



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Sede Académica Argentina

Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación  
Cohorte Políticas Públicas e Investigación para la Toma de Decisiones

Título de la tesis:

**LA NORMA LABORAL DOCENTE EN ARGENTINA:  
ENTRE LA HISTORIA Y LOS RETOS FUTUROS**

Autora: Lic. Roxana Perazza

Directora: Dra. Flavia Terigi

30 de diciembre de 2015

## **Resumen**

Esta tesis analiza la norma que estructura la carrera laboral docente de los maestros y profesores en la Argentina. Las normas son productos de determinados momentos históricos y políticos, y desde allí se las lee a fin de comprender aún más sus significados. La tesis recorre períodos históricos que abarcan desde aquel en que se proclamó la Ley 14.473 en 1958, y al mismo tiempo, se ha investigado sus antecedentes en 1954 hasta las propuestas y/o modificaciones elaboradas en el gobierno de la Alianza (1999-2001).

En esta línea se han encontrado propuestas de modificación producidas en gobiernos democráticos, como así también discursos que apelaban a la necesidad de cambios tanto en gobiernos democráticos como dictatoriales. Se parte del período peronista (1954) en el cual se decretó el Estatuto del Docente Argentino del General Perón, pero es recién en 1958 cuando se establece el Estatuto del Docente en el que se pautan las formas de ingreso y ascenso al puesto laboral, se organiza la participación de los docentes en el armado de los listados para el acceso y ascenso a un puesto laboral a través de las juntas de clasificación y también en las cuestiones relacionadas con la conducta a través de las juntas de disciplina, y además se fijan modalidades de evaluación del trabajo docente e índices que luego se traducirán en una escala salarial.

Al mismo tiempo, en esta tesis se han seleccionado seis normativas laborales docentes de seis jurisdicciones argentinas con el propósito de hallar especificidades de acuerdo a las características de sus sistemas educativos. En términos generales, las provincias – después de la última transferencia educativa – han adoptado la estructura normativa pautada en 1958 debido a que ya venían administrando algún nivel del sistema educativo y a su vez regulaban la carrera de sus docentes bajo los lineamientos planteados en ese mismo año. Y, por último, se han analizado en esta investigación tres reformas de normativas de trabajo docente llevadas a cabo en Chile, México y Colombia con el objetivo de confeccionar un panorama regional.

## **Abstract**

This thesis investigates the rules that structure the teaching career of the teachers in Argentina. The rules are the result of certain politician historical moments and from there it is necessary to understand, even more their meanings.

The argument runs from historical periods spanning the 14,473 law which was proclaimed in 1958, and at the same time, has focused into its origins in 1954 to the proposals and / or modifications made by the Alliance government (1999-2001).

Concerning this, we have found modifications produced in democratic governments as well as speeches appealing to the need for changes in both democratic and dictatorial governments. It is part of the Peronist period (1954) in which the Statute of the Argentine Professor of General Peron was decreed, but recently, in 1958, the Statute of the faculty in which the forms of entry and promotion at work as advertising are scheduled states, participation of teachers in the armed listings for access and promotion to a job position through meetings organized classification. Also, in matters relating to the conduct through disciplinary boards with fixed teacher evaluation methods that indexes work resulting in a pay scale.

At the same time, in this thesis, we selected six teachers from six labor standards Argentine jurisdictions in order to find specific characteristics according to their education systems. Overall, the provinces and especially after the last educational transfer, they have adopted the regulatory structure as scheduled in 1958 since the provinces were already administering some level of the education system and regulating their teaching career under the guidelines proposed in 1958.

Finally, we have analyzed three reforms undertaken in Chile, Mexico and Colombia so as to draw up a regional overview.

## **Agradecimientos**

La elaboración de esta tesis ha atravesado distintos períodos y terminarla significa finalizar con una de esas cuentas pendientes en lo profesional que provoca satisfacción y alegría. Al mismo tiempo, se constituyó en una oportunidad interesante para repensar una temática, para mí, compleja y potente.

En el recorrido de elaboración de la tesis, hubo instituciones y colegas que me han ayudado, sin los cuales no habría sido posible terminarla. En primer lugar, quiero agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina, lugar en donde realicé los estudios de maestría; y, especialmente, quiero agradecer a Guillermina Tiramonti, quien me estimuló, después de algunos años de haber finalizado y aprobado la cursada, para ponerme a trabajar sobre esta temática en la tesis.

Distintos colegas han ayudado en este proceso. Quiero agradecerles a Pablo Pineau y a Nicolás Arata quienes accedieron a la realización de una entrevista importante, a Ayelén Attías y a Julia Morato, quienes en diversos momentos me asistieron en el análisis de las normativas provinciales y nacionales, y a Florencia Finnegan quien me acercaba materiales relacionados con mi objeto de estudio.

También quiero agradecer a las alumnas de la carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, quienes durante los años 2008 y 2009 participaron en el espacio de formación en investigación (créditos): Las políticas públicas para el sector docente en la Argentina. Los procesos de tomas de decisiones. CTERA entre los debates de los 90 y los actuales. Los posicionamientos político/sindicales en relación a la carrera docente, ámbitos desde los cuales han realizado entrevistas a diversos informantes claves.

El Dr. Pablo Lapenda ha leído y colaborado muy atentamente en lo referido a la normativa docente, por lo cual le agradezco su asesoramiento, analizando el capítulo referido a este tema y orientándome en la búsqueda de material.

Muy especialmente quiero agradecer a Flavia Terigi, quien viene acompañando este proceso desde el año 2007. Sin embargo, desde el 2014, Flavia asumió la dirección de la tesis. Le agradezco su minuciosa lectura y sus cuidadosas sugerencias, ya que ha leído y releído esta tesis las veces que han sido necesarias y cada relectura me reorientó o me provocó nuevas preguntas.

# Índice

<b>Presentación del tema</b>	<b>8</b>
Plan de exposición	16
Acerca de lo metodológico	18
Antecedentes propios de trabajo sobre el objeto de estudio	20
<b>Capítulo 1. Antecedentes en la regulación del trabajo de maestros y profesores</b>	<b>27</b>
1.1 La cuestión docente antes de la asunción del peronismo	28
1.2 Peronismo: Estado, política y docencia	32
1.3 El Estatuto del Docente Privado	38
1.4 El Estatuto Profesional del Docente Argentino del General Perón: la primera regulación del puesto de trabajo docente	39
1.5 Un estatuto sin implementar	44
<b>Capítulo 2. Avances para el sector docente: la regulación del trabajo</b>	<b>46</b>
2.1 Un intento de regular el trabajo en un contexto dictatorial	47
2.2 Un estatuto sancionado en democracia	53
2.3 Esquema de la norma	59
2.4 Pensar el estatuto	66
2.5 El estatuto del 54 y el del 58	69
2.6 El proceso gremial docente	71
2.7 Los militares, la profesionalización docente y el discurso público	74
2.8 Otras condiciones, otros discursos y un estatuto que no se aplica	78
<b>Capítulo 3. La cuestión docente como problema en la agenda pública</b>	<b>80</b>
3.1 Un tercer gobierno peronista	81
3.2 Los militares y los docentes	84
3.3 Estado de derecho y docentes: entre deudas pendientes y desafíos	88
3.4 Los noventa	92
3.5 La reforma educativa del menemismo	93
3.6 Los incentivos docentes como medida de mejora de la práctica profesional	108
3.7 ¿La Alianza como alternativa?	109
3.8 Medidas recientes, deudas pendientes	116
<b>Capítulo 4. Las normas de trabajo docente en las provincias</b>	<b>118</b>

4.1 La transferencia de los sistemas educativos y las normas del trabajo docente	120
4.1.1 Impactos en el escenario sindical	126
4.2 Las normativas provinciales	128
4.2.1 Cuestiones generales en las normativas analizadas	134
4.2.2 Propuesta para el análisis	135
a) Modalidad y criterios de ingreso, promoción y ascenso en la carrera docente	136
b) Modalidad y criterios de evaluación de la tarea de los docentes	144
c) Modalidad de participación gremial: juntas de clasificación y de disciplina	147
d) El derecho a la jubilación	151
4.3 Interrogantes y lectura en clave comparativa	154
<b>Capítulo 5. Las normas laborales docentes en clave regional</b>	<b>160</b>
5.1 Chile: entre la privatización de la educación, la calidad educativa y el monitoreo del trabajo docente	164
5.1.1 Notas principales de la norma laboral docente: Ley No. 19.070 de 1991	169
5.2 México entre los cambios, las deudas y las presiones	180
5.2.1 De la Carrera Magisterial al Servicio Profesional Docente	188
5.3 Colombia: dos regulaciones laborales y tensión con el sindicato	191
5.3.1 Características del nuevo estatuto	194
5.4 A modo de cierre	201
<b>Capítulo 6. Conclusiones</b>	<b>208</b>
<b>Referencias</b>	<b>227</b>
<b>Anexo I. Listado de entrevistas</b>	
<b>Anexo II. Codificación de las normas provinciales analizadas en el capítulo 4</b>	
1. Provincias seleccionadas	
2. Otras provincias citadas	

## **Índice de cuadros**

Cuadro 1. <i>Principales contenidos del Estatuto Docente Argentino del General Perón</i>	41
Cuadro 2. <i>Esquema y contenidos presentes en el Estatuto del Docente de 1958</i>	60
Cuadro 3. <i>Principales definiciones del estatuto docente</i>	62
Cuadro 4. <i>Temáticas presentes en ambas regulaciones</i>	70
Cuadro 5. <i>Los noventa y las ideas acerca de la profesionalización docente</i>	103
Cuadro 6. <i>La transferencia de los servicios educativos en números</i>	123
Cuadro 7. <i>Año de elaboración de los estatutos docentes provinciales</i>	131
Cuadro 8. <i>Cantidad de docentes y alumnos de las provincias seleccionadas</i>	133
Cuadro 9. <i>Las normativas de las provincias bajo análisis</i>	134
Cuadro 10. <i>Comparativo sobre los principales lineamientos de la Carrera Magisterial: 2008 y 2011-2013</i>	184
Cuadro 11. <i>Análisis comparativo de las dos regulaciones docentes vigentes en Colombia</i>	196

## **Índice de figuras**

Figura 1. <i>Esquema del proceso de evaluación de desempeño docente</i>	168
---	-----

## **Presentación del tema**

Esta tesis tiene como objetivo estudiar las regulaciones laborales del sector docente en la Argentina. Desde sus inicios, el trabajo de maestros y profesores estuvo atravesado por algunos factores que lo condicionaron y a la vez lo definieron como tal: magros salarios, retrasos en el pago y condiciones materiales adversas fueron algunos de ellos. Al mismo tiempo, por décadas, los maestros y profesores se debatían entre considerar que su labor estaba sostenida por la vocación o, por el contrario, como algunos sectores docentes lo afirmaban, que la tarea de enseñar era fundamentalmente un trabajo y que ese era el encuadre para pensarse y actuar.

La discusión sobre la caracterización del trabajo apoyado en la vocación de las personas –en general, mujeres– y que a partir de este oficio podían estar frente a alumnos, fue una noción que obstaculizó hasta no hace mucho la posibilidad de pensar la tarea de enseñar como una profesión y, a la vez, de consolidar al sector docente como parte del movimiento de los trabajadores organizados. Además, la importante presencia femenina característica del sector la reforzó y la vinculó con la idea del maternaje: una subjetividad que colocaba a la maestra/mujer en un lugar casi indiscutible y cercano a lo imprescindible (Morgade, 2010). Esta idea hegemónica sobre la tarea de enseñar, en el marco de la constitución de los Estados-nación y de la organización escolar, se impuso de la mano de una función moralizante y disciplinadora inherente al “ser” maestra.

Si bien en el siglo XX la noción de trabajo fue cambiando y la incipiente expansión escolar forzó la necesidad de establecer reglas laborales para el funcionamiento de las instituciones, también se empezó a interpelar la idea que entrelazaba la maestra/mujer con la de madre, con la de vocación y con la del oficio. Los componentes del trabajo se traducirán en las normas laborales y allí se establecerán pautas de ingreso, ascenso, salario y acceso a la jubilación. Estos procesos afianzaron la organización del sector docente, el cual pasará a demandar el cumplimiento de la norma en todo el territorio nacional. Ya sobre finales del siglo, las relaciones con y en el trabajo se van a complejizar y la noción como tal de trabajo se va a ir acercando a la de incertidumbre, va a requerir altas dosis de adaptabilidad y disponibilidad para someterse a procesos de evaluación del desempeño.

Los nuevos procesos industriales y las novedosas formas de organizar el trabajo se traducirán en lo cotidiano. En palabras de Delfini y Spinosa (2007),

la discontinuidad y lo inestable parecen ser el patrón elegido [...] el problema central del capitalismo había sido disponer de la fuerza de trabajo física y simbólicamente para poder organizar el proceso de trabajo. En el modelo taylorista/fordista, el modo de asegurarlo había sido inmovilizando a las personas en el puesto de trabajo. De este modo, los puestos tenían características fijas, las organizaciones contenían una movilidad extendida y vertical, mientras la valoración de saberes se producía en la medida en que la experiencia constituía un elemento de incremento salarial y posibilitaba el pasaje a otra categoría superior. (pp. 57-58)

Los cambios en el mundo del trabajo no sólo afectaron al sector privado sino también al estatal, el empleo público también cobró distintos formatos adaptándose a la época y a los vaivenes económicos y políticos: más contratos a término, más restricciones al acceso a un puesto de trabajo en la planta permanente e inestabilidad en las ocupaciones son condicionantes para comprender el mundo laboral.

Sin embargo, el impacto con relación a las normas del sector docente ha sido reducido. A grandes rasgos, se puede afirmar que maestros y profesores gozan de estabilidad en el puesto laboral –salvo situaciones excepcionales y definidas–, la adquisición de la titularidad va de la mano de la estabilidad, el tipo de trabajo docente está pautado de antemano y los movimientos en el interior del sistema son reducidos y reglamentados, siendo la antigüedad el principal criterio de incremento salarial.

En las últimas décadas en la Argentina, los gobiernos han generado políticas educativas que tienden a incorporar o reincorporar a poblaciones históricamente postergadas, sosteniendo discursivamente la búsqueda de la calidad y la inclusión educativa. No obstante, la carrera que estructura el puesto de trabajo de maestros y profesores en el interior de estos sistemas no ha sufrido modificaciones sustantivas. Si bien la organización de la escuela argentina no ha atravesado por cambios significativos que acompañen la direccionalidad de la política en cuestión, es posible advertir desarrollos de nuevos formatos que interpelan al hegemónico e intentan poner a prueba otras hipótesis sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje y propiciar otros saberes. Sobre la crisis de este formato escolar ya se ha investigado y discutido, y se sabe que esta escuela encuentra limitaciones para acompañar los propósitos enunciados bajo la gramática escolar vigente en el sistema escolar (Tyack y Cuban, 2001).

La brecha entre la situación de los grupos con posibilidades de acceso para la producción y consumo de bienes materiales y simbólicos y la de aquellos que ven denegados sus derechos es tal que se está lejos de alcanzar el umbral de justicia social. La escuela no está ajena a este escenario y pareciera que le corresponde un papel importante. Sin embargo, los docentes perciben a esta tarea como cercana a lo imposible, y algunos grupos, también, a lo deseable; al mismo tiempo, reconocen la precariedad de las herramientas para satisfacer los propósitos declarados en pos de la democratización de la educación y también para acercarse a las expectativas e interrogantes de poblaciones históricamente despojadas de derechos.

Los propósitos planteados no sólo demandan otras organizaciones institucionales con disponibilidad para albergar a generaciones para las que el acceso, permanencia y egreso han sido sólo una promesa, sino que se considera que es menester garantizar que los aprendizajes allí adquiridos no sean de segunda categoría. A su vez, repensar la escuela y su organización institucional también implica poner en cuestión el puesto de trabajo docente y, por ende, discutir la carrera docente.

Estamos, entonces, frente a un trabajo con características peculiares, cuyo principal empleador es el Estado y que, al mismo tiempo, no comparte su regulación con el resto de los empleados públicos. Por el contrario, tiene una relación específica que responde, o intenta hacerlo, a la complejidad del lugar de trabajo, es decir, la escuela, el sistema educativo. Además, debe tenerse en cuenta que la profesión docente en nuestro país se desarrolla dentro de un lapso extendido y comprende un período prolongado en la vida de las personas.

Pareciera que el debate sobre si es un oficio con un fuerte sostén en la vocación o en la profesión ha quedado relegado en tanto se lo entiende como un trabajo con avances hacia su profesionalización. No sólo por las regulaciones laborales sino porque ya desde la década del sesenta distintas disciplinas convergieron en la necesidad de disponer de otros saberes para estar frente a alumnos, se incluirán más y diversos saberes e interrogantes alrededor de qué y cómo enseñar, y cuatro décadas más tarde –para el caso argentino– se incrementa significativamente la cantidad de horas en los planes de estudio en la formación inicial.

La complejización de los sistemas educativos masivos en sociedades modernas, desiguales e injustas interpela y desorganiza aquella noción del trabajo docente que lo equiparaba al saber y a la autoridad, y más lejos aún ha quedado aquella que lo asimilaba a la moral y las buenas costumbres. Esta asociación entre el disciplinamiento y el conocimiento fortalecía el lugar de

autoridad del docente; sin embargo, la escuela hoy recibe a otros niños y niñas y se ha puesto en jaque la idea de que allí se condensan los saberes necesarios e importantes para sociedades mutantes.

Entonces, ¿cuáles serían los argumentos para cambiar la carrera docente estructurada como es la vigente? Una primera respuesta se vincula con la necesidad presente en la escuela de contar con otros formatos organizativos, requisito que va de la mano de repensar puestos de trabajo diversos; sin embargo, la norma vigente ofrece reducidas alternativas para idear puestos de trabajo distintos en el marco de propuestas pedagógicas nuevas. Prueba de ello es la cantidad de resoluciones *ad hoc* que acompañan a cada estatuto cuando se implementan propuestas educativas distintas y se debe dar cuenta de nuevos puestos de trabajo; este estatuto sólo contempla un puesto de trabajo que puede desempeñarse de un único modo en la escuela tal como la conocemos.

La carrera docente debiera formar parte de los lineamientos de las políticas públicas. Ahora bien, ¿cómo repensar una carrera docente que fue también producto de las conquistas de las organizaciones gremiales? ¿Los problemas vinculados a la calidad de los aprendizajes remiten necesariamente a la carrera de maestros y profesores? En contextos políticos que tienden a minimizar la presencia gremial como sector organizado que defiende y lucha por los derechos de los maestros y profesores, ¿las modificaciones pueden estar pensadas en función de limar el poder de las organizaciones gremiales? O, por el contrario, ¿es posible la construcción de una nueva norma laboral que respete y resguarde los derechos adquiridos producto de las demandas de las organizaciones gremiales y, a la vez, proponga otros trayectos laborales? O, en un contexto de crisis, ¿apelar a la modificación de la norma no es una medida contradictoria dado que una nueva norma va a suponer mayores niveles de inversión? En algunos discursos educativos, el cambio de la norma docente se describe como *la llave* para poder transitar por una educación “de calidad”, aunque la experiencia indica que la tan mentada crisis educativa requiere de diversas estrategias convergentes.

Cualquier propuesta de modificación de la carrera de profesores y maestros<sup>1</sup> genera preocupación y alarma en las organizaciones gremiales debido a que la perciben como una

---

<sup>1</sup> Bajo las coordenadas de un sistema político federal, cada jurisdicción tiene competencia para dictar sus propias normas, en este caso, también las referidas al sector docente. Sin embargo, en este apartado hacemos referencia al estatuto en forma singular cuando en realidad rigen más de uno, entonces, como comparten una estructura similar se los nombra en singular.

amenaza y como la quita de determinados derechos adquiridos tras años de lucha y reivindicaciones.

En síntesis, la carrera laboral docente condensa una disputa política: su discusión no sólo instala el debate sobre la escuela, su organización institucional, sino también interviene sobre la direccionalidad y volumen de los fondos destinados para educación; además, interpela el lugar de las organizaciones gremiales en la definición de las políticas para el sector.

Al mismo tiempo, repensar la carrera de los maestros y profesores supone volver a analizar y examinar la formación inicial de los docentes y las instancias de formación continua. En este sentido, se entiende que las tres instancias están relacionadas entre sí, con lo cual una decisión en alguna de ellas deberá impactar y modificar a las otras dos. Desde esta posición, pensar otra carrera docente se complejiza aún más, ya que es necesario contar con una ingeniería organizacional que contemple dichas interrelaciones, en donde una decisión sobre un componente impacta sobre los otros dos y requiere ajustes y reacomodamientos.

Cuando se hace referencia a carrera docente, la entendemos como una construcción laboral compleja y estudiarla remite al contexto de producción en el cual se gestó. Argentina, en comparación con el resto de los países de América Latina, fue uno de los pioneros en el establecimiento de un marco regulatorio para el trabajo de maestros y profesores en las escuelas, en el sistema educativo en su conjunto. En 1958, bajo el gobierno del presidente Arturo Frondizi, con un importante antecedente en la presidencia de Juan Domingo Perón, se establecieron criterios vinculados a los derechos y obligaciones de los docentes en el sistema de educación pública, su puesto de trabajo, los mecanismos de ingreso y ascenso dentro de un escalafón docente específico, decisiones acerca de las licencias y de los beneficios jubilatorios; aspectos éstos que determinan y delimitan un modo de construir el desarrollo de su tarea y criterios relacionados con la bonificación mensual.

Desde ese entonces, diversas administraciones intentaron introducir cambios a la norma, pero esta idea siempre ha encontrado obstáculos. Desde la década del setenta, con las primeras transferencias a las provincias, éstas debieron adoptar una norma laboral y al hacerlo replicaron a grandes rasgos la estructura y los principales aspectos del marco regulatorio de 1958; con la finalización del proceso de transferencia, en 1992, se terminó de consolidar esa opción y las jurisdicciones volvieron a reproducir el esquema básico. En la década de los noventa, en el marco de las políticas de empleo marcadas por la impronta de flexibilización

laboral, las administraciones educativas provinciales optaron por concentrar sus recursos políticos y financieros para organizar los sistemas educativos bajo su responsabilidad. Sin embargo, en el marco de las políticas surgidas de la implementación de la Ley Federal de Educación (1993), la administración gubernamental se propuso armar un modelo de carrera docente que acompañase las modificaciones propuestas; finalmente, aunque esta idea tuvo un nivel de desarrollo importante, no se concretó.

Entre los gobiernos democráticos, las dictaduras cívico-militares que interrumpieron los procesos también anunciaban la necesidad de cambios en la norma, ya que perseguían la adecuación a esos tiempos políticos. Lo anterior explica y fundamenta el estrecho vínculo entre la política y la norma que regula la tarea de enseñar. Contextualizar los procesos de producción de la norma, sus propuestas de modificación, también nos acerca insumos para comprenderla. A su vez, identificar aquellos períodos históricos en donde no surgieron iniciativas concretas, nos da pautas para entender y dotar aún más de contenido a este estrecho vínculo al que se hace referencia.

