaria Provincial, elevaron nuevamente el salario docente mínimo provincial en el orden del 13,5% que sería financiado exclusivamente con recursos de origen provincial.

En el año 2008 se celebró por primera vez la Paritaria Nacional Docente en la misma además, de la participación del Poder Ejecutivo Nacional por medio de los Ministerios de Educación y Trabajo, en representación de los docentes participaron las

asociaciones sindicales con representación a nivel nacional: la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (C.E.A.), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), la Unión Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato de Docentes Particulares (SADOP).

Durante el año 2009 los acuerdos salariales en el ámbito de la Paritaria Provincial, se consensuaron aplicarlos de forma escalonada. En el primer semestre, el salario docente mínimo garantizado se incrementó en un 20,1% respecto del primer semestre del año 2008, elevándose de \$1.290 (1 semestre del año 2008) a \$1.550 del primer semestre del año 2009, superando por alrededor de un 4,0% el salario mínimo a nivel nacional establecido en \$1.490. En el segundo semestre del año, el gobierno nacional incrementó su aporte en un 50% elevando su contribución en concepto de FONID de \$110 a \$165, lo que generó un incremento semestral del 3,5%, una variación interanual del 24,4% respecto del salario mínimo del año 2008 establecido en \$1.290 y que posicionó el salario docente mínimo garantizado en la Provincia en \$1.605.

En el año 2010 el salario docente provincial mínimo garantizado, según la firma del acta de acuerdo en el marco de la Paritaria Provincial, superó el nivel salarial establecido en la Paritaria Nacional Docente. En el primer semestre, se registró un aumento del 16,2% alcanzando un nuevo nivel salarial de \$1.800. Para el segundo semestre, se incrementó el 5,5%, respecto de comienzo del año, con una variación interanual del 22,5% respecto del salario docente garantizado en el año 2009 equivalente a un incremento absoluto de \$350 en el salario inicial del maestro de grado.

### **5.3.5. *Recomposición del Sueldo Básico***

Las *remuneraciones docentes* constituyen un objeto de estudio que exceden los límites propuestos del presente trabajo. El nivel absoluto de las remuneraciones docentes se encuentra inmerso en constantes reclamos para garantizar la permanencia de su poder adquisitivo, más allá de las discusiones respecto de los índices inflacionarios y las mediciones de la misma, lo importante radica en comprender que el nivel de los salarios docentes "se apoya" en una arquitectura de diferentes componentes salariales y que una vez agregados se desprende su nivel absoluto.

La composición de los salarios docentes implica distintos componentes salariales que de la agregación de la totalidad se conforma el valor absoluto de cada tipo de cargo. El *Sueldo Básico*, es uno de los principales componentes que hacen a las remuneraciones docentes, al igual que la *antigüedad*. Este componente se define por medio de un puntaje asignado por el Estatuto del Docente, que asigna su posición relativa respecto de la totalidad de los cargos docentes. La importancia de su nivel radica en el impacto respecto de los otros componentes salariales que lo consideran como su base de cálculo, entre ellos el principal la antigüedad.

El comportamiento del *Sueldo Básico* respecto del nivel salarial tiene principal connotación debido al fuerte impacto que tiene implícita su participación relativa respecto del salario percibido. Esto se debe a que básicamente los incentivos económicos en la carrera docente vienen determinados por una mayor permanencia en la docencia. Por ende, dicho valor no es un indicador representativo respecto de las remuneraciones percibidas por los docentes, pero su incremento implica una clara intención de la jerarquización del trabajo docente.

En el siguiente gráfico se puede observar la evolución del *sala-*

rio docente mínimo garantizado y la participación relativa del sueldo básico del Maestro de Grado de Jornada Simple de la Educación Común.

**Gráfico N° 25**



El sueldo básico en el año 2007 fue de \$571 con una variación del 42,6% respecto del nivel registrado en el año 2005 estipulado en \$400. En el inicio del ciclo lectivo del año 2008 el sueldo básico se elevó en un 21,2% respecto del año 2007, con sumas incrementales a lo largo del año de manera escalonada. De la comparación del nivel de lo sueldo básico, entre los años 2007 (\$571) y 2010 (\$1.077), se incrementó del 88,6% equivalente a un incremento en valores absolutos de \$506.