Dos aspectos importantes están presentes en los distintos períodos históricos: el primero está vinculado a la cuestión presupuestaria y el segundo al lugar de las organizaciones gremiales. Son dos aspectos estructurantes: por un lado, los salarios docentes son todavía una deuda pendiente por parte de las administraciones, y el avance en la modificación de la regulación supone introducir la cuestión salarial en el listado de soluciones en el mediano y largo plazo. A esto se le suma que todo cambio en la normativa docente implica mayor erogación presupuestaria: diseñar otro formato de norma laboral supone la creación de más y distintos puestos de trabajo y, por ende, más docentes serían convocados. Y, por otro lado, el segundo aspecto se vincula con la presencia y participación del sector representante de los maestros y profesores en el espacio de la paritaria docente –o bajo otro formato–, tanto como con la participación de diversas autoridades del Poder Ejecutivo.

Si se continúa con el propósito de responder la pregunta de por qué un cambio en la carrera de maestros y profesores, una segunda respuesta se vincula con la propuesta laboral que encierra la carrera docente ideada en 1958, la cual resulta en la actualidad poco atractiva y con reducidos desafíos; su estructura rígida disminuye los movimientos en su interior, promueve cierta “estandarización” de algunas expectativas –ya se conoce lo que va a suceder–, debilita los procesos de creatividad y desarrollo profesional que son componentes necesarios para

revisar cualquier puesto laboral y más aún en una carrera que se extiende por muchos años en la vida activa de los sujetos. Además, de acuerdo a lo ya expuesto en relación con el desarrollo de políticas de escolaridad masiva, nuevas necesidades y demandas han surgido en los sistemas educativos y se requiere de otros modos de abordar el trabajo y nuevas cualidades profesionales.

Otro argumento para sumar a las razones se relaciona con que la modificación o cambio en los puestos de trabajo docente implicarían nuevas y distintas funciones que impactarían también en los procesos de observación de estos; es decir que cómo se observa y qué se mira de las prácticas docentes –los sistemas de supervisión o inspección que forman parte de la carrera docente– también serían asuntos analizados y pasibles de ser revisados y cambiados.

Una cuarta respuesta se relaciona con comprender el lugar que ocupa la cuestión laboral docente en las agendas públicas de América Latina. En los últimos años, un buen número de países ha realizado modificaciones en función de acompañar determinados procesos político-educativos. Chile (1991), México (1993), Colombia (2002) y Perú (2007), entre otros, han propiciado transformaciones en la estructura y características de la carrera docente.

El análisis de reformas de la carrera docente llevadas a cabo en tres países de América Latina no es azaroso, por el contrario, brinda un panorama que da cuenta de la direccionalidad de las decisiones adoptadas. En términos generales, en los países de la región, las organizaciones gremiales docentes se han fortalecido y han crecido, algunas de ellas han decidido participar en ámbitos políticos partidarios y/o en espacios educativos pedagógicos críticos a la cultura escolar hegemónica; y también algunas han consolidado su poder político/económico.

Un buen número de administraciones latinoamericanas ubicaron entre sus primeros objetivos la modificación de la carrera docente: algunas de ellas con la organización gremial docente más importante del país como parte activa y fundamental en el proceso de toma de decisiones, como el caso mexicano con el SNTE; mientras otras lo hicieron sin la participación ni el acompañamiento de la organización gremial docente, como el caso de Colombia con Fecode. Dos modelos de relación que están presentes para el resto de los países, aunque nos animamos a afirmar que el segundo esquema ha sido el que ha sumado más seguidores.

Por otra parte, en relación con las decisiones adoptadas en cuanto a la carrera y al puesto de trabajo, en la región es posible encontrar cierta convergencia en la direccionalidad de los

cambios promovidos. Es decir, si se amplía la mirada a un contexto latinoamericano donde sí hubo movimientos alrededor del formato de carrera laboral docente, es posible identificar como uno de los propósitos impactar sobre el desgaste de las organizaciones gremiales docentes. Además, los cambios en la norma laboral se dieron junto con la incorporación de los procesos de evaluación disciplinar a los docentes, teniendo en cuenta que la circulación de los resultados ha sido una herramienta fundamental para profundizar dicha intención al caracterizar su relación con el conocimiento como precaria y empobrecida. La descripción de estas tres propuestas actúa como telón de fondo en el cual se inserta la Argentina: es en este complejo escenario político pedagógico en el cual se entienden las producciones normativas.

A la hora de abordar y estudiar el panorama normativo, estos son algunos interrogantes planteados en la presente investigación: ¿cómo se estructura la carrera laboral docente en la Argentina? ¿Desde cuándo funciona como tal? ¿Cuáles son las diferencias presentes en los estatutos provinciales? ¿Cuáles han sido las propuestas de modificación de la norma, por qué y cuándo? ¿Cuál ha sido el papel de las organizaciones gremiales en dichos procesos? ¿Cómo se han vinculado los sectores políticos con los docentes con relación a la normativa laboral? ¿Cómo ha sido el posicionamiento de los sectores cívico-militares? ¿Cuáles son los procesos llevados a cabo en países de América Latina –tomando Chile, México y Colombia como casos–? ¿Cuáles son los aspectos en los que convergen y en cuáles se diferencian? ¿Qué presencia tienen las instancias de formación continua en los estatutos laborales? ¿Cómo se combinan las carreras docentes y las instancias de capacitación para fortalecer el desarrollo profesional? ¿Los incrementos salariales vinculados a la capacitación continua y/o a los rendimientos en el desempeño docente han influido en la mejora de la calidad de los aprendizajes? ¿Cuál es el papel de las organizaciones gremiales en los procesos de redefinición de la norma docente? ¿Cuál es el papel de la evaluación de desempeño docente a lo largo de la carrera? ¿Cómo se vinculan las diversas instancias de evaluación con la carrera de los maestros y profesores?

Si bien la estrategia de exposición no retomará todos estos interrogantes de manera literal, estarán presentes en los diferentes capítulos, ordenados de acuerdo con el plan que sigue.

### ***Plan de exposición***

Esta tesis se compone de seis capítulos que se distribuyen temáticamente de la siguiente manera:

En el *primer capítulo* se estudian los antecedentes inmediatos de la norma que regula el trabajo de los docentes en la Argentina. Con dicho propósito, se realiza un recorrido histórico a partir del peronismo, período en el cual se estructuró y formalizó un vínculo entre el Estado y los trabajadores que, en términos generales, no alcanzó al sector docente que se mostraba distante –y en ocasiones disconforme– de las políticas educativas planteadas. El peronismo forjó a través de diversas leyes y acciones un estatus distinto del trabajador y avanzó en una serie de normativas que involucraban directamente al sector docente. La primera regulación significativa para el sector será la Ley 14.043 de 1947, el Estatuto del Docente Privado, en la que no sólo se avanza en cuestiones salariales para el sector docente, sino que también lo hace para el sector privado. En 1954, en función de proponer una medida de acercamiento con los maestros y profesores –hostiles con el gobierno–, el peronismo presenta un decreto ley llamado “Estatuto Docente Argentino del General Perón”, en donde establece criterios básicos de organización del puesto de trabajo y un aumento salarial significativo. Perón fue derrocado en 1955, el Gral. Lonardi encabezaba un grupo cívico-militar que se quedaría en el gobierno por tres años.

En el *capítulo segundo* el punto de partida es la descripción y análisis de la propuesta elaborada en 1956 por la Comisión Alemandri. En el extenso período seleccionado (1956-1973), el año 1958 es clave para el objeto de análisis de esta tesis: se sanciona la Ley 14.473 del Estatuto del Docente, del cual se analizan los principales aspectos que definirán la carrera laboral docente. En este amplio lapso de tiempo las organizaciones gremiales docentes se organizan y en 1973 nace la Confederación de Trabajadores de la Educación Argentina (CTERA). Desde 1969, los grupos cívico-militares interrumpen, una vez más, el Estado de derecho; a partir de este momento, se intenta llevar a cabo reformas en los sistemas educativos, comienza la transferencia de los servicios a las provincias y el Estatuto Docente se implementa en el territorio nacional de modo desigual, a la vez que se anuncian cambios en su estructura aunque nunca llegan a concretarse.

El *capítulo tres* abarca un amplio período en el cual se repasan los principales enunciados referidos a la norma laboral docente, los fundamentos de los intentos de cambios y la frustración de esas líneas de trabajo. Este capítulo se extiende desde las dictaduras militares

de la década del setenta, en las que se intentó plasmar una reforma estructurante para el sistema educativo, hasta las propuestas avanzadas que en el seno del gobierno de la Alianza (1999-2001) se elaboraron en función de modificar la carrera docente por otra más atractiva y motivante, y en cuyo transcurso se terminan de transferir los servicios educativos a las provincias y se comienza a implementar la Ley Federal de Educación (1993).

El *cuarto capítulo* se enfoca en la caracterización de las normativas laborales docentes jurisdiccionales. Luego de la transferencia educativa de 1992, las provincias con la totalidad de los sistemas educativos a cargo terminaron de conformar sus marcos laborales. En este punto se analizan las regulaciones laborales docentes de seis jurisdicciones, cuyos sistemas educativos difieren con relación al tamaño y a los problemas específicos: las normas de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Tucumán, Mendoza, Río Negro y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fueron leídas en clave comparativa para comprender la estructura de cada una y, al mismo tiempo, identificar las similitudes entre ellas y la norma de 1958.

En el *quinto capítulo* la pregunta se amplía a América Latina. Se indaga sobre las principales reformas que se han llevado a cabo en los últimos diez años en tres países –elegidos por su impacto en el resto de la región–: Chile, México y Colombia, estudiando los cambios recientes en las normativas que regulan el trabajo de sus maestros y profesores.

La tesis cierra con un conjunto de conclusiones que retoman sistemáticamente los aportes de cada capítulo y plantean preguntas pendientes, teniendo como marco la caracterización de las normas laborales docentes.

### ***Acerca de lo metodológico***

Esta tesis parte de la noción de que las normas son producciones históricas y que, en parte, resulta necesario indagar e investigar las condiciones de producción políticas/históricas de las cuales han surgido a fin de comprenderlas. En este sentido, una tarea significativa de la tesis fue la búsqueda, lectura y análisis de diversos documentos históricos bajo diversos formatos. Se reconoció que estos no tenían un estatus equivalente, pero en la medida que aportaban información y orientaban la búsqueda de insumos, se los consideró como significativos.

La pregunta estructurante de esta tesis se basa fundamentalmente en la comprensión de la norma y sus relaciones con los contextos históricos/políticos, es por ello que en el recorrido histórico la identificación de diversas propuestas para modificar y/o cambiar la norma que regulaba el trabajo de maestros y profesores ha sido un objeto de estudio y análisis. Por ende, a lo largo de la tesis es posible hallar leyes, decretos, discursos de presidentes y de ministros del área educativa, proyectos de reformulación de la norma docente, así como también estatutos nacionales y provinciales y documentos ministeriales de diversos períodos históricos. Este corpus complejo y diverso ha sido tomado como la principal fuente de información a la hora de mirar y entender la norma. Se ha buscado información en archivos históricos de las bibliotecas nacionales –Biblioteca del Congreso de la Nación, de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional del Maestro del Ministerio de Educación de la Nación– y en archivos personales de distintos informantes clave.

Cabe hacer una salvedad de acuerdo a los diversos momentos históricos de la Argentina: se han leído bajo claves no equivalentes aquellos argumentos emitidos por los diversos gobiernos democráticos y aquellos otros producidos bajo gobiernos dictatoriales.

Si bien las regulaciones sobre el trabajo docente constituyen un conjunto de normas que abarcan leyes nacionales y provinciales, resoluciones y disposiciones provinciales, reglamentaciones y reglamentos escolares, en esta tesis sólo se analizó la ley que se refiere al Estatuto Docente, tanto a nivel nacional como provincial. Desde su sanción, todas las normativas analizadas han sufrido diversas modificaciones que consisten en leyes y/o decretos que se han ido sumando al corpus normativo; algunas de estas modificaciones han sido objeto de estudio siempre y cuando incorporaran un cambio a la orientación del original.

Para el análisis de las normativas provinciales se han seleccionado seis jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Río Negro y Tucumán. Sus sistemas educativos difieren en relación con el tamaño y en que cada una de ellas responde a una ubicación geográfica distinta –salvo Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires–. Sus primeras regulaciones docentes también se elaboraron en distintos años, pero todas guardan cierto isomorfismo con lo que se ha denominado la norma madre. Para su lectura y análisis se han seleccionado cuatro organizadores que han sido elegidos porque se considera que estructuran la carrera de los maestros y profesores:

- a) Modalidad y criterios de ingreso, promoción y ascenso en la carrera docente

- b) Modalidad y criterios de evaluación de la tarea de los docentes
- c) Participación de las organizaciones gremiales estipulada en la norma laboral
- d) Modalidad y criterios de jubilación docente

Además de esto, se estudiaron normativas de otras provincias y en la medida en que presentaban alguna propuesta distinta se las incorporó al análisis, como es el caso de la normativa de la provincia de Chubut, según se verá en el cuarto capítulo.

Otra fuente de información ha sido la entrevista. Se han llevado a cabo diez de entrevistas a informantes clave, protagonistas en diversos períodos y/o cercanos a los procesos de toma de decisiones: ex funcionarios, ex dirigentes gremiales, dirigentes gremiales actuales y técnicos fueron entrevistados en función de entender los procesos de producción política-normativa. Estas entrevistas posibilitaron contextualizar los procesos de producción de la norma, pero sobre todo brindaron insumos para comprender la tensión de ésta, su modificación y la política.

Al ubicar a la Argentina como parte de América Latina, se entendió que era necesario comprender los cambios propuestos en este tema. Los tres países seleccionados actúan como referentes en los asuntos educativos; Chile, México y Colombia son los países que, en distintos años, han producido innovaciones en materia de regulación docente. En los tres casos, se ha partido del análisis de la propuesta original –de 1991, 1992 y 1997, respectivamente–, se reconstruyó el esquema de carrera docente en cada caso y luego se analizaron las propuestas modificatorias de las normas originales; además, en su análisis se observa que la coyuntura política incide significativamente en el proceso de implementación de cada una de las propuestas estudiadas. Salvo Chile, que está en pleno proceso de revisión de las formas de organizar y financiar su sistema educativo, en los otros dos casos se trató de identificar los cambios y las dificultades presentes para las propuestas de las administraciones. En todos los casos, la posición de la organización gremial nacional frente a los cambios en las formas de organizar el trabajo docente se indagó a través de entrevistas a dirigentes gremiales, así como a través de las publicaciones de las organizaciones gremiales.

*Antecedentes propios de trabajo sobre el objeto de estudio*

A lo largo de estos últimos años, he trabajado en esta temática. La participación en distintos trabajos de investigación y asesoría ha constituido ámbitos de producción. En este sentido, he ido adquiriendo una formación específica que me ha facilitado encuadrar el objeto de estudio y adoptar determinadas decisiones.

Como consultora y/o asesora, he participado en:

- 2015: Consultora para la sistematización y análisis sobre los cambios y las modificaciones realizadas en el sistema de formación inicial docente en Guatemala. Ministerio de Educación de Guatemala / Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 2015: Responsable en la elaboración del Brief sobre Políticas sobre normativa docente en el ámbito del Mercosur. Programa Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM) Convenio DCI-ALA/2010/19892, Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Unión Europea, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- 2013: Coordinadora del estudio “Análisis comparativo y diagnóstico de la normativa docente de los sistemas educativos de los países del Mercosur”. Responsable del informe sobre la normativa que regula el trabajo docente en la Argentina. Programa Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM) Convenio DCI-ALA/2010/19892, Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Unión Europea, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- 2009-10: Consultora temática en el marco de la organización del “Seminario: nuevas políticas docentes en América Latina”, Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEEP).
- 2007: Investigadora en el estudio de caso “La política de capacitación docente en Colombia. Red de intercambio de experiencias entre funcionarios educativos de América Latina”. Programa financiado con fondos otorgados por el EPDF (Education Program Development Fund) a través del Banco Mundial. Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEEP), Buenos Aires, Argentina.
- 2007: Investigadora en el estudio de caso “La reforma de los estatutos docentes en Colombia. Red de intercambio de experiencias entre funcionarios educativos de América Latina”. Programa financiado con fondos otorgados por el EPDF (Education

Program Development Fund) a través del Banco Mundial. Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEEP), Buenos Aires, Argentina.

2007: Investigadora en el proyecto “Sindicalismo docente en América Latina: el caso Argentino”. Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEEP).

2006: Consultora en “La normativa en relación al trabajo docente. Análisis de la normativa vigente (Paraguay, México, Colombia y Argentina)”. Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEEP), Buenos Aires, Argentina.

Además, he formado parte de diversas redes de investigadores relacionados con la temática:

2015: Miembro del comité científico del III Seminario Nacional de la Red Estrado Argentina, Formación y trabajo docente: aportes a la democratización educativa. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP Ensenada, Buenos Aires, Argentina, 2 al 4 de septiembre de 2015.

2014: Miembro del comité científico del Seminario de la Red ESTRADO: 15 años da Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente. “Derecho a la educación, políticas educativas y trabajo docente en América Latina. Experiencias y propuestas en disputa”. Salvador, Bahía San Salvador, Brasil, 12 al 15 de agosto de 2014.

2012: Miembro del comité científico del Seminario de la Red ESTRADO: Políticas educativas en América Latina Praxis docente y transformación social Chile, agosto de 2012.

2010-11: Miembro de la Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil.

2010-11: Miembro de la Red ESTRADO, Red de Estudios sobre Trabajo Docente, Brasil.

He participado en diversos espacios de intercambio y he presentado diversas ponencias:

2015: “Políticas docentes para la integración regional”, seminario organizado por Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), Unión Europea, Ministerio

- Nacional de Educación Argentina, Buenos Aires, Argentina, marzo. (Invitada en calidad de expositora)
- 2014: “Las políticas en el sector docente”, Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación, apoyado por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Organizado por la Organización Estados Iberoamericanos (OEI), Ministerio de Educación Nacional, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2014. (Invitada en calidad de expositora).
- 2014: “Las regulaciones del trabajo docente en la Argentina” en el marco de la Cátedra de Formación y Reciclaje Docente. Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. (En calidad de expositora invitada).
- 2014: “La formación docente y la certificación/acreditación regional”. X Seminario Internacional de la Red ESTRADO, Universidad del Estado de Bahía, y Red Latinoamericana sobre el Estudio del trabajo docente, San Salvador de Bahía, Brasil, 12 al 15 de agosto. (En calidad de panelista).
- 2014: “Los dilemas y mitos de la educación de gestión privada en la Argentina. En el marco de instancias de capacitación docente/gremial”. Nivel secundario, Sindicato Argentino de Docentes Privados, Sección Ciudad de Buenos Aires, Argentina. (En calidad de disertante).
- 2014: Estudio sobre la normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur, Ateneo Nacional en el marco del Proyecto de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM). Unión Europea, Instituto Nacional de Formación Docente, Ministerio de Educación, Argentina. (En calidad de expositora).
- 2014: La normativa docente en el marco del Mercosur. Seminario Nacional “Los caminos de la formación docente”. CAPES, Ministerio de Educación, Brasil. Programa de Apoyo al Sector Educativo en el Mercosur, Unión Europea, Mercosur. (En calidad de conferencista).
- 2013: “El estatuto docente al margen de la política pública”, en El trabajo docente en tiempos de cambio. Aproximaciones teórico-metodológicas y experiencias de investigación. X Jornadas de la Carrera de Sociología. 20 años de pensar y repensar la

- sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI, 1 al 6 de julio de 2013, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Argentina. (Ponente).
- 2013: “Desarrollo docente en América Latina” en Maestros, Sociedad y Estado. Bases para un Acuerdo Nacional por el Maestro Peruano, Conferencia Nacional, Parte I, 14, 15 y 16 de febrero. Foro Educativo, OEI, Serrana Magisterial, Lima, Perú. (Panelista).
- 2011: “Trabajo y formación docente en la Argentina: debates sobre la política educativa actual”, Primer Seminario Nacional de la Red ESTRADO, Regulaciones del trabajo docente, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste (UNE), Resistencia, Chaco, Argentina, 7 y 8 de noviembre. (Panelista).
- 2011: Consultas Nacionales para la Estrategia Regional Docente liderada por la UNESCO en Latinoamérica y el Caribe. UNESCO, Argentina, noviembre y diciembre. (Invitada en calidad de especialista por la Argentina).
- 2011: “El caso de las paritarias docentes en la Argentina”. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos trabalhadores em Educação, Universidad Rio de Janeiro, Brasil, 18, 19 y 20 abril. (Ponente).
- 2010: “Las políticas públicas para el sector docente en la Argentina. Los procesos de tomas de decisiones. CTERA entre los debates de los 90 y los actuales”. Los posicionamientos político/sindicales en relación a la carrera docente, créditos de formación en investigación para estudiantes de la carrera de Licenciatura en Ciencias Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- 2010: “Educación y trabajo docente en el escenario latinoamericano. Entre la mercantilización y la democratización del conocimiento”. VIII Seminario internacional Red ESTRADO, UCH, CLACSO. II Seminario Internacional de políticas educativas en Latinoamérica, UCH, 4, 5 y 6 de agosto, Lima, Perú. (Ponente, expositora en panel y coordinadora de mesa de trabajo).
- 2010: Seminario Internacional para Discusión de Investigaciones Asociaciones e Sindicatos de Trabajadores de la Educación. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, Brasil, 21, 22 y 23 de abril. (Ponente).

- 2009: Las políticas públicas para el sector docente en la Argentina. Los procesos de toma de decisiones, los debates y las perspectivas a futuro con relación al trabajo y carrera docente. Créditos de formación en investigación para estudiantes de la carrera de Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- 2008: Mesa redonda en el Primer Congreso Metropolitano de Formación Docente, Organizado por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008. (Panelista).
- 2008: “La formación como componente constitutivo del desarrollo profesional en la perspectiva de las carreras docentes” en el Primer Congreso Metropolitano de Formación Docente. Organizado por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008. (Expositora).
- 2008: “Los procesos de evaluación de desempeño docente, el caso en la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el marco del Seminario Los Sindicatos Docentes y las Políticas Educativas en América Latina, San José, Costa Rica, 6 y 7 de octubre, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, sede Brasil. (Ponente).
- 2008: Sistemas de incentivos mixtos en la carrera docente ponencia presentada en el marco del VII Seminario de la Red de Estudios sobre Trabajo Docente, “Nuevas regulaciones en América Latina”, Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red ESTRADO), CLACSO, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. (Ponente y coordinadora de panel).
- 2008: Mesa de debate “Los estatutos docentes y las negociaciones entre sindicatos y ministerios de Educación”, Segundo Encuentro de Periodistas Especializados en Educación. Red de Periodistas Especializados en Educación de América y Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP), Buenos Aires, 5 y 6 de junio. (Panelista).

He participado en publicaciones varias, entre ellas, el libro “Estudio sobre normativa docente en el sistema formador del Mercosur. La carrera docente en el marco del Mercosur” (2014), Programa Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), Convenio DCI-

ALA/2010/19892, Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Unión Europea, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Buenos Aires, Editorial Teseo.

Y en otros medios:

- 2015: “Recomendaciones para el proceso de toma de decisiones en relación a la carrera docente en el marco del Mercosur”, Brief sobre políticas públicas. Programa Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), Convenio DCI-ALA/2010/19892, Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Unión Europea, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- 2011: “Relaciones de consenso y cooperación, el caso argentino. Desafíos desde la política pública”, en *El Cotidiano*, Revista sobre la Realidad Mexicana Nro. 168, julio-agosto, Año 26.
- 2011: “Los sindicatos docentes y los espacios de negociación”, en ELICHY, N. (comp.) *Las políticas educativas y la desigualdad*. Buenos Aires, Novedades Educativas.
- 2009: “Sistema de estímulos en la carrera docente. ¿Qué se necesita?”, en MARTÍNEZ OLIVÉ, A. (coord.) *Un futuro para la escuela pública*. México, Educación y Cultura.
- 2009: “Política y carrera docente. Notas para la discusión”, en *Metapolítica*, Vol. 13, Nro. 64, marzo-abril.
- 2008: “Decisiones políticas de la evaluación docente: consideraciones sobre la experiencia de reformulación de la evaluación de desempeños en la Ciudad de Buenos Aires” (en coautoría con Terigi, F.), en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Nro. 1 (2), pp. 23-40.
- 2008: “Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina. El sindicalismo docente en la Argentina”, (en coautoría con Legarralde, M.), publicado por la Fundación Konrad Adenauer, Brasil.
- 2007: “Estudio de caso: la reforma de los estatutos docentes en Colombia”, Fundación de Políticas Públicas en el marco de la Red de Intercambio de Experiencias entre Funcionarios Educativos de América Latina, Education Program Development Fund (EPDF), Banco Mundial, en: [www.cepp.com.ar](http://www.cepp.com.ar)

Esta enumeración tiene por propósito dejar constancia de un proceso continuo de trabajo sobre el tema, pero también señalar dos repercusiones sobre la tesis: la actividad desplegada ha tenido la virtud de permitirme confrontar en distintos ámbitos, tanto académicos como profesionales, los avances de los análisis en los que se basa la tesis que se presenta, así como entrar en contacto con personajes clave en las políticas y en los debates en distintos países de América Latina, y acceder de este modo a información y perspectivas que han enriquecido el análisis que se propone.

## **Capítulo 1. Antecedentes en la regulación del trabajo de maestros y profesores**

A lo largo de esta investigación, mostraremos la vigencia de la norma del año 1958 (Ley 14.473), comenzando por contextualizar en este capítulo los antecedentes que, según esta tesis, actuaron como insumos para la elaboración del estatuto del docente, recuperado de algún modo por las normativas jurisdiccionales y cuyos principales pilares continúan regulando el trabajo de maestros y profesores en la Argentina hasta la actualidad. La contextualización de sus antecedentes inmediatos aportará insumos para la comprensión de la vigencia de las ideas de esta norma laboral.

Cuando las jurisdicciones provinciales terminaron de hacerse cargo de la totalidad de los servicios educativos locales a partir de los procesos de transferencia de estos (1978/1992)<sup>2</sup>, no se introdujeron modificaciones o cambios significativos en los marcos que estructuraban el trabajo de los docentes. Algunas provincias ya administraban una parte importante de las escuelas en sus territorios y contaban con normativas laborales, mientras que otras tenían una acotada responsabilidad sobre el sistema educativo. Desde el punto de vista administrativo y financiero, la transferencia de los servicios educativos supuso reorganizar las instancias de gestión pública y los presupuestos, quedando en un segundo plano algunos temas relevantes de la política educativa, entre ellos, las regulaciones del trabajo de los docentes.

Repensar el puesto de trabajo docente pasó a formar parte de aquellas otras cuestiones que requieren tiempos políticamente más tranquilos para ser abordadas. La mayor parte de las administraciones provinciales, tras la transferencia, ajustaron las normas al esquema básico estipulado en 1958 y se concentraron en entender y realizar los cambios indispensables para incorporar a la educación como un servicio público bajo su administración.

La Ley 14.473/58, como expondremos más adelante, definió los criterios básicos de ingreso, permanencia y ascenso en la docencia argentina y estructuró la carrera laboral docente. Entendemos que la producción de una norma, en este caso la que rige el trabajo de maestros y

---

<sup>2</sup> Ley N° 21.809/78 de transferencia de escuelas preprimarias y primarias de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales. Ley N° 21.810/78 de transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Ley N° 24.049/92 de transferencia de los establecimientos de educación media y educación superior no universitaria a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

profesores, es fruto de determinadas coordenadas históricas y políticas que nos permiten contextualizar las decisiones adoptadas y, por ende, entender sus condiciones de producción.

### ***1.1 La cuestión docente antes de la asunción del peronismo***

Desde los orígenes del sistema educativo argentino, la profesión docente estuvo signada por promesas incumplidas, el retraso en el pago de sueldos y un amplio abanico de expectativas de difícil cumplimiento. Los maestros y maestras no sólo esperaban aquellas promesas de reconocimiento social de su “labor patriótica”, sino la resolución de algunas condiciones materiales que facilitaran su trabajo. En suma, la brecha existente entre la construcción discursiva acerca de la importancia social y política de la enseñanza y el día a día fue parte constitutiva del trabajo docente en nuestro país.

La suerte del cuerpo docente fue dispar, como sostiene Llonetti (2007):

[...] algunos alcanzaron el éxito prometido formando parte de esa red de altos funcionarios del Estado y convirtiéndose en la elite intelectual del movimiento pedagógico. Para otros deparó el olvido y con ello la percepción de fracaso. Lo cierto es que, tanto unos como los otros, compartieron cierto desencanto por las distancias entre lo que creían merecer y efectivamente consiguieron. En aquellos años, las voces del magisterio levantaron las banderas de un movimiento que reclamó el reconocimiento de su formación profesional, mejores condiciones de trabajo y una remuneración acorde con la misión política que debían llevar adelante. (p. 133)

Lo anterior ilustra de manera precisa una buena dosis del desconocimiento de los compromisos asumidos en relación con el trabajo de los maestros y profesores desde los momentos fundantes del sistema educativo argentino.

Nuestra historia, al igual que la de otros países de la región, estuvo signada por interrupciones a la vida democrática que implicaron cambios en los rumbos político y económico. Las irrupciones al poder por parte de sectores cívico-militares son un dato fundamental a la hora de explicar las continuidades y rupturas halladas en los discursos y las políticas educativas.

Si bien las características de la organización gremial de maestros y profesores no son objeto de la presente tesis, sí se las considera en función de conocer la noción de sujeto trabajador y sus vínculos con los gobiernos, y al mismo tiempo, para contextualizar las demandas en cuanto a la regulación de su trabajo. Identificar los momentos históricos en los que se

conformaron las organizaciones representativas de las necesidades y demandas de los docentes puede facilitar entender la tensión instalada en cuanto a las concepciones alrededor del puesto de trabajo y su regulación.

En la Argentina, tal como afirma Gutiérrez (2015),

es posible reconocer la presencia de asociaciones mutualistas y organizaciones sindicales docentes desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Su constitución habría sido altamente conflictiva en tanto su presencia en el escenario educativo implicaba poner en tensión la representación normalista de la docencia como una función civilizadora en el proceso de conformación del Estado nacional. (p. 34)

Desde inicios del siglo XX, es posible ubicar acontecimientos significativos relacionados con la organización sindical docente que actúan como antecedentes. En este sentido, se puede citar una huelga docente en pos de una mejora salarial convocada por la Liga Nacional de Maestros en 1912. Cuando Mannocchi (2013) hace referencia a aquella huelga, alude a un líder del movimiento que pensaba que

el magisterio contaba con una idea equivocada y servil respecto de su posición social, creía que ésta se mejoraba a partir de los bienes materiales y los ascensos individuales, y no en base a las virtudes colectivas y el acercamiento al pueblo. Por lo observado en las fuentes, pareciera que la generalidad de los maestros percibía en el aumento salarial el equivalente de una escalada social que permitiría acceder a ciertos consumos «necesarios» en el perfeccionamiento del concepto ante las capas más altas de la sociedad, en el incremento de la idoneidad profesional y el reconocimiento de la labor ejercida. En contraste, para la ideología que impulsaba a los huelguistas, la dignidad económica iba junto a la renovación del rol de los maestros en la vida pública. Al maestro bien pago le seguiría el maestro (varón, no servil y sin miedo de su sexo) bien preparado que estaría en condiciones de disputarle a los políticos la dirección total de la enseñanza no conformándose simplemente con participar en las funciones de la política educacional. (p. 19)

Es factible identificar diversos hechos y acontecimientos camino a la organización gremial. En 1917, aparece el periódico “Tribuna del Magisterio de la Capital Federal”, como órgano de la Confederación de Maestros; “hacia mediados de 1917, surgió la necesidad de organizar en cada escuela con su respectivo subcomité de distrito para llegar a la unidad de acción, espíritu del cuerpo e intensificación del trabajo” (Nigro, 1984, p. 18).

En 1921, la mesa directiva del comité central de la Confederación de Maestros reclamó sobre los sueldos del magisterio:

otra vez tenemos que golpear sobre la misma tecla, la cantinela repetida se ha hecho un hábito, al punto de que el Consejo ya no oye la música ni menos le emociona. Pero nuestro deber nos

impulsa a reclamar –casi mensualmente– el pago puntual de los haberes, ya no se puede lograr esa merced que favorece por igual a toda la administración. (Nigro, 1984, p. 27)

Esta cita es un extracto de una nota dirigida al Presidente de la Nación, Dr. Hipólito Irigoyen, por la Confederación Nacional de Maestros en ese año e ilustra el malestar docente con relación al cobro de salarios.

Ascolani (1999), por su parte, al analizar el gremialismo docente de la primera mitad del siglo XX sostiene que

comparativamente, en relación a otros sectores asalariados, los docentes demostraron escasa cohesión sindical expresada en la dificultad de constituirse como grupo de presión, aún en situaciones extremas como la prolongada falta de pago de sueldos o irregularidades en la provisión de cargos. Varios factores contribuían a esa debilidad: la concepción mesiánica heredada del normalismo por la cual se identificaba la función docente con una suerte de sacerdocio laico; la composición mayoritariamente femenina del magisterio, lo cual significaba que la economía familiar por lo común no descansaba en sus salarios, y que se trataba nada menos que de un gremio sin peso electoral propio, pues la mujer carecía del derecho al sufragio, la frecuente pertenencia de los maestros a clases medias con ingresos alternativos y la presencia de un sistema de crédito comercial y de descuentos bancarios que permitían sobrellevar los recurrentes atrasos en el cobro de sus salarios. (p. 88)

La numerosa presencia de la mujer en el trabajo docente es y ha sido objeto de estudio y análisis en diversas investigaciones (Bonder, 1994; Morgade, 2010): la condición femenina, alimentada de “sus saberes y capacidades maternas”, habilitaba a la docente/mujer para desenvolverse como maestra de manera “natural y esperable”. Una de las ventajas de la condición femenina era que se presumía que contaba con las herramientas necesarias para la enseñanza; de igual manera, minimizar el malestar provocado por el cobro tardío de haberes o por las condiciones materiales de las aulas era parte del mismo asunto: la condición femenina reducía o aminoraba los posibles conflictos. Este atributo se reforzaba frente a la ausencia de voz –y voto– en el plano de lo específicamente político-partidario y, por lo tanto, el proceso electoral no sufría las consecuencias del descontento<sup>3</sup>.

En los siguientes párrafos, se reforzará la tensión presente en la noción de maestro sintetizada en *trabajo vs apostolado*. Tensión que influirá, orientará y definirá las demandas de los

---

<sup>3</sup> En este sentido, se retoma lo descripto por Yannoulas (1993) cuando afirma que “en los libros de historia de la educación, las maestras se ven retratadas como un ejército de soldaderas anónimas, sin clase, sin raza, sin sexualidad y sin emociones, simplemente misioneras de una identidad nacional que también sumergió a los ciudadanos en el anonimato de lo homogéneo. El anonimato heroico de las maestras primarias no tiene solo una faceta: las anónimas educadoras quedaron fuera de las responsabilidades frente al fracaso de las políticas educativas; y su individualidad o personalidad, al no ser recordada, tampoco es atacada” (p. 7).

colectivos docentes, encauzará su organización y facilitará –o no– la articulación con otros sectores de trabajadores; tensión que se actualizará frente a cada propuesta de organización sindical o a la injerencia de la política educativa en las aulas y escuelas o frente a la posibilidad de inclusión del sector docente en el conjunto de los movimientos de trabajadores.

La disputa acerca de los sentidos sobre el trabajo de enseñar, vigente por décadas, admitirá e incorporará otros sentidos que la resignificarán y, al mismo tiempo, demandará años de luchas, de encuentros y movilizaciones. Esta disputa se alimentará a lo largo de décadas en las que los gobiernos, de diverso color político-partidario, no lograrán garantizar su obligación pública de velar y responder por los derechos básicos de los maestros y profesores.

Durante la década del cuarenta, en algunas provincias, es posible identificar incipientes organizaciones sindicales docentes que luego convergerán en la organización nacional de los trabajadores de la educación (Balduzzi y Vásquez, 2000).

Las condiciones laborales docentes no eran mejores que las de otros trabajadores ni tenían un grado de formalidad que los eximiese de la preocupación sobre su futuro. No obstante, es posible entender que la condición política y social del sujeto docente actuara como determinante a la hora de poder construir lazos entre pares que posibilitasen el armado de alianzas para reclamar.

Un buen número de argumentos entran en juego en relación con los procesos de agremiación, fuertemente ligados al concepto de trabajador. Maestros y profesores se resistían a identificarse con esa categoría, más bien se percibían –y esperaban continuar de ese modo– asociados a sectores vinculados con el trabajo intelectual y con un fuerte componente vocacional que definía y connotaba el puesto de trabajo.

Así, los conceptos relacionados con la vocación, con la misión social, con la ocupación del lugar de una “segunda madre”, estaban cercanos a ser aceptados por la gran mayoría como aquellos elementos que estructuraban y definían el trabajo, reforzado esto –como ya se mencionó– por el gran número de mujeres dedicadas a la tarea docente. Mientras que las nociones de trabajador, sindicatos, organizaciones, huelga, derechos y obligaciones, empleado/empleador, no hallaron un lugar en donde alojarse en el discurso de manera colectiva.

Los docentes no tenían una organización nacional, lo más cercano a cuestiones gremiales iba de la mano de lo reivindicativo. En el interior del sector docente había más diferencias que aspectos comunes, una de ellas era la titulación docente: la cantidad de años de formación difería si se aspiraba a ser maestro o profesor; este último debía sumar años a su formación para alcanzar la titulación docente, mientras que el primero la lograba cuando finalizaba sus estudios en la escuela secundaria. Además de esto, la provincia en la cual desarrollaba su trabajo, en muchos casos, deparaba diferencias salariales, materiales y simbólicas; así, la dependencia administrativa-política marcaba otra distancia: los docentes nacionales dependían del Consejo Nacional de Educación y los provinciales de la autoridad provincial que administraba el sistema. A este conjunto de aspectos que obstaculizaban las posibilidades de abonar a lo colectivo y a la organización, se les sumaban las posiciones relacionadas al trabajo docente: mientras algunos sectores lo concebían cercano a lo intelectual y a lo profesional con una fuerte impronta vocacional, otros grupos más reducidos lo asimilaban a la idea de trabajador de la educación.

### ***1.2 Peronismo: Estado, política y docencia***

El peronismo de fines de la década del cuarenta comenzó a ubicar asuntos del orden de lo privado o semiprivado y a asumirlos como responsabilidades y funciones estatales. Así, las cuestiones relacionadas con la infancia y la educación cobraron una entidad y relevancia propias e implicaron cambios en el diseño de las políticas públicas. La frase “los únicos privilegiados son los niños” puede comprenderse en el marco de un gobierno nacional que se adjudicaba la responsabilidad de velar por el cuidado de la niñez como un asunto público y que entendía a la expansión de la escolaridad del nivel primario formando parte de esa misma cuestión. Fundamentalmente, sintetiza la decisión política de disputarles a otros actores políticos la responsabilidad por el cuidado de los niños en su crianza y su crecimiento. En palabras de Carli (1999), dicho enunciado

funcionó como eje articulador de políticas contradictorias que combinaron el papel de Estado educador como democratizador del acceso y de las opciones educativas para la clase trabajadora, con la reinstalación de la iglesia como tutora ideológica y moral de la infancia a partir de la inclusión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. (p. 109)

La expansión escolar implicó mayor cantidad de alumnos en las instituciones y, por ende, un incremento de la planta docente. De estas dos cuestiones se desprende la necesidad del

gobierno de ajustar y elaborar herramientas de control y orden para un sistema educativo que proyectaba su crecimiento.

La expansión de la matrícula alcanzó a casi todos los niveles: se necesitaron más y nuevos edificios escolares para albergar a los niños y niñas en diversas zonas del país, también se requirieron más docentes y se mejoraron sus salarios; luego de esto, como se mencionará más adelante, se otorgará un subsidio a aquellas escuelas privadas que no pudieran alcanzar los criterios salariales estipulados por el gobierno, lo cual sellará la impronta del vínculo Estado-educación privada en la Argentina. A su vez, se pensó que los hijos de los trabajadores no sólo podían continuar sus estudios secundarios en las escuelas fábricas, sino que también tendrían la oportunidad de ingresar a la Universidad Obrera, creada en 1948 y dependiente de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional. De acuerdo con la descripción de Dussel y Pineau (1995),

el acceso de las clases trabajadoras a la universidad fue, para muchos de los protagonistas de la época, una de las marcas distintivas que el peronismo imprimió a la cultura. La universidad era, para 1946, un símbolo privilegiado de aquello a lo que el peronismo se oponía. Elitista en su composición social y cultural, fue opositora en el plano político: la participación activa de la F.U.A<sup>4</sup> y del rectorado de la Universidad de Buenos Aires en la campaña electoral de la Unión Democrática<sup>5</sup> inauguró una era de relaciones conflictivas entre el gobierno y los universitarios. La subversión del orden simbólico, de la jerarquía de valores establecidos, encontraba un blanco claro, fácilmente identificable en la universidad tradicional. (p. 25)

En un panorama mundial en el cual prevalecían las políticas de intervención y expansión territorial/ideológica bajo estrategias y concepciones militares/nacionalistas, la conducción del General Perón no se eximía de algunas de estas características. Discursos impregnados de componentes nacionalistas que proclamaban la independencia económica, la justicia social y la soberanía política retumbaban en los oídos de determinados sectores como sinónimos de autoritarismo y, en algunos casos, las acciones de censura y/o imposición de determinados temas les reforzaban estas ideas.

La política educativa estuvo signada, a grandes rasgos, por una trama discursiva que apelaba a la necesidad de formar a los futuros ciudadanos en un conjunto de valores éticos y morales. La *Patria* no sólo demandaba ciudadanos consumidores disciplinados para afrontar el mundo del trabajo. También debían estar *físicamente y moralmente sanos* para conducir el país y defender la soberanía. Estas ideas se hallaban presentes en el poblacionismo argentino, en el cual se

---

<sup>4</sup> Federación Universitaria Argentina, creada en 1918 en el marco de la Reforma Universitaria que proponía la autonomía universitaria y el cogobierno de las universidades.

<sup>5</sup> La Unión Democrática fue una alianza electoral de diversos partidos políticos para enfrentar a Perón en las elecciones de 1954.

imbricaron los conceptos de población y raza encuadrados en un esquema nacionalista y conservador. (Cammarota, 2010, pp. 75-76)

La convivencia de estos complejos y contradictorios aspectos formó parte de las tramas de la política pública en el área educativa y es este, quizá, un aspecto que aporta insumos para ilustrar la distancia entre el gobierno y los maestros. Despidos de docentes sin justificación alguna, la intromisión de la política en el aula, la vinculación gobierno-Iglesia y luego la ruptura de dicha alianza y los intentos de intervenir en la organización del sector docente bajo el formato de un sindicato único constituyen algunos ejemplos que ayudan a comprender el dificultoso vínculo.

Según ciertos autores, como ya es posible inferir, los docentes en su gran mayoría no simpatizaban con el discurso peronista. En parte, la condición social a la que un buen número de ellos pertenecía –o ansiaba pertenecer– los ubicaba, mayoritariamente, cercanos a sectores opositores y, al mismo tiempo, algunas decisiones descriptas eran leídas como imposiciones e intromisiones en el trabajo cotidiano en las aulas.

Godio, Palomino y Wachendorfer (1998) reconocen la expansión y consolidación de las organizaciones sindicales en áreas industriales y de transporte, no así entre “los docentes, los bancarios, los empleados estatales y de hospitales”, puesto que

tienen en común con los obreros de la industria que su condición de existencia depende de un salario y es esta, sin duda, su razón primordial de su integración a un sindicato. Pero su ubicación social, sus experiencias laborales, sus criterios de calificación, las pautas de formación y de aprendizaje varían considerablemente de los obreros. Posiblemente, sus valores e identidades sociales. (pp. 74-75)

En un sentido similar, Puiggrós (1997) describe que

la exigencia oficial de inscripción en el Partido Justicialista<sup>6</sup> a comienzos de la década del 50, provocó el rechazo de la mayoría. Docentes simpatizantes o militantes de los partidos que formaron en 1945-46 la Unión Democrática, compartían un campo semántico, valores y una estética, pero no tenían una única central sindical. Las diversas asociaciones que actuaron en

---

<sup>6</sup> “En 1949, el Consejo Nacional de educación emite una resolución por la cual quedaría cesante de inmediato todo maestro que se negara a jurar la Constitución de 1949. En 1950, todos los maestros del país recibieron de manos del Sindicato de Maestros un formulario en el que debían responder si eran miembros del Partido Peronista o si deseaban afiliarse” (Puiggrós, 1997, p. 224).

las décadas de 1950 y 1960 respondían a criterios filosóficos distintos pero, con excepción de la Unión de Docentes Argentinos<sup>7</sup>, rechazaron las adscripciones partidarias. (p. 28)

Así como los trabajadores de diversos sectores industriales y de servicios públicos alcanzaron niveles consolidados de organización interna y fijaban pautas para la vida sindical a futuro, el colectivo docente en su gran mayoría relacionaba los procesos de agremiación con cuestiones de corte político-partidario. Ponía en duda sus beneficios, más aún si se tiene en cuenta que el concepto de trabajo vigente en esa época no se correspondía con el desarrollo profesional ansiado por el sector. Sin embargo, los docentes demandaban cuestiones relacionadas con su salario, con el respeto a la fecha de cobro de sus haberes y con el descontento que les producían los intentos de politización de su tarea<sup>8</sup>.

Si se toma como un punto de referencia a la década del cuarenta para pensar la cuestión docente, la regulación de su trabajo y la llegada del peronismo al gobierno (1945-1955) con una agenda pública basada en decisiones tendientes a la recomposición, restauración e incorporación de los derechos básicos para grandes poblaciones<sup>9</sup>, pareciera que las políticas y los conflictos con el sector educativo no pudieron formar parte de estos asuntos públicos y comunes.

Dignificar el trabajo fue un lema/consigna con significados simbólicos y bases materiales instalados por el justicialismo bajo la conducción del General Perón. Desde su paso por la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1944), forjó un sello distintivo en la relación entre el Estado y los trabajadores. El accionar desarrollado –primero desde la Dirección Nacional de Empleo y luego desde la Secretaría– permitió que vastos sectores de trabajadores pudieran hallar, en los enunciados y acciones propiciadas desde ese sector, respuestas y soluciones concretas relacionadas con la mejora de la vida cotidiana en el trabajo y con otros asuntos,

---

<sup>7</sup> Desde el gobierno se crea la Asociación Docente Argentina (ADA), a la que se le otorga reconocimiento oficial. “Ésta se constituye en la Unión de Docentes Argentinos (UDA) la que se identifica plenamente con el partido gobernante” (Nigro, 1984, p. 92).