En marzo del año 2008 el sueldo básico fue de \$692, con un incremento del 21,2% respecto de diciembre del año 2007 que fue de \$571. No obstante, si consideramos dic/08 observamos un incremento de \$242 con una variación interanual de 42,2%

respecto de dic/07. En el año 2009 las variaciones fueron menos pronunciadas, entre dic/09 y marzo/08 se pudo observar un incremento de \$55 con una variación interanual acumulada de 6,7%. Asimismo, para el año 2010 se registró un incremento mayor respecto del año 2009, equivalente a un total anual de \$209 con una variación interanual del 24,0%.

Como analizamos, se observó que en todo el periodo, el sueldo básico se incrementó de manera progresiva y continua, con el propósito de recomponer, paulatinamente, la pirámide salarial de manera directa, debido a que su variación impacta en los docentes que se encuentran en actividad y en los docentes jubilados que indirectamente verán incrementados sus haberes jubilatorios.

### ***5.3.6. Jerarquización de la Carrera Docente***

En los párrafos previos se analizó el comportamiento de los diferentes aspectos en materia de la inversión y la asignación de recursos al sistema educativo provincial. En el próximo gráfico se muestra la tendencia salarial que se registró entre los años 2001 y 2010, según la evolución y el comportamiento de los *cargos testigos* que se consideran representativos del conjunto de los docentes de la Provincia.

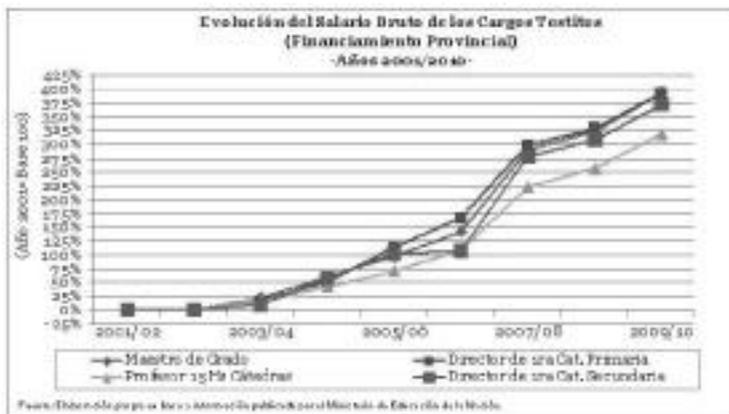
En efecto los *cargos testigos* son *el Maestro de Grado y el Director de 1ra Categoría del Nivel Primario y el Profesor Hora Cátedra y el Director de 1ra Categoría del Nivel Secundario con 10 años de antigüedad de la Educación Común*<sup>45</sup>. En el siguiente gráfico, se observó que entre los años 2001-2003, producto de la crisis, los niveles salariales permanecieron constantes y sin variaciones significativas. A comienzos del año 2004

---

45 Para la comparación entre el maestro de grado del nivel primario y el profesor de hora cátedra del nivel secundario se requiere definir una equivalencia entre los mismos. Para superar dicha dificultad se optó la unidad de cuenta utilizada en el Consejo Federal de Educación para la distribución de los recursos en concepto FONID, que mide a razón de un cargo de Maestro de Grado del Nivel Primario equivalente a 15 Horas Cátedra del Nivel Secundario.

tímidamente comenzó un proceso de recuperación de los niveles salariales a tasas muy diversas respecto del año 2003.

**Gráfico N° 26**



En términos del largo plazo, entre los años 2001 y 2010, en el Nivel Primario el cargo de *Maestro de Grado* se incrementó en un 395% y el del Director de 1ra Categoría en un 393%. En el Nivel Secundario el Profesor con 15 horas cátedra en un 319% y el Director de 1ra Categoría en un 372%.

Resulta evidente que el mayor crecimiento se registró a partir del año 2006 en coincidencia con la vigencia (e implementación) de la Ley de Financiamiento Educativo. En este sentido, las variaciones acumuladas entre los años 2010 y 2005 de los cargos del Nivel Primario fueron del 206% para el Maestro de Grado y del 224% para el Director de 1ra Categoría. Respecto del Nivel Secundario, las variaciones fueron del 195% para el Profesor con 15 horas cátedra y del 198% para el Director de 1ra Categoría.