<sup>8</sup> Perón insistía en la necesidad de la organización gremial docente, aunque este sector cuestionaba la política para el sector educativo: “y si queremos generaciones de argentinos unidos, bajo una sola bandera, comiencen ustedes a unirse. Piensen y sientan de una manera similar al amparo de nuestra bandera, tan grande y tan pura; y si consiguen que el magisterio deponga toda rivalidad, se una y forme una sola fuerza, entonces, en todos los aspectos de la vida de la Nación, serán ustedes invencibles. Con este pedido a la colaboración de todos los maestros, termino ofreciéndome para que, si ustedes pueden formar una institución, una asociación profesional acudan cuando crean necesario a la Secretaría de Trabajo; y yo pondré el hombro y el espíritu a toda humana iniciativa en favor de una unidad que no dudo habréis de lograr” (Extracto del discurso del Coronel Perón en el almuerzo de camaradería del profesorado y magisterio argentino, diciembre de 1943. Perón, 1944).

<sup>9</sup> Por ejemplo, el derecho de las mujeres a votar (Ley 13.010 de 1947).

como por ejemplo una situación de retiro digna. Asimismo, propició normativas que facilitaban la libre agremiación y la defensa de determinados derechos.

Entre otros temas, se reglamentaron las ocho horas de trabajo, se aprobó la Ley de Asociaciones de Profesionales (Ley 23.852/1945), se propició la ley que regulaba el establecimiento de suplementos móviles y bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones (Ley 14.370/1954). El Decreto 33.302/43 extendió la indemnización por despido a todos los trabajadores y más de dos millones de personas fueron beneficiadas con la jubilación.

El Estatuto del Peón de Campo fue establecido mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Ley 28.169 del 17 de octubre de 1944) durante la presidencia del General Edelmiro Farrell. Esta normativa fue la primera en fijar, para todo el territorio de la República, condiciones de trabajo humanitarias para los asalariados rurales no transitorios, entre ellas: salarios mínimos, descanso dominical, vacaciones pagas, estabilidad, condiciones de higiene y alojamiento. En 1944 se firmaron 123 convenios colectivos que alcanzaban a más de 1.400.000 obreros y empleados, y en 1945 otros 347 para 2.186.868 trabajadores.

Godio y otros autores resaltan la importancia de la Ley de Asociaciones Profesionales (Ley 23.854 de 1945):

si bien en su época esta ley suponía la intromisión del estado en la vida interna de los sindicatos, por otro lado, los reconocía por primera vez, en términos amplios, así como el derecho de sindicalización para todos los asalariados. La transformación de los sindicatos en asociaciones de derecho público se constituye así en el acontecimiento más importante de la vida sindical argentina desde el surgimiento de las primeras asociaciones gremiales, y marcará de ahí en más el sindicalismo argentino. (Godio, Palomino y Wachendorfer, 1988, p. 41)

Los derechos en el lugar de trabajo como el establecimiento de las obligaciones del empleador constituyeron y alimentaron en buena medida una relación distinta entre el Estado y los trabajadores. Entre 1944 y 1945, el sindicalismo firmó más de 700 convenios sobre salarios, vacaciones, jornadas y condiciones de trabajo, indemnizaciones por accidentes y despidos. Con el Decreto 31.665 se incorporaron dos millones de trabajadores al régimen de jubilaciones y con el Decreto 32.347 se creó el Fuero Laboral en el ámbito de la Justicia. Obviamente, el desarrollo de un amplio marco normativo le otorgó sustentabilidad a todas las medidas tomadas en el largo plazo. Los procesos regulatorios en relación con los derechos y

obligaciones sentaron las bases para fortalecer e incentivar a la organización colectiva de los trabajadores de los diversos sectores de las áreas de producción y servicios<sup>10</sup>.

La ley de organización sindical estableció monopolios de representación sindical por actividad o mercado laboral [...] La ley de negociación colectiva estableció la negociación obligatoria para el mercado laboral y el derecho de los sindicatos a retener un porcentaje de todo aumento salarial como cuota sindical extraordinaria luego de firmar un nuevo convenio de trabajo aplicable tanto para los no afiliados como para los afiliados al sindicato. [...] Finalmente, la ley de seguridad social extendió los monopolios de representación a un sistema de salud obligatorio administrado por obras sociales de los sindicatos. (Murillo, 2008, p. 67)

Sin dudas, Perón propiciaba la creación de un sindicato docente unificado. En un Cuaderno para Docentes publicado por el Ministerio de Educación en el que se explicita la Doctrina Justicialista puede leerse:

La experiencia muestra que, siempre en un gremio organizado, aparecen las disidencias y con ellas la creación de nuevos núcleos y de nuevos sindicatos encabezados por los ambiciosos, o los desplazados, o los entreguistas, o los políticos. Esta situación se evita procurando la unión firme de cada gremio y reconociendo personería gremial sólo a una entidad por gremio, la que acredite más adherentes. Evidentemente, falta todavía conciencia sindical y aún democrática entre los trabajadores. Si ella existiera claramente definida, allí, dentro del sindicato, se discutirían y se resolverían democráticamente todos los problemas internos, para presentar luego un frente unido en la defensa de sus legítimos intereses. Este es el ideal hacia el cual se tiende y que se va alcanzando en gran medida. Para lograrlo definitivamente, hacen falta buenos dirigentes, capaces, que vivan para defender su gremio, primero, en sus intereses profesionales; segundo, de las injerencias extrañas que conducen a la división y a la disolución. (MEN, 1952, p. 30)

En este contexto y con las contradicciones mencionadas, en este período surgieron normativas laborales relevantes para el sector docente. Con el firme propósito de generar un acercamiento, el peronismo en el gobierno respaldó un importante aumento salarial y confeccionó dos herramientas normativas. La primera de ellas estuvo referida a regular el trabajo de los maestros y profesores en las escuelas del sector privado y a su vez estableció criterios de funcionamiento para las instituciones privadas; mientras que la segunda prescribió

---

<sup>10</sup>El 24 de febrero de 1947, Perón entregó a la CGT un "Decálogo de los derechos del trabajador" que incluía los siguientes derechos: a trabajar, a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales. Entre el 16 y el 19 de octubre de ese año tuvo lugar un Congreso Extraordinario de la CGT durante el cual se redactó un compromiso, como contraparte sindical a los Derechos del Trabajador, en el que se señalaban las formas en que el movimiento sindical contribuiría con mayor productividad, mejoramiento profesional, participación en la concertación nacional, etc., a la implementación del Primer Plan Quinquenal. En lo relativo a la Seguridad Social, asumía "la obligación de capitalizar los recursos del mañana con el aporte del presente en forma de trabajo consciente y voluntario".

la regulación del puesto de trabajo de los docentes del sector estatal, antecedente inmediato a la norma que se sancionaría en 1958.

### ***1.3 El Estatuto del Docente Privado***

En septiembre de 1947 se produjo una norma laboral docente destacable para el sistema educativo nacional: la sanción del Estatuto del Docente Privado (Ley 13.047), donde se establecen las normas de funcionamiento general y de organización del sistema de educación privada en el país. Esto significa que se condensan las principales pautas y criterios con relación a las instituciones educativas, al personal docente, al salario mínimo y también a cuestiones relacionadas con el otorgamiento de subsidios y la conformación del Consejo Gremial de Enseñanza Privada, entre otros temas. Además, se determina la clasificación de las instituciones educativas privadas en tres categorías –adscriptos a la enseñanza oficial, libres, establecimientos de enseñanza en general– y define su funcionamiento.

En relación con el cuerpo docente, en el artículo 7 establece que

el personal directivo, docente, docente auxiliar, administrativo, de maestranza y de servicio de todos los establecimientos privados de enseñanza tienen derecho: a) a la estabilidad, siempre que no estuviere en condiciones de acogerse a los beneficios de la jubilación, con las excepciones que se determinan en el art. 13<sup>11</sup> de la presente ley; b) al sueldo y salario mínimo; c) a la bonificación por antigüedad; d) a la inamovilidad en la localidad, salvo conformidad escrita del interesado.

Igualmente, dispone que el personal docente, maestros y directivos de los establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial tendrán los mismos deberes y obligaciones que aquellos que trabajan en establecimientos estatales. Se precisan pautas en caso de despido –de acuerdo al Código de Comercio– y se determinan algunos criterios para la fijación del sueldo mínimo.

Esta norma constituye un hito valorado por el sector de la educación privada en la Argentina al equiparar los sueldos docentes de todos los sectores. Señala al Estado como el responsable de compensar económicamente a las instituciones de gestión privada en el caso que hiciera falta, es decir, se define una de las funciones básicas del Estado en materia de financiamiento

---

<sup>11</sup>“Artículo 13. El personal sólo podrá ser removido, sin derecho a preaviso ni indemnización, por causas de conducta, mal desempeño de sus deberes o incapacidad física o mental, previa substanciación del correspondiente sumario por autoridad oficial competente, en el que se garantizará la inviolabilidad de la defensa”.

educativo al establecer criterios para el otorgamiento del subsidio estatal a las instituciones como también –un dato no menor– introduce pautas para la estabilidad docente en las instituciones de gestión privada, equiparándolos de algún modo con los maestros y profesores del sector oficial (Morduchowicz e Iglesias, 2012). Así, constituye una de las primeras normas que regula la tarea de enseñar, con decisiones importantes para el sector privado de la educación, ya que se establece el marco de la relación Estado-educación privada, vigente hasta nuestros días.

#### ***1.4 El Estatuto Profesional del Docente Argentino del General Perón: la primera regulación del puesto de trabajo docente***

El 14 de setiembre de 1954 se establece por decreto del Poder Ejecutivo Nacional el Estatuto Profesional del Docente Argentino del General Perón, norma legal que involucra al magisterio de todo el país. En sus considerandos pueden leerse los siguientes fundamentos: este estatuto va a regular las actividades de “ese esforzado gremio” y confiere

a sus integrantes la jerarquía moral y los recursos pecuniarios dignos que corresponden a sus condiciones de forjadores de la juventud de la Patria, que tendrá en el futuro la responsabilidad de reafirmar los principios de soberanía política, independencia económica y justicia social que ha plasmado su genio tutelar el Presidente de la Nación, General Juan Perón, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Se cita lo estipulado en el Segundo Plan Quinquenal que establece que

el Estado promoverá especialmente el ejercicio de la actividad docente mediante a) la selección vocacional de los maestros, profesores y personal auxiliar b) la reglamentación de las carreras docentes, estimulando el espíritu de superación c) la creación de condiciones económicas y sociales que permitan al personal docente consagrado a la enseñanza desenvolverse dignamente.

[...] El gobierno justicialista [...] cuenta en el magisterio con los más eficaces y leales difusores de los principios éticos del justicialismo por obra de la educación y de los docentes.

[...] que este esforzado y sacrificado gremio ha sido injustamente olvidado en épocas ya pretéritas, a pesar de lo cual la conciencia de su deber para con la sociedad y su acendrado patriotismo, lo han mantenido en el recto camino de sus obligaciones, siempre por encima de las angustias materiales y de las exigencias de la vida misma, puesta la esperanza en el lejano horizonte por donde habría de asomar un día el sol de la justicia.

[...] debe encontrarse un principio de solución para sus problemas profesionales, de acuerdo con los conceptos doctrinarios del justicialismo y las realizaciones del gobierno justicialista.

En las consideraciones de la norma se define al magisterio como “sujetos fundamentales en los procesos de transmisión y validación de los principios de la doctrina justicialista en el segundo gobierno del General Perón”.

En los considerandos es posible identificar algunos enunciados discordantes, al menos en una primera lectura. Por un lado, se reconoce la necesidad de generar una herramienta que garantice el acceso transparente al sistema educativo, alejada de cuestiones e intereses político-partidarios; por el otro, define a los maestros y profesores como sujetos fundamentales en la propagación de los aspectos fundamentales de la doctrina partidaria, al mismo tiempo que considera necesario que el maestro pueda desarrollar su trabajo bajo determinadas condiciones materiales garantizadas.

Este estatuto fue un avance al definir criterios relacionados con las modalidades de ingreso a la docencia, ya que estipulaba el llamado a concursos de antecedentes y oposición con la intención de transparentar los mecanismos de ingreso y despejar arbitrariedades.

Ya en el artículo primero el estatuto introduce el concepto de *estado docente*, el cual tendrán aquellas personas que orientan, fiscalizan, dirigen, imparten o mantienen directamente, con sujeción a normas pedagógicas, la educación general o la enseñanza, teórica o práctica sistematizada en reparticiones, organismos o establecimientos dependientes del Ministerio de Educación Nacional. El *estado docente* define el propósito principal de la formación “en sus alumnos una conciencia patriótica de respeto a la constitución y a la ley sobre la base de la doctrina nacional peronista que tiene como finalidad suprema alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la patria mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad”.

En sintonía con los avances en materia laboral del período descripto, se considera que cada docente goza del ejercicio de los derechos políticos activos y pasivos, como así también del derecho a la agremiación en defensa de los derechos profesionales; asimismo, tiene la facultad de disponer de vacaciones anuales rentadas y derecho a perfeccionarse, a la más amplia asistencia social y a la estabilidad en el desempeño de sus funciones.

En el Cuadro 1, se han sintetizado las principales medidas estipuladas en la norma propuesta tanto para maestros para el nivel primario como para los profesores del secundario y de la educación técnica.

Cuadro 1. *Principales contenidos del Estatuto Docente Argentino del General Perón*

	<b>Maestros primarios</b>	<b>Profesores secundarios</b>	<b>Profesores y maestros de educación técnica</b>
<b>Incremento del sueldo básico</b>	Aumento del básico: pasó de 450 a 1000 pesos	Por hora cátedra: pasó de 80 a 100 pesos	Por hora cátedra: pasó de 80 a 100 pesos. El maestro de taller de 450 pesos a 1000 pesos y los ayudantes de 400 pesos a 900 pesos
<b>Aportes jubilatorios</b>	El Poder Ejecutivo se hace cargo de los aportes jubilatorios y se podrán jubilar con el 100% del sueldo		
<b>Estabilidad en el cargo</b>	Garantizada. Además, se podrán acumular dos cargos docentes y para el acceso al segundo cargo tendrán prioridad los docentes en ejercicio	Garantizada. Máximo de horas para ingresar: 12 horas, el 25% de las vacantes se priorizará para aquellos profesores con menos de 12 horas, se podrán acumular 30 horas como máximo	
<b>Requisitos de ingreso</b>	Argentino o nacionalizado con cinco años de residencia. Título habilitante	Argentino o nacionalizado con cinco años de residencia. Podrán ingresar como profesores con títulos expedidos por el instituto del profesorado.	
<b>Carrera docente</b>	Comienza con la designación de Maestro de Grado y pasando por todos los cargos del escalafón culmina con el de Director General de Enseñanza Primaria.	Comienza con la designación como Profesor y culmina en el cargo de Director General de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial	Comienza con la designación como Profesor y culmina como Director Nacional de Enseñanza Técnica

El estatuto consta de veintisiete artículos con un anexo de seis ítems en donde se detallan las remuneraciones para cada rama del sistema educativo y se definen criterios y normas tendientes a lograr un ordenamiento en la carrera laboral docente. Por ende, no sólo se abordan asuntos vinculados al acceso e incremento de horas o cargos, sino cuestiones relacionadas con los derechos laborales: vacaciones, jubilación, agremiación, etc. Además, se dispone de medidas para el ejercicio docente, así como también se estipulan algunas pautas que estructurarán una carrera docente ascendente y se organizan las juntas de calificación docente. En relación con este último punto, estarían integradas por directores generales de enseñanza y un representante de los docentes para cada una de las ramas designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación (artículo 14). Asimismo, fija los criterios para los traslados y los nombramientos de los docentes (artículo 12) y para los ascensos a los diversos cargos jerárquicos, confiriéndole prioridad al personal que haya satisfecho las condiciones de idoneidad profesional, cursos o exámenes de perfeccionamiento que establezca la reglamentación y antigüedad en la docencia (artículo 31).

La Junta de Calificación estaba en condiciones de solicitar toda clase de información al Ministerio y proponía los nombres y cargos de los elegidos como candidatos para llenar las vacantes existentes. Luego, se expedía sobre las condiciones personales, aptitudes técnicas, experiencia didáctica, cultura general de los candidatos, antigüedad en la docencia y demás circunstancias aclaratorias. El dictamen era elevado al Ministerio para su consideración final. Es decir, la Junta de Calificación sólo realizaba una preselección de los aspirantes, pero la decisión final para la designación era jurisdicción del Ministerio de Educación. Institucionalmente este mecanismo burocrático poseía en la práctica una doble cara. Por un lado, se democratizaba el sistema de ascenso en base a los méritos y desempeños del postulante, quedando relegados los ascensos por favoritismos, ya sean por lealtades políticas o de otro tipo. Por el otro, el hecho concreto de que la decisión final sobre las designaciones recaía en el Ministerio de Educación Nacional pone en tela de juicio el aspecto mencionado anteriormente. El Ministerio de Educación era un organismo político que debía actuar de manera consecuente con los postulados del gobierno justicialista. (Cammarota, 2010, p. 89)

En relación con el concepto profesional docente se formulará cada cinco años por un superior jerárquico, “quien realizará un informe con relación a todos los aspectos de su personalidad y actualizado anualmente en lo que corresponda y en particular, en lo referente a su desempeño en ese lapso” (artículo 15). El docente tomará conocimiento del concepto que se le formule y podrá recurrir en caso de desacuerdo ante la superioridad dentro de los diez días de su notificación. El docente calificado como malo quedará automáticamente suspendido en sus funciones a partir del primer día hábil del próximo curso y se investigará dicha calificación.

Con respecto a la definición del escalafón docente, construye una escala jerárquica en la que nadie puede ser promovido a un cargo superior sin haber desempeñado el inmediato inferior que corresponda de acuerdo a la reglamentación, durante dos años como mínimo (artículo 18). Establece un escalafón docente que introduce que “cuando en una rama de la enseñanza requiera para su desempeño el mismo título que otro del grado inferior, no podrá alcanzarse aquel sin haber antes desempeñado ésta. Esta sucesión de cargos se llama escalafón” (artículo 17, ítems 1, 2, 3, 4 y 5).

Una buena cantidad de puntos versan sobre los sueldos y bonificaciones (artículo 19, ítems 1, 2, 3, 4, 5 y 6): la composición del sueldo, del cargo, doble turno, encargado de sección, ubicación. Y en relación con los aspectos disciplinarios establece una jerarquía de las medidas, en el artículo 20 estipula el llamado al orden, la amonestación, la suspensión hasta ocho días, la suspensión hasta treinta días, la cesantía y, por último, la exoneración.

### ***1.5 Un estatuto sin implementar***

El vínculo del peronismo con el sector docente fue, como ya se dijo, conflictivo. El peronismo supo y pudo entender y favorecer la organización de otros sectores del mundo del trabajo, incluso de la administración pública, pero con este sector los desencuentros no sólo se regían por las características del puesto de trabajo y los derechos laborales, sino por la disputa sobre los sentidos de la educación, el lugar del Estado y el vínculo con la Iglesia. De hecho, la creación de la Agrupación del Docente Argentino en 1950 a nivel nacional y tres años más tarde la organización de la Unión de Docentes Argentinos, fueron intentos de aglutinar al sector bajo una orientación peronista.

Bernetti y Puiggrós (2006) describen esta relación cuando afirman que

el gobierno y los docentes compartían su opinión sobre el papel hegemónico que el Estado debía jugar en la educación y ninguno de ellos ponía en duda la función docente que debía ejercer. Tampoco la obligatoriedad. Quedaban entonces solamente cuatro temas de posible disidencia: *la enseñanza religiosa, el antiliberalismo, cuestiones de índole reivindicativa del sector docente y, en íntima relación con ese último punto, disidencias respecto a la relación entre sistema educativo y el Estado.* (p. 221)

En algunos de los discursos del Gral. Perón se puede encontrar que ensaya paralelismos entre la función de educar y la de conducir o gobernar una nación:

Yo, afirma, entiendo que gobernar no es mandar, es precisamente lo inverso de mandar: gobernar es persuadir; gobernar es enseñar. Es la misma tarea que realizan ustedes (*los maestro*<sup>12</sup>) [...] Si estas palabras no las supiéramos de un gobernante que habla sobre la manera de conducirse en el poder, las tomaríamos de un maestro que aconseja la mejor manera de tratar a sus alumnos. Es que enseñar también es gobernar. Mal enseñante es aquel que no sepa gobernar a sus alumnos, es decir, el que no sepa capaz de lograr que sus alumnos hagan lo que deban hacer. (MEN, 1953, pp. 39 y 30)

Una cultura sólida permitirá la consolidación de un pueblo... [...] propugnamos para eso la organización gremial, porque ésta es casi de derecho natural, como es la de la familia, en razón de la afinidad que vincula a sus miembros originada en la comunidad de trabajo, de inconvenientes, de necesidades y de aspiraciones. El compañero de trabajo está siempre espiritualmente cerca de sus compañeros de trabajo, lo que facilita la mutua comprensión y el mutuo entendimiento, vale decir, la unión fraternal y permanente. (MEN, 1953, pp. 33-34)

A diferencia del estatuto del docente privado, el decreto/ley que proponía una regulación laboral para los docentes del sector público no alcanzó un estatus legislativo ni tampoco llegó a implementarse. De todos modos, fue la primera propuesta institucional que proponía un vínculo Estado-docencia distinto (Gutiérrez, 2014), en el cual el primero asumiría la responsabilidad pública de garantizar reglas transparentes de acceso al puesto de trabajo y ascenso en el escalafón, de velar por los derechos y obligaciones de sus empleados y establecer, por lo tanto, una relación laboral de dependencia; un estatuto laboral que “prometía” un lugar diferente a los docentes en relación con las cuestiones político-partidarias, cierta autonomía del sistema educativo con la política en general.

El golpe cívico-militar del 55 (1955-1957) interrumpió la institucionalidad democrática y la prohibición de los derechos civiles de la población fue uno de sus primeros anuncios. Las normativas en materia laboral corrieron con la misma suerte: una importante cantidad de leyes fue vetada o dejada de lado, lo cual produjo un retroceso significativo en la situación de los derechos para los sectores trabajadores.

---

<sup>12</sup> Dirección General de Enseñanza Primaria, Ministerio de Educación de la Nación (1953). *Perón con los maestros. Cuadernos para el maestro argentino*. Buenos Aires.

## **Capítulo 2. Avances para el sector docente: la regulación del trabajo**

En este capítulo nos ocuparemos de un período fundante en relación con nuestro objeto de estudio. Desde 1955 hasta 1976 se perfila un período caracterizado por interrupciones al estado de derecho comandadas por sectores cívico-militares. En 1958, bajo un gobierno democrático, se sancionó el estatuto laboral para los maestros y profesores y el sector docente comenzó a fortalecer sus instancias gremiales-organizativas, lo que trajo aparejadas discusiones sobre el trabajo de enseñar, las condiciones materiales y simbólicas y las definiciones sobre el estatus de la tarea.

En este extenso período perfilado, en la década de los sesenta, de la mano del desarrollismo se le otorgará a la educación un papel fundamental en los procesos de ascenso social/económico y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Por lo tanto, las definiciones políticas en esta área adquirirán un peso distinto a la hora de ponderar y proyectar las economías de los países en la región.

Esta impronta estará presente, de diversas maneras, en la definición de los modos de enseñar y del acceso al conocimiento. Se concebirá a los docentes como agentes claves en este proceso, quienes al contar con ayuda y asesoramiento de técnicos, intelectuales y especialistas lograrían los objetivos propuestos. Consecuentemente con esta posición, la formación inicial de los maestros conseguirá una entidad específica dentro de la organización del sistema educativo: se terciarizará como nivel educativo.

Son tiempos signados por el propósito de olvidar, negar y paralizar aquellos logros alcanzados en la década peronista y, con un peronismo proscripto, bajo una política represiva, fue posible el comienzo de la autoproclamada “Revolución Libertadora”. Tiempos en los que se encaró un proceso de restauración de un orden social y político enfrentado al instaurado durante la década pasada. Esta disputa ideológico-política se traducirá en intervenciones, represión y clausura de todo intento político-social que proviniera de una voz opositora.

En el período al que se hace alusión en este capítulo, los argentinos atravesarán dos dictaduras militares (1956-1958 y 1966-1972) que se esperaba que fueran las últimas, sin capacidad de anticipar que la siguiente sería más cruel y devastadora que las anteriores.

## ***2.1 Un intento de regular el trabajo en un contexto dictatorial***

En el sector educativo “una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de facto del Gral. Ramírez [...] fue la cesantía de un centenar y medio de docentes universitarios, secundarios y primarios que habían solicitado al gobierno democracia y solidaridad americana” (Nigro, 1984, p. 90).

La Revolución Libertadora caracterizaba al peronismo como una dictadura, cuyas medidas tuvieron impactos en las distintas áreas nacionales. En las memorias de gestión del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación puede leerse la caracterización de este período como

un estado de facto, en donde el magisterio y el profesorado, injustamente castigados con cesantías, traslados y demoras punitivas, cuando no se rendían a la política dominante, estaban a la merced paradójica de quienes habían resignado su dignidad. El alumnado en general, engañado, hastiado hasta lo ridículo con la monótona prédica oficial y el contenido político de los programas, pero halagado inconscientemente por la holganza organizada, la relajación de la autoridad y de la disciplina, era juguete del desgano y de la anarquía. (MEJ, 1958, p. 15)

En otro párrafo de dicho documento, se afirma que

en la escuela primaria nacional no obstante la evidencia incontrovertible de que el gremio docente fue uno de los que con mayor dignidad sobrellevó la dictadura, la obra disolvente y desquiciadora se tradujo en una enseñanza dirigida y totalitaria, en desjerarquización de los cuadros, en la perturbación profunda de la disciplina, en la subalternización de los merecimientos personales, en la negación del valor de los títulos docentes y en un estado de inseguridad y de angustia colectivo dentro del cual era difícil enseñar, poco menos que innecesario aprender y absolutamente vedado educar. (MEJ, 1958, p. 28)

En la segunda mitad del año 56, se dictó el Decreto Ley 16.767 del 11 de setiembre de 1956, el cual convocaba a la conformación de una comisión redactora de un estatuto que regulara el trabajo de maestros y profesores. Dicha comisión estaba encabezada por el profesor Próspero Alemandri y también participaban docentes como Carlos Frumento, Josefina Pessacq, Nélica Baigorria, Juan Salvador Campobassi, Román Capo y Emilio J. De Cecco, quienes además tenían un papel activo para lograr la sanción del Estatuto del Docente.

El estatuto docente elaborado por la Comisión Alemandri fue elevado al Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en 1956 e instaura siete pilares en los cuales se sostiene:

- 1) Bajo el lema “La docencia para los docentes” establece –como pilar básico– que la prioridad para ocupar un puesto de trabajo la tiene aquel que tiene el título que corresponde.
- 2) Regula las habilitaciones y cursillos de habilitación pedagógica.
- 3) Establece que el ingreso y los ascensos deben ser derechos de los mejores.
- 4) Fija el respeto por los derechos esenciales de los docentes<sup>13</sup>.
- 5) Propone la participación de los docentes en el gobierno escolar<sup>14</sup>.
- 6) Pauta los ascensos, los traslados, la concentración de tareas y el reconocimiento de las necesidades familiares.
- 7) Especifica las normas jubilatorias propias del sector.

El proyecto de estatuto presentado surge del acuerdo unánime de la comisión redactora y establece criterios relacionados con la adquisición del *estado docente* al acceder a un nombramiento como titular, estado que habilita a una remuneración establecida por un sistema de índices<sup>15</sup> estipulado por la comisión y fija una bonificación por zona desfavorable. La comisión determina que el concepto de *cargo docente* incluye la tarea de enseñar frente a alumnos como el tiempo extraclase que se requiere, aunque reconoce que la retribución no sea la esperada por ambas tareas.

La antigüedad docente es una bonificación que, según el proyecto de estatuto presentado, cumple un doble propósito: por un lado, “premiar la mayor capacidad y eficiencia” y, por el otro, “mejorar la situación económica”; pautando también bonificaciones diferenciadas según las características del puesto laboral. En relación con los ascensos, deberán basarse en un

---

<sup>13</sup> Se refiere a aquellos derechos relacionados con la estabilidad, la salud, las necesidades del núcleo familiar, con el ejercicio de los derechos políticos y gremiales: “sin estas garantías no habrá magisterio digno y libre, y sin un magisterio así no puede pensarse en una educación de las jóvenes generaciones para una vida social dignificada por la libertad” (MEN, 1956, p. 4).

<sup>14</sup> Hace mención a la participación en las juntas de clasificación y/o tribunales de disciplina, así como también a la participación en el Consejo Nacional de Educación (CNE) y en los distintos consejos nacionales de los niveles; aunque vale recordar que durante el gobierno militar de 1956 el CNE no funcionaba con la participación de los docentes, ni estaba permitida la actividad gremial.

<sup>15</sup> “La retribución del estado docente con índices diferentes atiende a las condiciones básicas de títulos y preparación exigidos en cada etapa de la enseñanza y pretende dar, a los que se inician en la carrera en cualquiera de sus ramas, los medios económicos suficientes [...] se percibe en un solo cargo, de modo tal que su magnitud decrece, relativa y progresivamente, a medida que se producen acumulaciones, se acrece el número de horas semanales o se asciende de categoría o de jerarquía” (MEN, 1956, p. 6).

orden de mérito según se establezca en el concurso –títulos, méritos, antecedentes– a cargo de las Juntas de Clasificación. Se crea un legajo profesional en donde consta la actuación del docente.

De acuerdo a la organización y características de los planes de estudio en la escuela secundaria, el ingreso a la docencia no puede ser menor a seis horas ni mayor a doce horas semanales<sup>16</sup>; además de esto, desarrolla disposiciones generales para la enseñanza técnica, la artística, la superior y para la carrera de bibliotecario.

Con respecto a los criterios para fijar los sueldos docentes, la comisión admite que

pudo [...] proponer una escala de sueldos [...] pero no lo hizo porque consideró que, en las circunstancias actuales<sup>17</sup>, dicha escala tendría sus días contados como la mayor parte de los convenios entre patrones y obreros. Por otra parte, subordinados los montos a los costos de vida, las cifras globales, que desde hace años tienden ininterrumpidamente al aumento, podrían por efectos de las medidas de saneamiento administrativo y de la recuperación económica del país, encaminarse hacia disminuciones cuya magnitud sería imposible de prever. (MEN, 1956, pp. 14-15)

De este argumento se desprende la elaboración de una escala de índices<sup>18</sup>. En algunos párrafos se afirma que “la comisión estima que la escala de índices propuesta y el valor que se le atribuye a la unidad al 1ero de abril de 1956 han de merecer la aprobación y el auspicio del señor Ministro. Y los maestros alcanzarán, por fin, por obra de la Revolución Libertadora, la dignificación que durante tanto tiempo reclamaron infructuosamente” (MEN, 1956, p. 17).

La comisión redactora fijó posición sobre dos temas: el primero de ellos hace referencia a la posibilidad que tenían los hijos –docentes– de acceder al cargo si sus padres –docentes– se jubilaran o murieran<sup>19</sup>, situación que los ubicaba en una posición privilegiada en relación con el resto de los docentes. Dicha propuesta fue rechazada por la comisión por evaluarla “perjudicial y antidemocrática”. La segunda cuestión está relacionada con la definición de las

---

<sup>16</sup> El estatuto reconoce carácter docente a los preceptores, jefes de preceptores y ayudantes de gabinete; pero al mismo tiempo que les acuerda tal beneficio, les exige condiciones de título que harán más efectiva su colaboración.

<sup>17</sup> Se hace referencia a la situación económica crítica que, según los autores del proyecto de estatuto docente, estaba atravesando el país.

<sup>18</sup> La retribución mensual del personal docente se integra con índices básicos universales:

- a) El que corresponde al estado docente, que es de 5 para la enseñanza primaria, de 7 para la enseñanza media y técnica, y de 9 para la superior.
- b) La asignación correspondiente al cargo.
- c) Las bonificaciones por antigüedad que llegan a un máximo del 50% sobre la asignación correspondiente al cargo del personal directivo y de inspección, y del 80% sobre la misma base para el personal de las otras jerarquías, es decir, la gran mayoría.

<sup>19</sup> Esta facultad figuraba en el Estatuto del Docente Argentino del General Perón de 1954.

incompatibilidades horarias, es decir, fijar criterios que establecieran la cantidad de horas cátedra y/o cargos que un docente podría trabajar; dicha decisión influye, de hecho, sobre el salario. Es un punto conflictivo en el cual confluyen decisiones de las áreas de educación, trabajo y economía. La restricción de la carga de trabajo implicaría, de acuerdo a lo que entendía la comisión, intervenir en el monto los salarios docentes. En ese sentido, este estatuto no se expide y, por lo tanto, no introduce un límite en relación con la cantidad de horas cátedra y/o cargo docente que un docente estaría en condiciones de asumir.

La mención valorativa sobre el estatuto docente está presente en varios documentos del gobierno de esos años. En la síntesis de la Memoria del Ministerio de Educación (1995-1958) se estima el estatuto del docente como un elemento que jerarquizaría la función docente y, al mismo tiempo, se admiten las dificultades presupuestarias para poder afrontar los salarios docentes.

En suma, la misma comisión redactora del estatuto del 56 pondera los logros del estatuto propuesto de la siguiente manera:

- 1) Creación del estado docente remunerado.
- 2) Escala de retribuciones jerarquizadas, equitativas y suficientes.
- 3) Bonificaciones por antigüedad razonables en el tiempo y magnitud.
- 4) Bonificaciones significativas por ubicación.
- 5) Bonificación por función diferenciada y prolongación habitual de la jornada.
- 6) Estabilidad.
- 7) Garantías para el docente sumariado.
- 8) Ingreso a la docencia y ascensos por concursos.
- 9) Validez definitiva y excluyente de los títulos docentes.
- 10) Supresión de las habilitaciones y política restrictiva en lo referente a títulos supletorios.
- 11) Estado docente para los preceptores, ayudantes de gabinetes y visitadoras de higiene<sup>20</sup>.
- 12) Creación del escalafón de bibliotecarios.

---

<sup>20</sup> La enseñanza en las escuelas estaba destinada a cuestiones relacionadas con higiene, economía doméstica y costura: “la función educativa de los profesionales del trabajo social, estuvo teñida, desde sus comienzos, de contradicciones, dado que el “aleccionamiento” sobre las cuestiones de higiene era una preocupación planteada de intereses opuestos, tanto para el disciplinamiento requerido por la burguesía como para las reivindicaciones planteadas por los trabajadores” (Oliva, 2006, p. 83).

- 13) Reducción de las antigüedades mínimas para los ascensos.
- 14) Jerarquización de los institutos superiores de formación de profesores y de enseñanza artística y técnica.
- 15) Derechos explícitamente establecidos en cuanto al número de clases semanales, concentración de tareas y traslados a establecimientos mejor ubicados.
- 16) Enunciación clara e intergiversable de los derechos y deberes de los trabajadores.
- 17) Medios para el perfeccionamiento técnico y docente.
- 18) Dignificación económica de los docentes jubilados.
- 19) Participación de los docentes en las juntas de clasificación y en los tribunales de disciplina.
- 20) Equidad en la adjudicación de suplencias.
- 21) Reordenamiento de los escalafones en cada una de las ramas de la enseñanza. (MEN, 1956, pp. 19-20)

El trabajo presentado por la comisión redactora intentó reflejar los intereses y demandas del sector. A contramano de la orientación política de esos momentos, el proyecto no sólo avanza sobre aspectos fundamentales en relación con el ingreso y el ascenso en el sistema educativo, sino que promueve un conjunto de derechos y obligaciones docentes, imposibles de garantizar en un estado de facto, con derechos restringidos<sup>21</sup>. Es notable la alusión reiterada a los logros conseguidos en ese proyecto y la ausencia de menciones al contexto político que imposibilitaba llevarlos a cabo. Una vez conocido el proyecto, su inmediata sanción pasó a ser el principal eje de los reclamos de los sectores docentes, quienes esperaban su pronta implementación. Diversas voces se hicieron escuchar:

Ruiz, miembro de la comisión redactora reclamó la inmediata sanción: [...] la creación del estado docente, remuneraciones equitativas y escalonadas, bonificaciones por antigüedad, por desplazamiento y por funciones diferenciadas, estabilidad, garantía de defensa en los sumarios, ingreso y ascensos por concurso, validez exclusiva del título docente, eliminándose las habilitaciones, enumeración impecable de los derechos y deberes de los docentes; definición económica de los jubilados, participación de los enseñantes en las juntas de clasificación y en los tribunales de disciplina. (“La docencia para los docentes”, pp. 16-17)

---

<sup>21</sup> El gobierno militar dictó el Decreto 3855/55 disolviendo el Partido Peronista y el Decreto Ley 4161/56 en el cual prohibía cualquier tipo de elementos de afirmación ideológica o propaganda peronista, derogándose también la Constitución de 1949.

En algunas provincias –Mendoza y Santa Fe, por ejemplo–, durante 1957 se llevaron a cabo diversas huelgas y paros docentes que exigían la sanción del estatuto. La Confederación de Maestros<sup>22</sup> que había dado un fuerte respaldo al proyecto elaborado por la Comisión,

en una enérgica declaración publicada el 28 de julio apunta al doctor Adrogué<sup>23</sup> una serie de reproches. Le objeta ante todo la demora incurrida en publicar el estatuto y la idea poco feliz de suscitar otro debate público, ya que la comisión Alemandri había realizado una amplia consulta.

[...] [Otros sectores docentes] rechazan la creación del estado docente por considerarlo antijurídico y piden que la escala de remuneraciones prevista en el proyecto sea computada directamente como aumento de sueldos y bonificaciones por antigüedad; [...] observan que el Estatuto no contempla la forma de la constitución ni el término del mandato de las juntas de clasificación, reclamando también que se eleve a cuatro el número de delegados que en ellas representan a las entidades docentes; también, exigen que el número de horas de ingreso a la enseñanza media sea de 12 y no de 6, como establece el proyecto y objeta el sistema de concurso para aumentar las horas de clase por estimarlo impracticable (sería menester un número imponente de concursos) y porque despoja a los profesores secundarios de su derecho natural al ascenso<sup>24</sup>. (“La docencia para los docentes”, pp. 16)

Aunque el Estatuto del Docente Privado sancionado en 1947 no había sido derogado, en relación con los docentes que trabajaban en las escuelas privadas

el ex ministro Dell Oro Maini habría impuesto una condición inviolable: el personal docente de los institutos adscriptos e incorporados debían quedar excluidos de sus disposiciones. Como consecuencia del veto ministerial, diez mil educadores de todo el país que dictan clases a unos 300.000 alumnos fueron sustraídos del amparo legal. (“La docencia para los docentes”, p. 17)

Con los sindicatos intervenidos, el ministro de Educación del gobierno de facto, Dr. Adrogué tenía la idea de convocar a “un nuevo debate”, desconociendo el trabajo realizado por la Comisión Alemandri en relación con las consultas, las cuales eran puntuales ya que la actividad gremial estaba prohibida. Luego de la intervención militar a la central obrera durante la presidencia del Dr. Aramburu, se inicia un proceso de cierre y clausura de sindicatos y centros políticos peronistas.

---

<sup>22</sup>La Confederación Argentina de Maestros y Profesores fue fundada en San Nicolás en 1959, como continuadora de la Confederación Nacional de Maestros, bajo la inspiración del profesor Luciano Schilling, crea en 1916 una agrupación gremial en el seno del magisterio ([http://www.camyp.com.ar/articulo/Historia\\_44](http://www.camyp.com.ar/articulo/Historia_44)).

<sup>23</sup> Ministros de Educación de la Nación: Atillio dell Oro Maini desde el 13 de noviembre de 1955 hasta el 17 de mayo de 1956; Adrogué desde el 8 de junio de 1956 hasta el 25 de enero de 1957; y Salas desde el 25 de enero de 1957 hasta el 1 de mayo de 1958.

<sup>24</sup> Se hace referencia a la opción propuesta por la Prof. María Emilia Herráiz de Ortiz, presidenta del Movimiento Sindical Docente, una agrupación docente con 800 adherentes.

Con la impronta *desperonizante* de este gobierno de facto, basada en la restitución de determinados valores familiares y religiosos, en una sociedad “libre”, el accionar en el campo educativo fue significativo. De este modo, es posible “comprender” las argumentaciones expuestas por los miembros de la comisión encargada de la redacción del proyecto de estatuto docente. Las promesas relacionadas con la participación en el gobierno de la educación o con el acceso al cargo docente sin ninguna restricción política y/o con el derecho a la libre agremiación son, entre otras, cuestiones que junto a la “restitución de los docentes alejados de su cargos por el régimen peronista”, eran enunciados que se articulaban en un discurso educativo contradictorio. Ascolani (2011) sostiene que

la democracia restrictiva implementada por la Revolución cívico militar, representó sin embargo una mayor cuota de democratización en cuanto a participación del magisterio en el gobierno escolar. El gobierno peronista había suprimido el Consejo General de Educación, reemplazándolo por direcciones generales técnicas, de personal y de administración dependientes del Ministerio de Educación (Ley N° 3554). De este modo los docentes perdieron representación directa, en un contexto en que las organizaciones gremiales reconocidas no garantizaban una gestión sectorial autónoma. En enero de 1956, el Interventor de la Provincia Garzoni (de Santa Fe) decretó la constitución de una comisión oficial encargada de reorganizar la Administración escolar, y seis meses después fue restaurado el Consejo General de Educación. (pp. 8-9)

La propuesta de estatuto presentada por dicha comisión alcanzó a sancionarse bajo un formato de decreto ley (16.767 de 1956); el 24 de octubre de ese año se publicó en el Boletín Oficial, aunque no se llegó a implementar.

## ***2.2 Un estatuto sancionado en democracia***

El regreso al Estado de derecho se logró con un peronismo fuera del juego electoral/político y a base de acuerdos con un grupo de radicales disidentes que formaron la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) encolumnados tras la figura del Dr. Arturo Frondizi, quien asumió la Presidencia de la Nación en 1958<sup>25</sup>, que con “la proscripción del peronismo colocó a la Unión Cívica Radical (UCR) en el centro de la vida política nacional. Pocos dudaban de que sería el próximo partido de gobierno, cuando se cumpliera la normalización institucional prometida

---

<sup>25</sup> El resultado de la elección mostró “que la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) no logró absorber sino que a una parte del electorado peronista. Porque la mayor parte del peronismo, respondiendo a una orden de Perón, había votado en blanco, demostrando con ello que tras dos años de persecución y descrédito, sin estructuras partidarias ni sindicales, y sin acceso a los medios de difusión, el peronismo seguía constituyendo una fuerza poderosa, unida y disciplinada” (Pradayrol, 1972, p. 433).

por las autoridades de la Revolución Libertadora y que de sus filas saldría el nuevo presidente constitucional” (Altamirano, 2007, p. 42).

Este sector de dirigentes de diversas provincias del país tenía una actitud crítica frente a algunas posiciones conservadoras de la vieja dirigencia radical y no necesariamente profesaban una posición antiperonista. Por el contrario, muchos de ellos reconocían en el peronismo su capacidad de haber habilitado la participación política a sectores históricamente desplazados, pero al mismo tiempo le criticaban sus métodos y algunas decisiones.

Durante su campaña para llegar al gobierno, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) había dado su palabra a determinados sectores, sobre todo aquellos ligados a la Iglesia, de facilitar el desarrollo y expansión de la educación privada. Apelando al artículo 14 de la Constitución Nacional y a la libertad de enseñanza, las universidades privadas tendrían competencia para expedir sus propios títulos. De esta manera, se quiebra el monopolio estatal en la educación universitaria y se desata un conflicto entre aquellos que apoyaban la medida – libre– y los que no –laica–.

Fronzizi se apresuró a cumplir, también aquí, sus promesas electorales. La reglamentación del artículo que autorizaba la instalación de universidades privadas debía ser el primer paso para la concesión de esa “libertad de enseñanza” solicitada por los obispos y prometida por el candidato intransigente. La realización de esa promesa provocó violenta lucha en setiembre de 1958: a una manifestación católica respondió otra dos veces mayor contra de la innovación propuesta; mientras muchos diputados intransigentes luchaban sin éxito con su conciencia, no pocos senadores la vencían gallardamente, y con la aprobación unánime de la alta cámara el proyecto caro para el presidente recibía existencia legal. (Halperin Donghi, 2006, p. 168)

Tras la intervención en la vida sindical durante el período anterior, los diversos sectores docentes continuaron demandando la sanción inmediata del proyecto elaborado en dicho momento para luego poder aplicarlo. Obviamente, este hecho no sólo implicaba un reordenamiento de lo que se llamaría la carrera docente con criterios públicos y transparentes, sino que demandaría un incremento significativo de los presupuestos. En diversas provincias los docentes se manifestaban para lograr, además de la sanción de un estatuto docente, la equiparación salarial entre aquellos que dependían de la Nación y los que dependían de las provincias.

El profesor Antonio Salonia formó parte del gobierno de la educación como Subsecretario de Educación de la Nación (1958-1962) y, de acuerdo con su mirada,

*las agremiaciones tuvieron, tenían una vida muy activa y un diálogo permanente para la coincidencia o para la disidencia con el Ministerio de Educación. Así como en estas cuestiones referidas a la implementación del Estatuto del Docente tenían una actitud favorable y buena disposición, en otros temas tuvieron disidencias. Un tema que se discutió, más allá de los términos reales del problema de la libertad de enseñanza, tuvieron y expresaron públicamente su oposición, pero había diálogo, nosotros sabíamos, los que éramos funcionarios, que eran nuestros colegas los que estaban ahí, consintiendo o rechazando una línea política del gobierno de Frondizi y Mac Kay<sup>26</sup>*

El trabajo coordinado por el Prof. Alemandri se presentó como el contenido central de la ley sancionada durante la presidencia de Frondizi con Mac Kay como Ministro de Educación de la Nación. En diferentes contextos de producción, el estatuto –o los proyectos de estatutos– se convirtió en una respuesta concreta que no sólo organizaba la trayectoria laboral de los maestros y profesores, sino que pretendía ser un puente entre el gobierno y los docentes; era una muestra concreta de preocupación gubernamental para un sector que aún no había obtenido su norma laboral.

La propuesta de la Comisión Alemandri no reconocía antecedentes en el estatuto propuesto por el peronismo en 1954, sino que, por el contrario, se mostraba como neutral, participativo y único. Consecuentemente, la Ley 14.473 reconoce como antecedente inmediato lo producido por la Comisión Alemandri y reúne las principales coordenadas que estructurarán por décadas el trabajo docente en la Argentina. En ella se definen los modos de acceso a la docencia, las características del perfil del docente, se avanza sobre los deberes y derechos, y se estipulan las tres situaciones de revista específicas del trabajo en la docencia.