#### 5.4. Conclusiones

En el presente estudio realizamos una primera aproximación

respecto de las interrelaciones existentes entre algunas de las principales dimensiones que caracterizan el trabajo docente del sistema educativo bonaerense. Esto no implica asumir que el campo de la investigación respecto de las condiciones y medio ambiente de trabajo se encuentre acabada, contrariamente, el propósito fundamental de esta investigación fue el de sembrar un punto de partida sobre el cual continuar y profundizar la investigación.

En efecto, si bien la metodología utilizada nos presenta algunas limitaciones dado que no hemos incorporado la observación directa sobre la situación laboral de los docentes, nos permitió conocer y describir las características principales del sistema educativo bonaerense, la relación laboral y regulación del trabajo docente, las condiciones y medio ambiente de trabajo y el potencial impacto de la salud laboral y el rol del financiamiento educativo como herramienta fundamental para incidir en dichas dimensiones.

Algunos resultados que nos arrojó la realización de la presente investigación fueron:

En primer lugar, la recuperación del rol del Estado como principal agente de intervención y coordinación de la fuerza laboral docente en el marco de la nueva legislatura educativa vigente que permitió e incidió para la generación de un clima laboral con moderada conflictividad laboral, impulsada fundamentalmente por la institucionalización de la negociación colectiva del sector.

No obstante esto, urge emprender el proceso de trabajo de la redefinición de la jornada laboral docente de los diferentes niveles y modalidades educativas que no sólo reconozcan el trabajo frente a cursos sino que ponga en evidencia la invisibilidad del trabajo docente. Un aspecto destacable es el cambio de paradigma del trabajo docente, mientras que en la década del 90' se concebía como un ingreso complementario, en la actualidad, la

expansión laboral docente se registró a la par de incrementos en las tasas de empleo del mercado laboral.

En segundo lugar, respecto de las condiciones laborales, según las estadísticas analizadas se avanzó significativamente en términos de la calidad de las mismas, debido a fuertes políticas activas conjunta entre el Estado y los Sindicatos. Se observaron mejorías en las condiciones organizacionales (menor cantidad de alumnos por curso/sección) de los niveles educativos que reduce y descomprime la carga laboral global de los docentes, a la vez que, se expandió la fuerza laboral docente y no docente, tanto en las instituciones educativas como de la administración central que permiten dar una mayor capacidad de respuesta a las necesidades entre ambos niveles institucionales

En tercer lugar, indagamos y caracterizamos el estado de salud de los docentes mediante la información obtenida en investigación y publicaciones oficiales, que si bien proporcionan una caracterización de las patologías y enfermedades que sufre la fuerza laboral docente, no hemos podido indagar con mayor profundidad respecto de la evolución en la situación social, económica y laboral actual. Esta limitación se constituirá como el horizonte a futuro para emprender nuevas investigaciones.

En cuarto lugar, analizamos y describimos el cambio de paradigma en la concepción del financiamiento educativo, en la cual se institucionalizó como política de Estado, nacional y provincial, que permitió no sólo incrementar la asignación de recursos al sector, cuestión fundamental, sino que se orientó mediante la definición de objetivos de política educativa.

Asimismo, la paritaria provincial docente, constituyó la herramienta fundamental para la discusión y participación de los trabajadores en los diferentes aspectos que implican el trabajo docente, en tanto cuestiones laborales, normativas, derechos, salariales y

de la necesidad de orientar el financiamiento educativo.

En quinto lugar, el análisis de la estipulación de las políticas de salarios mínimos generaron no sólo la elevación del salario mínimo inicial para cualquier ingresante al trabajo docente, sino que, además, se orientaron políticas salariales tendientes a la mejora de la calidad del salario en el marco de la promoción del trabajo decente que permitió recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores y la jerarquización de la carrera docente.