*En la Libertadora todavía pero no se hereda como comisión, se hereda el documento, se hereda la vocación... [...] No se había aplicado pero estaba la misma vocación en elaborar en un cuerpo orgánico en el que se reconocieran derechos y deberes de los docentes en un cuerpo orgánico. No era una cuestión de que, por un lado, el aumento salarial y, por otro lado, darle participación en esto... no, lo que se procuraba era una ley orgánica que asumiera derechos y obligaciones de los docentes. Eran aspiraciones, por otra parte, viejas, antiguas desde fines de la década del veinte, gran parte de la década del treinta ya había reclamos de las agremiaciones docentes a favor del estatuto de la profesión, en esa época los gremios docentes que tenían mucho menos cuerpo y mucho menos incidencia que lo que fueron teniendo después, estaban conducidos fundamentalmente por dirigentes anarquistas o dirigentes comunistas [...] Lo del Estatuto del Docente ocurre en el comienzo del gobierno de Frondizi, año 1958. Para nosotros era muy importante frente al proceso de transformación, de avance y eso tenía que ver específicamente con el sistema educativo, con los avances pedagógicos, didácticos, el protagonismo de los colegas docentes. Ahí teníamos que ver,*

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada por el Dr. Pineau y el Lic. Arata al Prof. Salonia en el marco de esta tesis. Buenos Aires, 2007.

*sobre todo los que éramos maestrillos de escuelas y que estábamos en el Ministerio de Educación, la otra eran decisiones políticas compartidas, asumidas e implementadas quizá por nosotros, pero esto tenía que ver con nuestra propia experiencia personal de los que éramos docentes, e incluso algunos laicistas, otros confesionales, pero teníamos experiencia docente, experiencia de escuela o en escuela primaria o en escuela secundaria, en el caso particular, en los dos niveles y el tema salarial tenía importancia. Una de las primeras decisiones fue implementar el salario docente desde el comienzo del gobierno, o se hizo más adelante pero con retroactividad al 1° de mayo del 58, pero además necesitábamos un mayor protagonismo en la vida de la escuela y en el funcionamiento del sistema de los educadores. La idea original no fue nuestra, del gobierno de Frondizi, lo habíamos heredado del final del gobierno de la Libertadora a nivel teórico, a nivel del Proyecto aunque no se aplicó.<sup>27</sup>*

La presión sindical fue en aumento y los docentes reclamaban su sanción:

las movilizaciones docentes en el período 1957-1959 fueron, en los principales distritos, generalizadas. Los profesores de Santa Fe declararon una huelga por más de un mes en 1957, los de Capital Federal en el segundo semestre de ese mismo año, los de la Provincia de Buenos Aires en 1958 por 21 días y los de Tucumán en 1959, durante más de un mes, las principales demandas eran la sanción del Estatuto del Docente, la equiparación de los salarios de los profesores de las provincias y diferentes reclamos. (Gindin, 2011, p. 124 [Traducción mía])

*Una de las banderas de los gremios era el estatuto. Bueno, afortunadamente todo eso fue al trabajo que se hizo en el Ministerio y en el Congreso Nacional, lo que se hizo sobre todo en la Cámara de Diputados. Ahí habían, el propio Domingorena, que después tuvo que ver y se le llamó Ley Domingorena, pero tuvo que ver también en toda esta tramitación Usarte, Hipólito Usarte... los gremios que funcionaban, que existían, que trabajaban, estaban todos los días en el Ministerio de Educación o en la Cámara de Diputados reclamando o interviniendo para darle forma definitiva a este Proyecto de estatuto del docente, que finalmente se elabora de acuerdo al Ministerio de Educación y sobre todo el bloque de la UCRI en la Cámara de Diputados, se discute intensamente el tema, se aprueba y se promulga, si no recuerdo mal, el 11 de septiembre de 1958 con un acto que se hace en la Casa de Gobierno [...] La promulgación del estatuto del docente, que se puso en vigencia de inmediato, se produce un fenómeno nuevo, con eso de... consigna fundamental del estatuto del docente “la docencia para los docentes”, se reivindica la dignidad del título docente, es decir, si usted trabajaba, aspiraba a trabajar en una escuela como maestro de grado, tenía que tener el título de maestro o de profesor, hasta entonces los nombramientos eran arbitrarios, lo decidía el poder político, tuviera o no tuviera título. [...] Era tan arbitrario, a partir del estatuto del docente se instaura la condición sine qua non del título.<sup>28</sup>*

En los documentos oficiales que reseñan los rasgos de este estatuto, se lo describe como

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada por el Dr. Pineau y el Lic. Arata al Prof. Salonia en el marco de la presente tesis. Buenos Aires, 2007.

<sup>28</sup> Entrevista realizada por el Dr. Pineau y el Lic. Arata al Prof. Salonia en el marco de la presente tesis. Buenos Aires, 2007.

concebido, a través de una forma coherente, ilustrada [...] a raíz de un ponderable proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional del régimen constitucional inaugurado en el año 1958, una prolija elaboración parlamentaria, a través de ambas cámaras del congreso de aquel entonces. Debe recordarse especialmente que educadores de linaje prepararon con patriótico esfuerzo los anteproyectos primarios, que fueron receptados con beneplácito por los congresales –a través de votaciones unánimes– haciéndose eco del anhelo colectivo subyacente en su texto, conducente a brindar a la comunidad de un estatuto fundamental para la actividad profesional docente. Después de ajetreado trámite, con intervención de ambas cámaras, en las que mediaron algunas modificaciones al proyecto originario, prevaleció a la postre el criterio sostenido por el senado. (MEJ, 1990, p. 63)

La sanción de esta norma fue leída por diversos sectores gremiales docentes como consecuencia de sus movilizaciones y huelgas prolongadas. Luego de su sanción, la próxima tarea era el seguimiento para su efectivo cumplimiento.<sup>29</sup>

Mac Kay, en el inicio de la segunda mitad del siglo XX, fue el ministro de la actualización del sistema educativo. Lo describe de esta forma el Prof. Alfredo Van Gelderen en el acto de conmemoración de los treinta años del estatuto docente realizado en el Ministerio de Educación de la Nación en 1990:

Nada de lo que hace a la profunda tarea de educar fue ajeno a su gestión. Sus políticas, sus criterios de operación y sus concreciones siguen siendo hoy, treinta años después de su desempeño ministerial, sorprendentemente vigentes. Por ello tienen el carácter de ideas fuerza los criterios de su gestión, que mantienen su fuerte condición de nacionales, por ser respuestas adecuadas a reales problemas del país... [...] El estatuto del docente, la participación de los educadores profesionales en el gobierno escolar, a través de las juntas de calificación y disciplina; la legislación definitiva para la libertad de enseñanza universitaria [...] la participación profesional de todos los docentes en las propuestas de reformas, políticas y estrategias del sistema a través de seminarios nacionales de educación. (MEJ, 1990, p. 20)

En palabras del Prof. Salonia, en 1990, a cargo del Ministerio de Educación y Justicia Nacional

dignificó al maestro argentino a través del Estatuto del Docente –que con justicia todos recordamos como “Estatuto Mac Kay”– en el que se reúne la legislación orgánica más avanzada, los derechos y los deberes de los educadores en un documento que tiene pocos parangones con el mundo entero, ninguno similar en nuestra América. (MEJ, 1990, p. 24)

---

<sup>29</sup> “La carrera docente, no solamente el ingreso, sino la carrera docente... los concursos, que era el sistema para el ingreso y para el ascenso, concurso según los casos de antecedentes o también de oposición, bueno, implicó una actividad descomunal en el Ministerio de Educación porque nada de esto tenía antecedentes y una participación muy importante de los docentes y de sus agremiaciones docentes” (Entrevista realizada por el Dr. Pineau y el Lic. Arata al Prof. Salonia en el marco de esta tesis. Buenos Aires, 2007).

Cabe aclarar que la participación docente dispuesta en el estatuto del 58 alcanzó sólo a cuestiones vinculadas a la ponderación de los perfiles docentes a fin de elaborar un listado de criterios que sean válidos para el ingreso, el acrecentamiento de horas y/o el ascenso en el sistema escolar, y el otro asunto está vinculado a la confección de aspectos relacionados con cuestiones disciplinarias; ambos se tramitaron, como ya se explicó, a través de las juntas docentes. No se especifican otros ámbitos de participación mientras en los primeros postulados del Proyecto de la Comisión Alemandrini se propiciaba una “participación en el gobierno escolar”.

“La sanción del estatuto del docente [...] determinó la dignificación social, económica del docente y profesional de los maestros y profesores de la escuela argentina...”. Según Salonia, fue un primer paso de la gestión que “constituía una base sólida y necesaria para encarar cualquier actividad posterior, en el que fuera menester contar con el concurso de quienes tenían a su cargo la realización de la política educativa que teníamos el deber de desarrollar” (MEJ, 1990, p. 30).

Una de primeras medidas que se cumplieron de acuerdo a la norma fue la organización, elección y constitución de las juntas de calificación y disciplina de los docentes, los traslados, el acrecentamiento de horas, las reincorporaciones de docentes y concursos de inspectores. ¿Cuáles eran las principales aspiraciones del magisterio argentino que logran plasmarse en el Estatuto del 58? De acuerdo con Balduzzi y Vázquez (2000, p. 29), se podrían sintetizar en los siguientes puntos:

- Deber de desempeñar eficazmente la tarea de educar bajo los principios democráticos y constitucionales y el ejercicio político de la propia ciudadanía;
- Institucionalización de una vía jerárquica técnica, administrativa y disciplinaria y de la posibilidad de efectuar a través suyo acciones de defensa y de derecho e intereses legítimos;
- Estabilidad en el cargo y concentración de tareas;
- Acceso al cargo titular por concurso y publicidad de las nóminas de aspirantes, orden de mérito y antecedentes;

- Remuneración y jubilación justa actualizada anualmente, reconociendo una asignación por cargo y bonificaciones por antigüedad, ubicación o función diferenciada;
- Derecho al ascenso, aumento de horas, traslado y hasta cambio de funciones sin merma de retribución salarial;
- Mejores condiciones pedagógicas y ambientales para el ejercicio de la actividad;
- Deber de ampliar la cultura y perfeccionarse y derecho a licencias por estudio y un año sabático de perfeccionamiento cada diez años;
- Derecho a vacaciones, a cubrir necesidades familiares y a asistencia social;
- Participación en el gobierno escolar, juntas de clasificación y disciplina y en la conducción del organismo de asistencia social.

### ***2.3 Esquema de la norma***

El estatuto aprobado en 1958 es una ley extensa que contiene 184 artículos organizados bajo seis títulos; cada uno de ellos se subdivide en capítulos temáticos con una determinada cantidad de artículos. En el primer título, se abordan cuestiones generales y comunes para todos los agentes del sistema educativo estatal y, a partir del título II, se detallan aquellas cuestiones específicas del puesto laboral de cada nivel. El esquema del mismo permite observar los temas planteados:

*Cuadro 2. Esquema y contenidos presentes en el Estatuto del Docente de 1958*

<p><b>TÍTULO I:</b> <b>Disposiciones generales</b></p>	<p>Cap. I: Del personal docente          Cap. II: De los deberes y derechos del docente          Cap. III: De la función, categoría y ubicación de los establecimientos          Cap. IV: Del escalafón          Cap. V: De las juntas de clasificaciones          Cap. VI: De la carrera docente          Cap. VII: Del ingreso en la docencia          Cap. VIII: De la época de los nombramientos          Cap. IX: De la estabilidad          Cap. X: De la calificación del personal docente          Cap. XI: Del perfeccionamiento docente          Cap. XII: De los ascensos          Cap. XIII: De las permutas y traslados          Cap. XIV: De las reincorporaciones          Cap. XV: Destino de las vacantes          Cap. XVI: De las remuneraciones          Cap. XVII: De las jubilaciones          Cap. XVIII: De la disciplina          Cap. XIX: De las juntas de disciplina</p>
<p><b>TÍTULO II</b> <b>Disposiciones especiales para la enseñanza de nivel primario</b></p>	<p>Cap. XX: Del ingreso y de los títulos habilitantes          Cap. XXI: Del escalafón          Cap. XXII: De los ascensos          Cap. XXIII: De los interinatos y suplencias          Cap. XXIV: De los índices para las remuneraciones</p>
<p><b>TÍTULO III</b> <b>Disposiciones especiales para la enseñanza media</b></p>	<p>Cap. XXV: Del ingreso y acrecentamiento de clases semanales          Cap. XXVI: Del escalafón          Cap. XXVII: De los ascensos          Cap. XXVIII: De los interinatos y suplencias para cargos directivos en la enseñanza media, departamentos de aplicación y jardines de infantes          Cap. XXIX: De los índices para las remuneraciones</p>
<p><b>TÍTULO IV</b> <b>Disposiciones especiales para la</b></p>	<p>Cap. XXX: Del ingreso en la docencia          Cap. XXXI: Del escalafón</p>

<b>enseñanza técnica</b>	<p>Cap. XXXII: De los ascensos</p> <p>Cap. XXXIII: Del ingreso a los institutos técnicos superiores</p> <p>Cap. XXXIV: De los interinatos y suplencias</p> <p>Cap. XXXV: Disposiciones transitorias</p> <p>Cap. XXXVI: De los índices para las remuneraciones</p>
<b>TÍTULO V Disposiciones especiales para la enseñanza superior</b>	<p>Cap. XXXVII: De los institutos de enseñanza superior</p> <p>Cap. XXXVIII: De la provisión de cátedras y cargos docentes</p> <p>Cap. XXXIX: De los índices para las remuneraciones</p>
<b>TÍTULO VI Disposiciones especiales para la enseñanza artística</b>	<p>Cap. XL: Del ingreso en la docencia</p> <p>Cap. XLI: De los escalafones</p> <p>Cap. XLII: De los ascensos</p> <p>Cap. XLIII: De los concursos</p> <p>Cap. XLIV: De los interinatos y suplencias</p> <p>Cap. XLV: De los índices para las remuneraciones</p>
<b>TÍTULO VII Disposiciones complementarias para otros organismos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia</b>	<p>Cap. XLVI: De los índices para las remuneraciones de la Dirección Educación Física, Deportes y Recreación</p> <p>Cap. XLVII: De los índices para las remuneraciones de la Dirección Nacional de Sanidad Escolar</p> <p>Cap. XLVIII: Disposiciones especiales</p>
<b>TÍTULO VIII Disposiciones especiales para la enseñanza adscrita</b>	<p>Cap. XLIX<sup>30</sup></p>
<b>TÍTULO IX</b>	<p>Cap. L: Disposiciones complementarias</p> <p>Cap. LI: Disposiciones transitorias</p>

Con el propósito de sintetizar las principales definiciones en materia de política laboral docente incorporadas a la norma del 58, se han seleccionado las temáticas que a nuestro entender son nodales para la práctica de la enseñanza y la construcción de una carrera laboral. A partir de estas se estructurarán, bajo diversas reglamentaciones y disposiciones, los

<sup>30</sup> Sin especificación de temas.

estatutos docentes en las provincias, como se analizará en el capítulo cuarto. Presentamos la síntesis en el Cuadro 3.

Cuadro 3. *Principales definiciones del estatuto docente*

<p><b>Deberes de los docentes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempeñar digna, eficaz y lealmente las funciones inherentes a su cargo.</li> <li>- Educar a los alumnos en los principios democráticos y en la forma de gobierno instituida en nuestra Constitución Nacional y en las leyes dictadas en su consecuencia, con absoluta prescindencia partidista.</li> <li>- Respetar la jurisdicción técnica, administrativa y disciplinaria, así como la vía jerárquica.</li> <li>- Observar una conducta acorde con la función educativa y no desempeñar actividad que afecte la dignidad del docente.</li> <li>- Ampliar su cultura y propender al perfeccionamiento de su capacidad pedagógica.</li> <li>- Cumplir los horarios que correspondan a las funciones pasivas.</li> </ul>
<p><b>Derechos de los docentes (artículo 5)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad en el cargo, en la categoría, jerarquía y ubicación.</li> <li>- Goce de una remuneración y jubilación justas, actualizadas anualmente, derecho al ascenso, al aumento de clases semanales y al traslado, a partir de los antecedentes profesionales y los resultados de los concursos establecidos para cada rama de la enseñanza.</li> <li>- Cambio de funciones en primaria o de asignaturas en otras ramas de la enseñanza, sin merma de la retribución en caso de disminución o pérdida de aptitudes por causas que no le son imputables.</li> <li>- Conocimiento de los antecedentes de los aspirantes, y de las nóminas hechas según el orden de méritos, para los nombramientos, ascensos, aumentos de clases semanales y permutas.</li> <li>- Concentración de tareas.</li> <li>- Ejercicio de la actividad en las mejores condiciones pedagógicas y materiales.</li> <li>- Reconocimiento de las necesidades del núcleo familiar.</li> <li>- Vacaciones reglamentarias.</li> <li>- Libre agremiación para el estudio de los problemas educacionales y la defensa de sus intereses profesionales.</li> <li>- Participación en el gobierno escolar, en las juntas de clasificación y de disciplina.</li> <li>- Año de licencia con goce de sueldo en todos sus cargos y cada diez años</li> </ul>

	<p>cumplidos en el ejercicio de la docencia, a fin de realizar estudios de perfeccionamiento de acuerdo con la reglamentación respectiva. Licencia con goce de sueldo cuando obtenga becas de estudios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia social y su participación, por elección, en el gobierno de la misma.</li> <li>- Ejercicio de todos los derechos políticos.</li> <li>- Defensa de sus derechos e intereses legítimos inherentes a su condición de ciudadano.</li> </ul>
<p><b>Gobierno de la educación: juntas de clasificación y de disciplina</b></p>	<p><b>Junta de Clasificación:</b> organismo permanente integrado por cinco miembros docentes en actividad, tres elegidos por el voto secreto y obligatorio del personal docente titular.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 años de duración sin la posibilidad de ser reelegidos.</li> <li>- En cada elección deberán elegirse, además, nueve suplentes –seis por la mayoría y tres por la minoría–.</li> <li>- Dos docentes titulares serán designados por el Ministerio de Cultura y Educación o por los Consejos Nacionales de Educación o de Educación Técnica, dos años de duración en sus cargos y podrán ser nuevamente designados.</li> <li>- Requisito: antigüedad en la docencia no menor de diez años.</li> <li>- Responsable de estudiar de los antecedentes del personal y la clasificación de éste por orden de mérito, así como también la fiscalización, conservación y custodia de los legajos correspondientes.</li> <li>- Formular las nóminas de aspirantes al ingreso, a acrecentamiento de clases semanales, interinatos y suplencias.</li> <li>- Dictaminar en los pedidos de traslados, permutas y reincorporaciones.</li> <li>- Considerar la petición de permanencia en actividad de los docentes que hayan cumplido las condiciones requeridas para la jubilación ordinaria.</li> <li>- Pronunciarse en las solicitudes de becas y designar un miembro de los jurados y publicitar listados.</li> </ul> <p><b>Junta de Disciplina:</b> integrada de modo similar que la junta de clasificación, tiene la responsabilidad de dictaminar sobre las faltas del personal docente, según su carácter y gravedad.</p>
<p><b>Ingreso a la docencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Argentino nativo, por opción o naturalizado. En este último caso tener cinco años como mínimo de residencia continuada en el país y dominar el idioma castellano.</li> <li>- Poseer la capacidad física y la moralidad inherente a la función educativa.</li> <li>- Poseer el título nacional que corresponda a la especialidad, cuando se trate de proveer asignaturas o cargos para los que existan establecimientos de</li> </ul>

	<p>formación de profesores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar el ingreso y someterse a los concursos que establece este estatuto.</li> </ul>
<b>Estabilidad en el cargo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se tendrá derecho a la estabilidad en el cargo.</li> </ul>
<b>Calificación docente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De cada docente, titular, interino o suplente, la dirección de establecimiento o el superior jerárquico llevarán un legajo personal de actuación profesional, en el cual se registrará la información necesaria para su calificación.</li> <li>- El interesado tendrá derecho a conocer toda la documentación que figure en dicho legajo, impugnarla en su caso y/o requerir que se la complemente si advierte omisión, y además, a llevar un duplicado debidamente autenticado.</li> <li>- La calificación será anual, apreciará las condiciones y aptitudes del docente, se basará en las constancias objetivas del legajo y se ajustará a una escala de conceptos y su correlativa valoración numérica. En caso de disconformidad el interesado podrá entablar recurso de reposición con el de apelación en subsidio ante la junta de clasificación, dentro de los diez días de notificado.</li> </ul>
<b>Modalidad de ascenso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los ascensos serán: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) De ubicación: los que determinan el traslado de un docente a un establecimiento mejor ubicado o localidad más favorable.</li> <li>b) De categoría: los que promueven al personal, en el mismo grado del escalafón, a un establecimiento de categoría superior.</li> <li>c) De jerarquía: los que promueven a un grado superior.</li> </ul> </li> <li>- Todo ascenso se hará por concurso de títulos y antecedentes, al que se agregarán pruebas de oposición en los casos expresamente señalados en este estatuto. Se tendrá derecho a los ascensos siempre que reviste en la situación activa; haya merecido concepto sintético no inferior a “Muy bueno” en los dos últimos años y reúna las demás condiciones exigidas para la provisión de la vacante a que aspira.</li> <li>- Los ascensos a los cargos directivos y de inspección se harán por concurso de títulos, antecedentes y oposición.</li> <li>- Los jurados, integrados por un número impar de miembros, serán designados teniendo en cuenta la especialización y la jerarquía del cargo.</li> </ul>
<b>Jubilación docente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se regirá por las disposiciones de las leyes vigentes sobre la materia para el personal civil del Estado.</li> </ul>

<b>Remuneración salarial</b>	- La asignación por cargo, la bonificación por antigüedad <sup>31</sup> , la bonificación por ubicación <sup>32</sup> , función diferenciada y prolongación habitual de la jornada.
------------------------------	---

Otros aspectos definidos para todo el personal docente son las sanciones estipuladas, que van desde la amonestación hasta la exoneración, aplicables por el superior jerárquico.

Además, organiza criterios para optar por los cargos directivos y de inspección, por concursos de títulos, antecedentes y oposición, entre quienes posean un concepto no inferior a “Muy bueno” en los últimos tres años<sup>33</sup> e instala criterios para los interinatos y suplencias para cargos directivos en la enseñanza media, los departamentos de aplicación y jardines de infantes.

Como ya mencionó, a partir del título II se refiere a cuestiones específicas de cada nivel de enseñanza y/o dependencias del Ministerio Nacional de Educación. Ordena el acceso a cargos y cátedras en los institutos técnicos superiores destinados al perfeccionamiento técnico y docente de egresados y personal docente de los establecimientos de enseñanza técnica que también accederán a los cargos por concurso antecedentes oposición. Menciona al personal de sanidad escolar y se explyea sobre las escuelas de educación diferenciada.

Enumera criterios y pautas de funcionamiento respecto a las escuelas técnicas y de extensión cultural y de cultura rural y doméstica, a la Comisión de Aprendizaje y Orientación Profesional, al Consejo Nacional del Menor y a la Biblioteca Nacional. Equipara los beneficios relativos a remuneraciones y a régimen jubilatorio del presidente de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación con el cargo de presidente del Consejo Nacional de Educación. De igual forma, incorpora al personal directivo y docente de la Universidad Obrera Nacional<sup>34</sup> en relación con los beneficios jubilatorios, y ordena las remuneraciones mensuales del personal directivo docente y de investigación de las universidades nacionales.

<sup>31</sup> Al año de antigüedad: 10%; a los 2 años: 15%; a los 5 años: 30%; a los 7 años: 40%; a los 10 años: 50%; a los 12 años: 60%; a los 15 años: 70%; a los veinte y más de antigüedad: 100%; y a los 24: 120%.

<sup>32</sup> Escuelas alejadas del radio urbano 20%, escuela de ubicación desfavorable 40% y escuelas de ubicación muy desfavorable 80%.

<sup>33</sup> Estipula antigüedades mínimas para acceder a dichos cargos jerárquicos para el nivel medio: para vicedirector o vicerrector 7 años en la docencia, para director o rector 9 años, para inspector de enseñanza media 12, para inspector jefe de sección un mínimo de 14 años, para subinspector general de enseñanza media 18 años.

<sup>34</sup> La Ley 14.855 de 1959 crea la Universidad Tecnológica Nacional. En su primer artículo establece que la Universidad Obrera Nacional creada por el artículo 9 de la Ley 13.229 como organismo dependiente de la

Por último, se refiere al personal docente-directivo y docente auxiliar- que preste servicios en establecimientos adscritos, en relación con las prescripciones de la Ley 13.047<sup>35</sup>, introduce los mismos criterios a efectos del ingreso, acrecentamiento de horas y ascenso, y gozarán de una remuneración mensual idéntica a la que se percibe en un establecimiento oficial.

Asimismo, faculta a los diferentes organismos rectores de la enseñanza en cada una de las ramas para la formulación de los respectivos presupuestos en relación al personal, a la confección de los reglamentos orgánicos de cada dependencia y de los establecimientos de enseñanza.

#### ***2.4 Pensar el estatuto***

El estatuto sitúa los temas relacionados con el trabajo de enseñar en todos los niveles del sistema educativo, a saber, ingreso a la docencia, modalidad de ascenso, jubilación y pautas para la remuneración salarial, estabilidad en el cargo, deberes y derechos, entre otros, y señala especificaciones según el nivel en el que se desarrolle el trabajo.

La norma, además de responder a las demandas organizadas del sector gremial, también era una herramienta para ordenar y planificar un sistema educativo que se expandía. A medida que los sistemas educativos crecen resulta indispensable disponer de herramientas adecuadas para regularizar y organizar a su personal.

El establecimiento de procedimientos públicos reduce las posibilidades de manejos arbitrarios en el otorgamiento de un puesto de trabajo y/o en el ascenso dentro del sistema. Además de democratizar, transparentar y avanzar en ordenamiento el sistema educativo nacional, el estatuto del 58 fundó los escalones básicos de la carrera profesional de los docentes en la Argentina.

Ya se hizo referencia a que las ideas hegemónicas de la época le otorgaban a la educación un lugar preponderante en los procesos económicos y sociales, era considerada clave para el

---

Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, queda separada desde la fecha de tal vinculación y entrará a funcionar dentro del régimen jurídico de autarquía con el nombre de Universidad Tecnológica Nacional. Tendrá por lo tanto plena facultad para formular sus planes de estudio, nombrar y remover sus profesores y su personal, designar por sí misma sus propias autoridades y administrar su patrimonio dentro de las limitaciones que establece la presente ley y la de Contabilidad de la Nación.

<sup>35</sup> Ley del Estatuto del Docente Privado.

desarrollo de las naciones y, en este contexto, el trabajo de enseñar era materia de estudio y de reflexión y su mejora implicaría una mejora en los aprendizajes. En este sentido, los modos de acercar los conocimientos a los estudiantes era motivo de debate entre especialistas y técnicos. Por lo tanto, en la definición del puesto de trabajo no sólo se incluirían aquellos saberes necesarios ligados a las disciplinas y a las didácticas, sino también a las condiciones básicas y necesarias para el desempeño docente más cercanas a lo laboral –derechos, obligaciones, jubilación, estabilidad, ingreso, ascenso, etc.-.

En los años sesenta, en la Argentina y en América Latina las nociones y posturas sostenidas en el desarrollismo le adjudicaban a la planificación, y en este caso a las didácticas, algunas garantías de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos propuestos. Aunque relativizadas y con menor impacto en el trabajo cotidiano de las aulas (Southwell, 1997), cobraron relevancia a la hora de definir el sentido de las políticas y sus enunciados<sup>36</sup>. En suma, en relación con el trabajo de docentes y profesores, se esperaba que el uso y manejo de determinados procedimientos y metodologías sostenidos en el tiempo aseguraran el alcance de determinadas metas planificadas. No se suponía que los docentes participaran de su construcción y definición, sino más bien se buscaba la escucha y aceptación de las pautas y consignas de trabajo brindadas por especialistas y técnicos.

Para pensar este contexto, se retoman las palabras de Martínez Bonafé (1999) cuando define a la estructura del puesto de trabajo como “un conjunto de condiciones que regulan directamente las prácticas de la enseñanza de un maestro o maestra. Tales condiciones no son sólo de índole socioeconómica en un sentido estricto o reducido –por ejemplo titulación y salario– sino aquellas que van configurando las pautas de trabajo cotidiano en las escuelas” (pp. 82-83).

La capacitación permanente como componente constitutivo del rol profesional es un avance valorado de esa época. Se concebía un ejercicio laboral que demandaría una formación permanente y continua, y al mismo tiempo, sería el Estado el principal responsable de

---

<sup>36</sup> “El Ministerio de Cultura y Educación, conjuntamente con los representantes de UNESCO, OEA y OIT ha establecido la necesidad de que los expertos y los técnicos de estos organismos internacionales formen equipos de trabajo coordinados con los similares nacionales, a fin de lograr una integración real y coherente. Ya se han obtenido resultados muy favorables, desde el momento que en conjunto se ha diseñado el plan de investigaciones que se desarrollará durante 1972, y que contempla muy especialmente la asistencia técnica a las provincias” (Palabras pronunciadas por el Ministro de Educación, Prof. Malek, en el Día del Maestro, Buenos Aires, 1972).

promover y garantizar las condiciones necesarias para que cada maestro y/o profesor pudiera satisfacer dicha exigencia.

El título, a diferencia de lo que sucedía en los orígenes del sistema educativo, pasó a ser un requisito indispensable para el ingreso laboral. También marcará una línea de política educativa dado que el país no contaba –ni cuenta aún– con una cantidad suficiente de docentes titulados para cubrir todos los cargos, sobre todo para el nivel secundario. Será el Estado quien deba planificar y garantizar la formación docente inicial y asegurar la cobertura de los cargos con docentes con la titulación solicitada; y, paralelamente, tendría la responsabilidad de fomentar una capacitación *ad hoc* para una buena cantidad de “idóneos” que ocupaba los puestos de la enseñanza, sobre todo en determinadas disciplinas y niveles.

La participación de los gremios en el gobierno de la educación, traducida en el armado de las juntas de clasificación y de disciplina (artículos 9 y 62), le otorga un lugar a los docentes cercano a las políticas a implementar. Elegidos por sus pares, por un lado, tendrán la responsabilidad de clasificar y ponderar a sus colegas a fin de ubicarlos en un listado del cual se desprenden las posibilidades de acceso a un cargo y/o ascenso, y por el otro, deberán analizar, evaluar determinadas conductas y ponderar una sanción –o no– en el marco de la Junta de Disciplina. Estas dos instancias serán, como se verá más adelante, los principales contenidos en disputa por varios años con los gobiernos de facto.

Sin duda alguna, este estatuto innovador en su momento para la Argentina y para América Latina canalizó una buena cantidad de demandas y necesidades del sector docente y se pensó para un sistema que proyectaba su crecimiento, que requeriría un sostenido nivel de inversión económica. En síntesis, en la norma sancionada se garantizan derechos básicos y obligaciones a los que otros sectores de trabajadores ya habían accedido en la década anterior. Pareciera que la noción de puesto de trabajo docente sostenida en esta norma se halla más cercana a la de un trabajo ligado a cuestiones profesionales que a la idea de trabajador de la educación; es decir que, en cuanto tal, la tarea de enseñar requiere de determinados saberes para acceder, permanecer y ascender.

A la definición de trabajo docente la acompaña una tensión relacionada con el estatus del docente como trabajador/asalariado o como profesional. En la norma, el primer artículo de la

Ley<sup>37</sup> ya define quién es considerado docente: ubica en primer lugar a quien está frente a alumnos y luego a todos aquellos que ayudan a su tarea a través de la orientación y supervisión. En diversos artículos del Estatuto se espera que el docente se comprometa en su proceso de formación permanente –capacitación en servicio–, se someta a procesos de evaluación a través de los concursos de ascenso y/o incremento de horas, y también que sea capaz de participar de diversas instancias de cogobierno educativo, lo que lo supone apto para evaluar a sus compañeros tanto en sus perfiles profesionales como en sus conductas.

Como ya se mencionó en el primer capítulo, esta tensión trabajador asalariado/profesional se reeditará a lo largo de la historia de las organizaciones docentes: formó parte de sus procesos organizativos, de la construcción de su identidad como sector y la definición por uno u otro polo los condujo a opciones y alianzas con determinados sectores sindicales a lo largo de la historia.

## ***2.5 El estatuto del 54 y el del 58***

La sanción del estatuto en 1958 recoge y hace propios algunos puntos presentes en el Estatuto del Docente Argentino del General Perón, descrito en el capítulo anterior. Desde luego, es una diferencia significativa que mientras que el primero se elaboró en un período democrático, el último se produjo en un contexto dictatorial, aunque luego haya sido un gobierno democrático el que impulsó su aprobación. En el Cuadro 4 se han listado las principales temáticas de las dos propuestas.

Cuadro 4. *Temáticas presentes en ambas regulaciones*

<b>Temáticas presentes</b>	<b>Estatuto del Docente Argentino del Gral. Perón, 1954</b>	<b>Estatuto del Docente, 1958. Ley 14.467</b>
Definición de un escalafón docente	X	X
Fijación de pautas para la remuneración	X	X

<sup>37</sup> “Artículo 1: Se considera docente, a los efectos de esta ley, a quien imparte, dirige, supervisa u orienta la educación general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones, con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones del presente estatuto” (Ley 14.473 de 1958).

Jubilación	X	X
Estabilidad en el cargo	X	X
Establecimiento de los derechos y deberes	X	X
Participación docente en alguna instancia del proceso de toma de decisiones	X	X
Enumeración de las normas de disciplina y posibles sanciones	X	X
Descripción de la modalidad de ingreso a la docencia	X	X
Definición del escalafón docente	X	X

Las temáticas relevantes y constitutivas para la regulación laboral docente están presentes en ambos aunque con diferencias en los enfoques; en el estatuto sancionado en 1958 las precisiones sobre los puntos señalados son más específicas que en el estatuto del 54. Por ejemplo, en el estatuto de 1954, la junta de calificación estaría integrada por los Directores Generales de Enseñanza y un representante de los docentes para cada una de las ramas, designados por el Poder Ejecutivo (artículo 14), mientras que en la norma promulgada en 1958 los docentes son elegidos directamente por sus pares; en ambos casos se hace referencia a la presencia de los docentes en las cuestiones relacionadas con la ponderación de antecedentes y títulos docentes para el armado de los listados, pero los formatos que adquieren en cada caso son bien distintos. En ambos estatutos se listan los deberes y obligaciones de los docentes: en el de 1954, están impregnados de la orientación política partidaria del gobierno –por ejemplo, entre sus deberes los docentes tienen que “formar en sus alumnos una conciencia patriótica de respeto a la Constitución y a la ley sobre la base de la Doctrina Nacional Peronista” (artículo 4) –, mientras que en la norma promulgada en el 58 no se presentan estas cuestiones. El estatuto del 54 iba de la mano de un aumento salarial, mientras que el del 58 no lo contempla expresamente. En suma, puede hallarse total similitud en el esquema de ítems propuestos, pero la orientación político-educativa, las coordenadas presentes en los distintos períodos históricos del país, influye en el contenido y la orientación.

## ***2.6 El proceso gremial docente***

Si bien el análisis sobre la organización gremial docente no forma parte del objeto de estudio de esta tesis, constituye una figura clave a la hora de investigar la norma laboral. En varias oportunidades se ha señalado a la mejora de las condiciones laborales y al cumplimiento de los derechos civiles como potentes motores para comprender la organización de los sectores trabajadores; el docente no ha sido una excepción. El proceso de crecimiento y consolidación del sistema estatal cobra importancia si se lo analiza también desde el punto de vista laboral. La necesidad de incorporar al sistema recursos humanos calificados y con criterios públicos de admisión, ascenso y condiciones laborales constituyó un requisito para la expansión del sistema. Dicho proceso debía ir acompañado de sistemáticas inversiones públicas que cubrieran una masa salarial creciente junto a la mejora de las condiciones materiales para el desempeño del trabajo. De esta manera, quedó consolidada la relación entre el Estado-empleador y los maestros/profesores-empleados.

Las cuestiones relacionadas con el pago por la tarea cumplida junto con la necesidad de incrementar las remuneraciones, así como las brechas salariales entre jurisdicciones sumadas a las presiones para la sanción de un estatuto para luego demandar su aplicación en todo el territorio nacional, ayudaron y condujeron a fortalecer los procesos de organización sindical del sector docente. Hacia fines de la década del sesenta y como intento de respuesta a la necesidad de articulación nacional,

se crean la Confederación Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), la Comisión Coordinadora Intersindical Docente (CCID) y la Unión Nacional de Educadores (UNE). En mayo de 1960 la Junta Docente de Acción Gremial –creada ese mismo año– convoca al primer paro nacional de educadores. Al año siguiente surge el Comité Unificador Docente de Acción Gremial (CUDAG), integrado por FAGE (docentes de orientación católica), CAMYP, CCID y UNE. Sus objetivos eran defender el cumplimiento de los artículos del estatuto vinculados con el aumento de salarios y con el régimen de jubilaciones. (Ivanier, 2004, p. 21)

De este modo, siete años más tarde surge la Confederación General de Educadores de la República Argentina (CGERA) “con el objetivo de construir una entidad gremial de tercer grado de acuerdo con la ley de Asociaciones Profesionales” (Vázquez Gamboa, 2007, p. 2). Este momento se convierte en un período de conformación del espacio sindical docente, en el cual se construyen las diferentes delegaciones en cada provincia y se realizan varios intentos para alcanzar una instancia nacional aglutinadora de la mayor parte de sectores.

En suma, entre 1955 y 1973 se produjo la conformación y consolidación de las organizaciones sindicales docentes, con intenciones de constituir federaciones u otro tipo de organización de

segundo grado a nivel nacional. A partir de allí los distintos reclamos que se hacen presentes van desde el cumplimiento de las cuestiones salariales en tiempo y forma y de manera equitativa a nivel nacional y provincial, hasta la defensa y aplicación de un estatuto que regulase el trabajo de maestros y profesores para reducir los niveles de arbitrariedad y “clientelismo partidario”. La aplicación de algunos artículos, así como la tardanza en la aplicación o la reglamentación de otros influyeron en el nacimiento de organizaciones sindicales de importancia en el orden provincial<sup>38</sup>.

En los años 1971 y 1972 fue creciendo la movilización sindical docente, particularmente en el interior del país, articulada en algunos casos a las protestas generales de los trabajadores y la población contra el régimen militar. Se formó una nueva camada de militantes y dirigentes, con posiciones políticas y gremiales más proclives a articularse con las luchas del movimiento obrero organizado. Surgieron nuevos sindicatos docentes, se renovaron las conducciones en los más viejos, se fue conformando un sector que quería avanzar más rápidamente hacia la unidad, criticando al Acuerdo Nucleamientos Docentes (AND)<sup>39</sup> su morosidad en cumplir con el punto que planteaba la unidad. La expresión de este proceso fue la conformación de la Central Unificadora de los Trabajadores de la Educación (CUTE), a mediados de 1972. Se integraron allí distintos sindicatos que estaban de acuerdo en acelerar el proceso de unidad. Entre ellos el Sindicato del Magisterio de Mendoza, los privados de Córdoba, el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Rosario (SINTER) y los más importantes distritos de la Provincia de Buenos Aires (Matanza, General Sarmiento, Almirante Brown y San Isidro), que recientemente habían sido expulsados de la Federación de Educadores Sarmiento (FEB), por cumplir un paro del Acuerdo (AND). La reunión constitutiva de la CUTE se realizó en el local de Luz y Fuerza de Córdoba, el sindicato liderado por Tosco, quien en ese momento se encontraba encarcelado por la dictadura militar. El hecho ponía de manifiesto la ligazón de este sector con los gremios combativos. (CTERA, 2003, p. 9)

La expansión de los sistemas educativos, no sólo desde el punto de vista del territorio, sino también desde la diversidad de modalidades ofrecidas –sobre todo en el nivel secundario–, dio lugar a que maestros y profesores se organizaran teniendo en cuenta la especificidad de su puesto de trabajo de acuerdo a la modalidad educativa y el tipo de gestión. Se entendía que la especificidad tanto del nivel como la de la modalidad estructuraban un puesto laboral específico que debía ser defendido atendiendo a sus diferencias y características. Esta decisión llevó a ampliar el abanico de representatividad y nacieron un buen número de agrupaciones gremiales.

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) fue creada tras una prolongada huelga docente en 1958. La FEB es un sindicato que agrupa a maestros y maestras de la Provincia de Buenos Aires, el sistema educativo provincial de mayores dimensiones del país; representa, predominantemente, a los maestros y maestras de mayor antigüedad del sistema, así como a aquellos que desempeñan cargos directivos y de supervisión.

<sup>39</sup> Dicho acuerdo se firmó entre las cuatro organizaciones gremiales docentes más importantes en Córdoba, en 1970, como respuesta y en oposición a las reformas anunciadas por Onganía y para organizar una central única.

Tras varios intentos de unificación de las organizaciones sindicales provinciales y regionales, buscando lograr una representación sindical sectorial unificada, en 1973 se constituyó la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA (Perazza y Legarralde, 2007). Una cuestión central era el tipo de organización que se pretendía constituir: una federación de sindicatos únicos provinciales o una confederación de federaciones de sindicatos provinciales que condicionaba el modelo de construcción sindical y la articulación –o no– con la estructura orgánica del movimiento obrero, dado que una confederación era una organización de tercer grado y no podía ingresar a otra confederación. La definición del tipo de trabajo y sobre todo la noción de docente-trabajador de la educación fueron materias de debate<sup>40</sup>.

Además, como se verá en el siguiente apartado, las diversas propuestas de cambios que afectarán las condiciones laborales y/o el puesto de trabajo docente serán acompañadas o rechazadas, es decir, un actor consolidado discutiría las propuestas de reforma educativa. A pesar del gobierno de facto, algunas voces se hicieron oír frente a la propuesta de implementación de la escuela intermedia y durante la dictadura del General Onganía (1966-1970).

Entre 1969 y 1972 se sucedieron infinidad de paros y movilizaciones docentes en todo el país por reclamos de mejoras en las condiciones de trabajo. Hasta fines de 1970, las acciones eran emprendidas a nivel regional. En esas protestas, participaban conjuntamente docentes de escuelas nacionales y provinciales, de escuelas públicas y privadas. El punto de unidad fue el reclamo de equiparación salarial entre las distintas jurisdicciones, el reconocimiento de derechos iguales entre titulares, interinos y suplentes, el respeto al Estatuto Docente, el tema de las jubilaciones y el pago de los días de huelga. A su vez, palabras como “estado de alerta”, “plan de lucha”, impregnaron el vocabulario de los comunicados que, frecuentemente, transmitían los educadores a la opinión pública. (Gudelevicius, 2011, p. 121)

## ***2.7 Los militares, la profesionalización docente y el discurso público***

---

<sup>40</sup> “Se resolvió la realización de un plan de lucha, que comenzaría poco después con la realización de una semana de protesta y movilización. [...] múltiples discusiones, fueron particularmente significativos los debates sobre la caracterización de la coyuntura política y el papel que debía jugar la educación y el trabajador de la educación en la misma. [...] En el mismo sentido se debatió y se modificó la caracterización que el texto preliminar hacía del docente. Se contrapuso a la idea liberal del docente “factor fundamental del avance social”, una visión que, proviniendo del campo crítico, sostenía que era la pertenencia a la clase trabajadora la que hacía al docente sujeto de transformaciones sociales. En el texto final sólo se plasmó una relativización de la idea de agente de cambio” (Vázquez y Balduzzi, 2000, p. 107).

El período democrático terminó en la Argentina con la salida del Presidente Dr. Illia, de origen radical, cuando fue despojado del Poder Ejecutivo por el Gral. Onganía en nombre de la Revolución Argentina. Desde fines de junio de 1966 hasta mayo de 1972 el país estuvo gobernado por el poder militar<sup>41</sup>: Onganía, Levingston y Lanusse fueron los presidentes de facto durante este período. Durante esta etapa, los mentores de la “Revolución Argentina” asimilaron rápidamente la importancia que tenía el sistema educativo, más precisamente la escuela, en la vida cotidiana de la población. De este modo, con una política de fuerte corte de intervención, de manera violenta<sup>42</sup>, se reorientó el rumbo y se fijaron otros objetivos y propósitos de modo tal que la autodefinida Revolución Argentina tuviera impacto y control también sobre el sector educativo.

En este sentido, se implementaron las primeras medidas tendientes a transferir los servicios educativos a las provincias y sobre todo ordenar otra estructura del sistema educativo –escuela primaria, escuela intermedia y media–, y se instituyó la formación docente como otro nivel educativo. Algunas de estas propuestas tuvieron una implementación acotada, por ejemplo la escuela intermedia<sup>43</sup> que se llevó a cabo en algunas provincias y en algunas escuelas.

El sector docente se opuso a una buena cantidad de las medidas. A través de la huelga docente de 1970, se repudió la política nacional que era carente de instancias de consulta y vulneraba los derechos elementales de los docentes. Los cambios en la estructura del sistema también modificarían la estructura del puesto del trabajo.

Según recogió la prensa del momento, esta Reforma Educativa tenía como objetivos: la universalización y democratización de la educación –implicaba la expansión de todos los niveles educativos y una educación básica, común y gratuita de nueve años–; la modernización e integración del sistema educativo –que suponía una renovación curricular y la implementación del nivel intermedio–; la intensificación y generalización de la capacitación profesional y técnica –que significaba una mayor variedad en las orientaciones

---

<sup>41</sup> De 1966 a 1970, Dardo Pérez Guilhou fue el Ministro de Educación Nacional, de 1970 a 1971 fue José Cantini, y Gustavo Malek ocupó la cartera educativa de 1971 a 1973.

<sup>42</sup> “El viernes 29 de julio apareció el Decreto Ley 16.912 firmado por Onganía que anulaba el gobierno tripartito en las universidades y subordinaba las autoridades –rectores y decanos– al Ministerio de Educación, transformándolos en meros interventores [...] la guardia de infantería entró y reprimió a los alumnos y profesores en las facultades tomadas [...] el nivel de violencia e impunidad con el que actuaron las fuerzas del orden impresionaron a la opinión pública y causaron repercusiones en el exterior” (Moreno, 1996, pp. 14-15).