Como mencionamos con anterioridad, el objetivo general del presente estudio era destacar las principales vinculaciones existentes entre las condiciones laborales de los docentes y el rol de financiamiento educativo del sistema educativo bonaerense en el marco del nuevo contexto social, económico, político y laboral que en la Argentina comenzó en el año 2003 y cuyo impacto en la Provincia de Buenos Aires ha sido sobresaliente.

## **5. Propuestas de Políticas Públicas CyMAT**

- Elaboración y conformación de un Digesto Legal Educativo, de manera actualizada y de público acceso, que permita concentrar y unificar en un único cuerpo jurídico el conjunto complejo de la normativa educativa que contemplan cuestiones referidas al marco legal de las condiciones laborales de los trabajadores docentes, auxiliares y/o administrativos que se desempeñan en el sistema educativo bonaerense.
- Redefinición de la jornada laboral real de los trabajadores del sistema educativo bonaerense según Niveles y Modalidades Educativas, con el reconocimiento de tiempos frente a alumnos y con horas de trabajo colectivo destinadas a la planificación, evaluación, capacitación y articulación con la comunidad.

- Realizar concursos docentes según títulos, antecedentes y oposición de manera progresiva que permita la regulación de la situación laboral de los trabajadores debido a que dicha situación de flexibilidad e inestabilidad profundiza la condición de precariedad laboral que atenta contra la seguridad en el puesto de trabajo y promueve el aumento de la ansiedad y stress para el conjunto de los trabajadores que se encuentran en dicha condición laboral.
- Realizar estudios y/o investigaciones para realizar un diagnóstico respecto de la situación de la salud laboral de los trabajadores del sistema educativo bonaerense. Informar y difundir que la afonía es una enfermedad profesional. Generar campañas de concientización y actividades didácticas sobre el cuidado y preservación de la voz en la etapa formativa de los docentes y de los docentes en actividad.
- Constituir un grupo de trabajo interno de la DGCyE con representantes del Estado, sindicatos y Especialistas de la materia para realizar estudios que permitan generar insumos para la actualización de la normativa vigente en materia de medicina laboral docente y realizar acciones de prevención de riesgos y cuidados de la salud de los docentes en actividad.
- Promover políticas públicas en materia de salud laboral docente que atiendan las necesidades concretas de las problemáticas y generar estrategias de prevención de los riesgos y enfermedades laborales. Algunas de las recomendaciones elaboradas por los especialistas son: I) la observación de la supuesta causa profesional; II) realización gratuita de examen clínico del trabajador para determinar la influencia del trabajo sobre su salud; III) sanción de normas higiénicas medidas de prevención individuales y colectivas; IV) im-

plementar un sistema integral de seguimiento de la salud de los docentes; V) institucionalización de comisiones mixtas distritales; VI) diseñar estrategias de intervención para prevenir daños a la salud e VII) incluir actividades en las instituciones de formación docente respecto de la prevención de la salud laboral docente.

- Realizar estudios empíricos respecto de la asignación de los recursos sectoriales para la elaboración de un diagnóstico respecto del estado de situación de la política de inversión del sistema educativo bonaerense que permita reorientar la oferta educativa hacia aquellos sectores socialmente desfavorecidos.
- Promover la elaboración de una *estructura de remuneraciones* por tipo de cargos de los niveles y modalidades acorde al Estatuto del Docente que refleje la redefinición de la jornada laboral de cada uno de ellos con el fin de procurar garantizar una mayor equidad interna de las remuneraciones docentes.
- Promover en las próximas negociaciones paritarias provinciales que el *Sueldo Básico* alcance por lo menos el 60% respecto del *Salario Docente Mínimo Garantizado* para mejorar la calidad de las remuneraciones docentes.
- Generar matrices de información que permita analizar la política de inversión educativa desde una mirada territorial distrital para contar con una herramienta fundamental para mejorar la orientación de un mayor financiamiento educativo para aquellos en situación de riesgo escolar y vulnerabilidad educativa.

## 6. Bibliografía y Normativa

- Almandoz, María Rosa y Hirschberg, Sonia. “*La docente un trabajo de riesgo*”. Tesis-Norma. Año 1992.
- Almandoz, María Rosa. “*Algunas pistas para la reflexión*”. Condiciones y medio ambiente del trabajo docente. La Tiza. Año 1998.
- Basualdo, Eduardo (Coord.). “*La Asignación Universal por Hijo a un Año de su Implementación*”. Documento de Trabajo N° 7. CIFRA-CTA. Año 2010.
- <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>
- Birgin, Alejandra. “*El trabajo de enseñar*”. Troquel. Año 1999.
- Cattaruzza, Alejandro. “*Historia de la Argentina. 1916-1955*”. Siglo XXI. Año 2009.
- Chiappe, Mercedes y Spaltenberg, Ricardo. “*Una aproximación a los conflictos laborales del sector docente el periodo 2006-2009*”. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales/Dirección de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Año 2009.
- Claus, José Agustín, Laura Man y María Sol Menez. “*Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo en la Provincia de Buenos Aires: Balance Preliminar*”. Serie Planeamiento, Investigación y Estadística N° 4/Dirección Provincial de Planeamiento/Dirección General de Cultura y Educación. Año 2010.
- [http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/direccionprovincialplaneamiento/destacadoserie/ley\\_de\\_financiamiento.pdf](http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/direccionprovincialplaneamiento/destacadoserie/ley_de_financiamiento.pdf)
- Cuartango, Oscar. “*Constitución del '49. Reflexiones a 60 años*”. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Año 2009.
- Dirección Nacional de Programación Económica. “*Asigna-*

- ción Universal por Hijo en la Argentina*". Nota Técnica N° 23. Ministerio de Economía de la Nación. Año 2009.
- Draghi, María José, De Petris, Analía, Vazquez, Mariana, Finamore, Julieta y Volonté, Fernanda. *"El trabajo docente en perspectiva"*. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa. Dirección Provincial de Información y Planeamiento/Dirección General de Cultura y educación. Año 2007.
  - <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/prospectivaeduc/investigacioneducativa/doc/n2eltrabajodocenteenperspectiva.pdf>
  - Duro, Luisa. *"El Sistema Educativo Bonaerense"*. IIPE/UNESCO. Año 2000.
  - Kohen, Jorge. *"Condiciones de Trabajo y Salud Docente: Estudio de caso en Argentina"*. Universidad Nacional de Rosario/Facultad de Ciencias Médicas/Área de Salud y Trabajo. UNESCO. Año 2005.
  - Marinakis, Andrés. *"Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el cono sur"*. En Informalidad, pobreza y salario mínimo. Programa Nacional de Trabajo Decente. MTESS-OIT. Año 2006.
  - Martínez, Deolidia. *"El riesgo de enseñar"*. SUTEBA. Año 1993.
  - Martínez, Deolidia y Saavedra, Carlos. *"Malestar Docente: análisis y propuestas de acción"*. CTERA-Novedades Educativas (Año N 6 / N° 30). Año 1999.
  - Marx, Carlos. *"El Capital"*. Tomo I. Cartago. Año 1973.
  - Ministerio de Educación de la Nación/DINIECE. *"Censo Nacional de Docentes: Resultados Definitivos"*. Año 2006.
  - Morduchowicz, Alejandro. *"Costeo de los establecimientos educativos"*. Proyecto: Costos del Sistema Educativo/Secretaría de Programación y Evaluación Educativa/Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Año 200.
  - Mulcahy, Ana M. *"Interacciones entre Sindicatos Docentes y Estado. La Provincia de Buenos Aires"*. Tesis de Maes-

- tría. Escuela de Educación/Universidad de San Andrés. Año 2008.
- Narodowski, Patricio y Narodowski, Mariano. “*La crisis laboral docente*”. CEAL. Año 1988.
  - Neffa, Julio Cesar. “*Las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT). Presentación de la concepción dominante y de una visión alternativa*”. (CyMAT N° 1/). PIETTE/ CONICET. Año 1995.
  - Neffa, Julio Cesar. “*El trabajo humano. Contribución al estudio de un valor que permanece.*”. Lumen-Humanitas. CEIL-PIETTE/CONICET. Año 2003.
  - Neffa, Julio Cesar y Boyer, Robert (Coordinadores). “*Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: La experiencia Argentina*”. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/ INSTITU CDC-POUR LA RECHERCHE. Año 2007.
  - Nieto, Héctor A. “*Salud Laboral*”. Medicina y Salud Pública. EUDEBA. Año 1999.
  - Palomino, Héctor. “*Los conflictos laborales en el trienio 2006-2009*”. MTEySS. Año 2009.
  - Panigo, Demian, Cañete, Carlos y Agis, Emmanuel. “*El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina*”. CEIL-PIETTE. Año 2010.
  - Pineau, Pablo. “*La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930): una versión posible*”. FLACSO-CBC/UBA. Año 1995.
  - Rockwell Elsie. “*Ser maestro, estudios sobre el trabajo docente*”. Secretaría de Educación Pública. El Caballito. Año 1985.
  - Rubinzal, Diego. “*Historia económica argentina (1880-2009)*”. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Año 2010.
  - Ruiz, Cristina, Feldman, Daniel, Ferreyro, Juana, Manzo, Ana y Mórtola, Gustavo. “*Parámetros, regulaciones y estrategias para la mejora del trabajo escolar: entre la tarea*

- institucional y la integración del sistema*". UNIPE/DGcYe. Año 2011.
- Sanguinetti, Luciano y López, Mariela. Cap. XVI "*Del que se vayan todos, a la paritaria docente*". En Puiggrós, Adriana "*Cartas a los educadores del siglo XXI*". Año 2007.
  - Saforcada, M. Fernanda, Jaimovic, Analía, Migliavacca, Adriana y Pasmanik, Yael. "*...Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes...*". Cuaderno de Trabajo N° 37/Departamento de Educación. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Año 2004a.
  - Saforcada, M. Fernanda, Jaimovic, Analía, Migliavacca, Adriana y Pasmanik, Yael. "*¿Qué regulan los Estatutos Docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*". Cuaderno de Trabajo N° 46/Departamento de Educación. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Año 2004b.
  - Saforcada, M. Fernanda y Felman, Fabián. "*La regulación del trabajo de enseñar*". Cuadernillo N° 4/Confederación de Educadores Argentinos (CEA). Año 2010.
  - Sánchez, Mary. "*Condiciones de trabajo docente*". Condiciones y medio ambiente del trabajo docente. La Tiza. Año 1998.
  - Somavía, Juan. "*Memoria del Director General: Trabajo Docente. 87ª Conferencia Internacional del Trabajo*". Ginebra. Año 1999.
  - SUTEBA, Escuela de Capacitación Sindical Marina Vilte. "*Cuaderno N° 1 de Formación Sindical*". Año 2006.
  - SUTEBA, "*Estudio descriptivo de prevalencia de factores de riesgo cardiovascular, disfonías y estado bucal en la población docente de la Provincia de Buenos Aires*". Secretaría de Salud. Año 2009.
  - SUTEBA, "*Diagnóstico de la voz en una población docente*". Secretaría de Salud. Año 2009.
  - Torrado, Susana (Dir.). "*El costo social del ajuste: Argentina 1976-2002*". Tomos I y II. Edhasa. Año 2010.

- Zaffaroni, Eugenio. “*Anales de la Educación Común: Nueva legislatura educativas*”. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. Año 2007.

### **Normativa Nacional**

- Constitución de la Nación Argentina
- Ley de Educación Nacional N° 26.206
- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 Días de Clases N° 25.864
- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919.
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075
- Ley de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes N° 23.929

### **Normativa Provincial**

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires
- Ley de Educación Provincial N° 13.688
- Ley de Paritarias Docentes N° 13.552
- Ley Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público N° 14.226
- Estatuto del Docente Ley N° 10.579
- Reglamento General de Escuelas Públicas Decreto 6.013/58
- Proyecto del Nuevo Reglamento General de Instituciones Educativas
- Resoluciones POFs



## AUTORIDADES

DANIEL SCIOLI

Gobernador

OSCAR CUARTANGO

Ministro de Trabajo

CARLOS MOLINA

Subsecretario de Trabajo

LUIS ANTONIOLI

Subsecretario de Empleo

CARLOS DI PAOLO

Subsecretario de la Negociación

Colectiva del Sector Público

BA

GOB.  
DANIEL  
SCIOLI

MINISTERIO DE TRABAJO