<sup>43</sup> Una de las medidas con mayor impacto sobre el sistema educativo fue la propuesta de cambio en su estructura: la Resolución 994 de 1968 aprobaba una nueva estructura en la que aparece el nivel intermedio –cuatro años de duración, de 11 a 14 años de edad–.

de la escuela media–; y una descentralización de la conducción y la administración del sistema escolar –que se basaba en la transferencia de las escuelas primarias a las provincias y la delegación a los centros educativos de algunas funciones centralizadas– (“Explicó Pérez Guillhou las reformas a introducir en el sistema fundacional”, 1968).

A partir de la creación de un nivel educativo específico para la formación de maestros desde 1972, se esperaba que el ingresante estudiara en un instituto específico durante dos años y medio para estar en condiciones de ejercer la docencia en el nivel inicial y primario, y durante cuatro años para el nivel secundario. El ministro de Educación y Justicia Nacional, el Dr. Malek, en el Día del Maestro en 1971 afirmaba que “la modificación progresiva de las estructuras de los Institutos del Profesorado para adecuarse a las necesidades que demande un sistema educativo moderno, dando una flexibilidad tal, que permita además de la especialización el acceso a otras áreas y poder así ofrecer al futuro profesor más opciones ocupacionales”. Se esperaba que el docente adquiriera las capacidades necesarias para “realizar en las escuelas, las modificaciones de contenido y método que aseguren una enseñanza actualizada” (1971, p. 11). Por su parte, Emilio Mignone, en su carácter de Subsecretario de Educación del Ministerio de Cultura y Educación Nacional, en 1970 declaraba que

la escuela argentina requiere un docente respetuoso en extremo de los educandos, a quienes debe servir generosamente para que éstos alcancen a encontrarse a sí mismos, comprendan el mundo en que viven y se realicen plenamente en él. Por ello su función en el proceso educativo es ante todo una tarea destinada a promover el autodesarrollo del alumno, compartiendo con éste su saber y trabajando con él en un clima cordial, ordenado y responsable, y en una tarea de personalización y socialización, al mismo tiempo. (p. 11)

Dentro de la reforma educativa se planteaba también la sustitución de las horas cátedra por docentes de tiempo completo en las escuelas de enseñanza media.

Las apelaciones a los cambios en el Estatuto a partir de estos tiempos aparecen como una constante, la necesidad de acompañar las modificaciones o los intentos de éstas con un estatuto “más actualizado” empezó a formar parte de la mayor parte de los discursos de política pública. En este caso, debería acoplarse no sólo a los cambios propiciados por la escuela intermedia, sino por el nuevo sistema de formación docente inicial<sup>44</sup>. Ello implicará

---

<sup>44</sup> “Desde otro punto de vista, según se ha repetido en muchas oportunidades, la cantidad de egresados de las antiguas escuelas normales excede en mucho la capacidad de absorción del sistema. Se calcula que existen actualmente alrededor de 250.000 maestros sin posibilidades de ejercer. Es verdad que éstos han adquirido una formación cultural, pero su preparación profesional no los habilita en la práctica para ganarse la vida con su

exigencias de capacitación previas para tareas de conducción y funciones técnicas, como así también “un adecuado juego del puntaje en relación con las distintas especialidades” (MCE, 1970, p. 15).

De acuerdo con Gudelevicius (2011), este proceso

fue acompañado de una serie de medidas que afectaron directamente el trabajo cotidiano docente, suscitando el rechazo en bloque del sector. Entre 1968 y 1972 el presupuesto educativo fue en descenso. Esto se tradujo en falta de inversión en material didáctico y mantenimiento de escuelas. La ausencia de presupuesto junto a una política salarial “congelada”, repercutieron en magros salarios, deudas e irregularidades en el pago de haberes, diferencias salariales entre jurisdicciones y escalafón y una política de racionalización que generó, por ejemplo, la suspensión de concursos docentes. También se cerraron escuelas y cursos, especialmente en las provincias que aceptaron la transferencia o en aquellas regiones, como Capital Federal, donde aumentó el número de instituciones de jornada completa. Por otra parte, el Gobierno modificó el sistema jubilatorio docente, alargando la edad para jubilarse y los años de servicio necesarios. También afectó el salario de los pasivos, que pasaron de cobrar un 82% móvil a un 65%. Para ello, el gobierno anuló el artículo 52 del Estatuto del Docente. Por último, pero no menos importante, se aplicaron cesantías a docentes sospechados de “actividad comunista” y algunas instituciones educativas fueron intervenidas. (p. 119)

Las discusiones alrededor de la reforma de la estructura<sup>45</sup>, la sanción de la ley orgánica de educación junto a cambios en la formación de los maestros de nivel inicial y primario, fueron discutidas por diversos sectores gremiales quienes demandaban espacios de consulta y debate, aunque conocían las condiciones de producción de las medidas cuestionadas.

Desde el punto de vista del sector docente, la tercerización de la formación inicial y la ruptura de la formación en las escuelas normales fueron de la mano de ideas profesionalizantes acerca del trabajo docente: se debían “adquirir” determinados saberes específicos y herramientas para poder llevar a cabo un proceso de enseñanza y aprendizaje exitoso en un tramo específico del sistema educativo.

En relación a la norma, durante este período se propiciaron modificaciones a algunos artículos:

---

ejercicio. Por esta razón el programa educativo en marcha prevé un bachillerato diversificado. con una decena por lo menos de alternativas relacionadas con el mundo del trabajo” (MCE, 1970, p. 18).

<sup>45</sup> Esta política de intervención, en algún sentido, estuvo acompañada de medidas que favorecieron la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias (Ley 17.878/1968).

- 1) A través de la Ley 18.037 de 1969 se modificó el artículo 52 referido a la jubilación docente titulada “Régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores que prestan servicio en relación de dependencia”.
- 2) La Ley 18.614 de 1970<sup>46</sup> que proponía la designación de profesores por cargo para el nivel medio de modo experimental.<sup>47</sup>
- 3) También se pueden mencionar un conjunto de leyes modificatorias de los artículos 9 y 62, referidos a las juntas de clasificación y de disciplina.

### ***2.8 Otras condiciones, otros discursos y un estatuto que no se aplica***

La sanción del Estatuto Docente repercutió en distintas esferas. Por un lado, condensó años de lucha y reclamos del sector docente, y al mismo tiempo, lo ayudó a consolidarse en una instancia gremial. Además, instaló y reforzó debates acerca de las características del trabajo de maestros y profesores, puso sobre el tapete las condiciones de ingreso al sistema laboral y estableció mecanismos de coparticipación en el proceso de toma de decisiones en algunos aspectos vinculados a lo laboral. Se constituyó en una herramienta común para un sistema educativo que presentaba situaciones desiguales e injustas desde sus inicios.

Desde su sanción, los sectores docentes han luchado por el cumplimiento de todos sus artículos y su total aplicación en todo el territorio nacional. La decisión de una implementación sesgada, por diversos motivos, influyó y condicionó el vínculo entre los

---

<sup>46</sup> La primera de ellas fue la Ley 19.614 sancionada el 3 de marzo de 1970, cuya duración fue de menos de un año, ya que el 12 de febrero de 1972 se aprobó la Ley 18.933 que extendió este ensayo a un año más. Finalmente, el 3 de marzo de 1972 se dictó la Ley 19.514 que reemplazó e implantó un nuevo régimen laboral de profesores designados por cargo docente (MEN, 1985).

<sup>47</sup> Parte de la fundamentación de la ley y de la propuesta del profesor por cargo afirma que “es el régimen laboral vigente en la actualidad. Para la designación de profesores en el nivel medio el nombramiento del docente se realiza por hora de cátedra, en una asignatura determinada, de una división determinada, de una escuela determinada. Este sistema ha dado como resultado una extrema rigidez de las plantas funcionales de las estructuras de los colegios ya que no permite la adecuación a las necesidades de los establecimientos en los casos de desaparición de divisiones, licencias de titulares, cambio de planes de estudio, etc. Trae, además, aparejada una consecuencia a nivel de los docentes, se insiste en que cada profesor es nombrado en las horas de cátedra disponibles en los distintos establecimientos por lo que, con el máximo de 30 horas posibles que permite la legislación vigente, son varios los establecimientos donde debe concurrir semanalmente y hasta a veces durante el día. Desde el punto de vista personal, esta situación resulta desgastante por el tiempo y el dinero que implica ese traslado, pero desde el punto de vista de la calidad del servicio las consecuencias son tanto o más graves, ya que resta posibilidades de dedicar el tiempo necesario extra-clase para la preparación de los materiales y planificación de las clases, y además, al tener que enfrentar a una gran cantidad de alumnos durante el año escolar es imposible conocer sus procesos individuales y, por lo tanto, darles los apoyos necesarios e imprescindibles para que logren un adecuado aprendizaje” (MEN, 1985, p. 6).

gobiernos y las organizaciones gremiales docentes, pasando a ser materia de disputa la reglamentación de cada artículo.

Los procesos de transferencia de los servicios educativos a las provincias iniciados en el período abordado en este capítulo habilitaron a que algunas provincias definieran contenidos específicos en la instancia de la reglamentación, lo que sellará una diversidad de criterios bajo un articulado común y nacional. A esta situación se suma el hecho de que diversas administraciones elaboran resoluciones en las cuales especifican orientaciones y/o modificaciones de acuerdo a determinadas circunstancias. En conclusión, desde su sanción el estatuto docente va a sumar contenidos –en ocasiones contradictorios– a partir de las reglamentaciones y resoluciones del Poder Ejecutivo y también por vía legislativa a través de diversas leyes que, en general, modifican algunos artículos. De a poco la norma irá perdiendo aquel componente común y unificador que la definió en sus comienzos.

Durante los gobiernos de facto es posible identificar algunos artículos que son omitidos o no implementados justamente por la condición política: por ejemplo, la garantía y respeto de los derechos y obligaciones de los maestros y profesores, la participación del sector en cuestiones vinculadas con el ingreso y/o ascenso a un cargo y las cuestiones relacionadas con la disciplina o la jubilación docente.

Además, la sanción de la norma puso al descubierto el vínculo necesario entre el presupuesto educativo y la norma laboral. Por un lado, su aplicación total demandaría una inversión sostenida en el tiempo; además, la ponderación de índices de acuerdo al cargo que se ocupara fue una respuesta, entre otras cuestiones, al intento de garantizar el respeto por un criterio unificado en relación con el trabajo de todos los docentes en cualquier punto del país. Y, al mismo tiempo, se constituyó en un punto conflictivo ante la imposibilidad de cumplirlo en la totalidad del territorio.

Por último, la sanción y cumplimiento de la norma la ubicó en espacio de una disputa política que alberga tensiones vinculadas a los diversos modos de concebir el trabajo docente, la institución escolar, el Estado, los derechos y las obligaciones, las inversiones, etc.

A partir de 1958, las diferentes concepciones sobre la política y sus vínculos con la educación también podrán “leerse” bajo la lupa de esta norma en las modificaciones propuestas e implementadas por los gobiernos, en las demandas y en las resistencias gremiales a los

cambios analizados. En el período analizado, se pudo observar cómo los sectores que irrumpieron en el Estado de derecho en la Argentina mantuvieron un doble discurso: por un lado, se apelaba al respeto por la norma y a su mejora, y por el otro, se cercenaban los derechos de los trabajadores.

### **Capítulo 3. La cuestión docente como problema en la agenda pública**

La cuestión docente incluye y encuadra a los aspectos vinculados con lo laboral, con los aspectos formativos y disciplinares. Lo laboral puede constituirse en un eje organizador a partir del cual es factible observar y analizar las políticas públicas.

La importancia del quehacer profesional docente fue un enunciado presente en la mayor parte de los discursos gubernamentales analizados en los períodos abordados en esta tesis, sin que el modo de acceso al gobierno –por el voto y respeto popular o por la interrupción de un gobierno democrático– marcara, a primera vista, una clara diferencia. Al mismo tiempo, las insuficientes respuestas a las demandas salariales van a ir adquiriendo una envergadura tal que se constituirán en un eje de la política pública de los más recientes gobiernos democráticos.

El recorrido histórico definido posibilitará comprender las modalidades asumidas por la mayoría de gobernantes –democráticos y dictatoriales– que buscarán incidir y propiciar cambios en los marcos regulatorios del trabajo de los docentes argentinos. Sin embargo, como veremos más adelante, los cambios en la estructura básica de la norma han sido menores.

Los períodos de la historia educativa estudiados son etapas dolorosas para el país; las irrupciones militares a los gobiernos democráticos no sólo significaron desaparición forzada de personas, persecuciones políticas, interrupción del Estado de derecho y del respeto a los derechos humanos, sino que condujeron al país a situaciones económico- financieras impensadas.

La debilidad del Estado de derecho en la Argentina tuvo, por supuesto, impactos sobre el sistema educativo y la direccionalidad de la política para el sector docente. Las organizaciones gremiales docentes fueron adquiriendo mayores niveles de articulación y consolidación, lo cual las ubicó como un actor imprescindible si se pretendía cambiar sus normas laborales. Además, aquellos fueron tiempos en los que se expandía el sistema educativo a la par que se configuraba una relación distinta entre el poder central y las instancias provinciales debido al proceso de transferencia de los servicios educativos, lo que

tuvo importantes implicaciones en la relación laboral docente, asunto que se profundizará en el próximo capítulo.

### ***3.1 Un tercer gobierno peronista***

El período dictatorial de la autodenominada Revolución Argentina finalizó con la asunción de la fórmula Cámpora-Solano Lima en mayo de 1973, en donde más de un millón de personas festejaron el retorno a la democracia. Unos meses más tarde, la fórmula Perón-Perón (1973-1974) ocupará el gobierno y tras la muerte del Gral. Perón es Isabel Martínez de Perón, su viuda y vicepresidenta, quien continuaría este período democrático que concluye ante el acceso al poder de un grupo de sectores cívico-militares encabezado por una junta militar en 1976.

Los años peronistas estuvieron signados por el cambio y la esperanza. La recuperación de la vida democrática estuvo acompañada por la reorganización y puja política de diversos sectores y por un protagonismo creciente de los jóvenes, sumado esto a un contexto regional que invitaba al surgimiento de movimientos políticos emancipatorios bajo las consignas políticas de justicia social, liberación y revolución.

En el área educativa los ejes de trabajo se concentraron fundamentalmente en propiciar procesos de democratización de la universidad pública, en la implementación de programas para la educación de jóvenes y adultos, y en la erradicación del analfabetismo. La cuestión docente, a la espera de soluciones estructurales, también estaba presente en los discursos inaugurales del Presidente de la Nación, cuando afirmaba que “se impone modificar métodos y actitudes, comenzando por las condiciones de trabajo de los docentes, en la actualidad sometidos al régimen inhumano y antipedagógico de la dispersión de horas-cátedras, que impide realizar una tarea realmente formativa” (Cámpora, 1973, p. 39).

El ministro de Educación designado, Jorge Taiana (1973-1974), al inaugurar el ciclo lectivo de 1974 se refiere a la situación docente de la siguiente manera:

Este ministerio no ha permanecido insensible ante la situación del personal docente que se desempeña en horas o cargos interinamente desde hace muchos años. Nuestra decisión es conciliar los intereses de los docentes con la opinión criteriosa de las distintas agrupaciones gremiales que han efectuado su aporte al respecto mediante sugerencias y alternativas, pero también deseamos agotar todas las instancias para no apartarnos de los lineamientos del

Estatuto del Docente. Si fuere necesario proceder de otra manera elegiremos alguna fórmula que se aproxime al Estatuto y a sus pautas. Queremos que los docentes accedan a los cargos mediante concurso. Si hasta la fecha el número y la velocidad de los concursos no han sido suficientes, buscaremos soluciones para que se convoquen regularmente y se diligencien con la rapidez que el proceso que vivimos reclama. (MCE, Plan Trienal 1974-77, p. 15)

Era una época en la cual el lugar protagónico de la mujer en lo laboral en distintos sectores de la industria y de servicios iba creciendo. En el ámbito docente, la contundente presencia femenina no siempre se distribuía proporcionalmente entre los puestos; en general, las conducciones recaían en los docentes varones.

Todavía existe una curiosa discriminación anacrónica. Las áreas de conducción y decisión ofrecen pocas oportunidades a la mujer argentina, pues no hemos erradicado esa inconfesada oculta resistencia psicológica. La igualdad de los sexos debe ser ratificada en los hechos y beneficiarnos de las cualidades femeninas para acelerar, con su concurso, la expansión de nuestro país. (MCE, Plan Trienal 1974-77, p. 18)

Al docente se lo caracterizaba como un trabajador

como otros en el país dedicados a diferentes actividades, y necesita tomar cabal conciencia de ese status primario y entender cómo su labor no es un puro ejercicio intelectual, ni consiste en conducir a la sociedad. Por el contrario, más bien, constituye un servidor –en el sentido casi religioso del término– de los propósitos creativos que la historia presenta a la Nación. El docente es, sin duda, un trabajador privilegiado por su poder de influjo sobre los seres humanos, pero no es un puro intelectual ni, mucho menos, un artista casi omnipotente sobre la ajena sustancia humana, como algunas veces se sostuvo en las primeras décadas de este siglo. Tampoco pensamos que el docente, trabajador, pueda quedar fuera de regulaciones correctas laborales. Quisiéramos verlo encuadrado en grandes organizaciones, para el mejor tratamiento de los problemas prácticos que hacen a su actividad. Como el Estado no puede forzar voluntades, esperamos que ese encuadramiento se produzca desde donde corresponda, es decir desde la base. (Taiana, 1974, p. 14-15)<sup>48</sup>.

En este contexto de fuertes discusiones ideológico-políticas, la educación –impregnada de las ideas del educador brasilero Paulo Freire– era visualizada como una herramienta en el camino de emancipación de los pueblos, en la articulación de las organizaciones sindicales docentes con el resto de los trabajadores y en el fortalecimiento del lugar de la mujer en el mercado laboral y en la política.

Los discursos citados ilustran la tensión ya mencionada entre las concepciones que ubicaban a los docentes como trabajadores y aquellas que vinculaban la tarea de enseñar con cuestiones vocacionales e impregnadas de funciones “superiores” en relación con otros trabajos.

---

<sup>48</sup> Discurso pronunciado por el Ministro de Educación Dr. Taiana en el Centenario de la Escuela Normal para Profesores Mariano Acosta, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación 1974.

Mientras que la noción de trabajador de la educación intentaba acercar a los docentes a los sectores trabajadores en general, la opción por concebirla como un “llamado vocacional” remitía a una cuestión individual, sostenida en la idea de servicio –y abnegación– y alejada de la idea de un trabajo estipulado bajo determinadas normativas, con derechos y obligaciones. De todos modos, en los párrafos anteriores, es factible identificar aquella “zona ambigua” presente en un buen número de discursos políticos sobre la cuestión docente: por un lado, se los define como trabajadores, con la consecuente referencia a la organización de colectivos necesaria en función de garantizar el cumplimiento de sus derechos<sup>49</sup>, y al mismo tiempo, se los ubica en un estadio diferente al del resto de los trabajadores. La apelación a un trabajo revestido de vocación y servicio, traducido en una ligazón de maestro/trabajo como una unidad, se enfrenta a aquella que lo define como un trabajador, regido bajo encuadres y normas de la administración pública.

Tras la muerte del Gral. Perón se profundizó la crisis político-social, el clima político instalado incrementó la distancia y la disputa entre sectores internos del peronismo, aquellos cercanos a grupos conservadores y “de derecha” ahora en el gobierno, propiciaron cambios en la política económica y redireccionaron los rumbos de la política en general.

El lapso 1973-1976, además se caracterizó por la reiteración, en el interior del movimiento justicialista –la cuestión excedió los marcos partidarios– de choques y enfrentamientos entre sectores antagónicos que ocurrían en la sociedad argentina como marco general. Conflictos generacionales [...] en el supuesto incumplimiento de la promesa oficial de trasvasamiento, se unían a la pugna entre izquierdas y derechas en sus contextos peronistas, y contribuían a complicar las permanentes relaciones entre políticos y gremialistas. El gobierno elegido democráticamente en 1973 terminará controlado por un camarilla despótica, reaccionaria y antipopular. (Ciria, 1988, p. 11)

El nombramiento del Dr. Ivanissevich como ministro de Educación estuvo en sintonía con lo anteriormente mencionado. Al hacerse cargo de la cartera educativa, afirmó:

No vamos a discutir sueldos, ni otros reclamos que puedan implicar verdaderos derechos de los docentes, pero cuando hablemos de derechos al mismo tiempo hablaremos de deberes y de responsabilidades. El tiempo de la decisión demagógica debe terminar, porque ya estamos en el caos. En él, muchos no cumplen con su deber y un buen número se beneficia con el desorden. [...] Maestros argentinos que saben de dónde vienen, a dónde van y a dónde deben ir conforme con nuestro ser nacional. Si perdemos ese conocimiento perdemos el alma

---

<sup>49</sup> Estas discusiones estarán presentes a lo largo de los períodos democráticos estudiados hasta la instalación de la Carpa Blanca. En 1997 se fija en la agenda pública el debate acerca del financiamiento de la educación y el lugar de los trabajadores.

nacional que es mucho más grave que perder nuestra tierra y nuestra economía. Si salvamos el alma de la Patria todo lo demás lo recuperaremos. Nuestra divisa es tradición y progreso. Tradición sin renunciar al progreso y progreso sin renegar de nuestra tradición argentina. (MCE, 1974, p. 14)

En este período, CTERA ya consolidada como organización gremial docente tras el encuentro cordobés en 1973, continuaba reclamando el cumplimiento del estatuto docente en todas las jurisdicciones.

Una profunda disputa política-ideológica en medio de una crisis económica convergió en escenarios de tensión y descontento. Se le sumaba una dirección política caótica, sin rumbo y alejada de las demandas y necesidades de aquellos sectores que históricamente apoyaron al peronismo. En este contexto, sectores cívico-militares irrumpieron y se adjudicaron la responsabilidad de hacerse cargo del Estado, comenzando en marzo de 1976 el Proceso de Reorganización Nacional, una dictadura cívico-militar que durante siete años gobernaría al país.

### ***3.2 Los militares y los docentes***

En este período del gobierno militar (1976-1983) es posible hallar –junto a los procesos de transferencia de los servicios educativos– algunas medidas y propuestas de las autoridades<sup>50</sup> que hicieron foco en las normas laborales docentes. En este punto, como primera medida el Estatuto del Docente se suspendió o se modificó parcialmente, y a su vez, se propiciaron otras reglamentaciones tales como la Ley de la dictadura No. 20.614 que hacía referencia a la estabilidad del personal docente en escuela privada, se suspendieron las leyes 18.614 y 19.514 –referidas a la normativa sobre el profesor por cargo–, y se emitieron las leyes de la dictadura 21.260/76 –referida a las bajas del personal público por razones de seguridad– y 21.274/76 – que estipulaba la prescindibilidad del personal–. Si bien la Ley 13.047 fue suspendida en 1976, el régimen laboral de los docentes “se puso en funcionamiento parcialmente” en 1978.

En el caso del Estatuto del Docente nacional, los encargados del área decidieron, igual que en la provincia, alterar la composición de las Juntas que los regulaban (que cumplían similares

---

<sup>50</sup> Ministros de Educación de los gobiernos de facto: Ricardo Pedro Bruera (marzo de 1976-mayo de 1977); Albano Harguindeguy (mayo-junio de 1977); Juan José Catalán (junio de 1977-agosto de 1978); nuevamente, Harguindeguy (agosto a noviembre de 1978); Juan Rafael Llerena Amadeo (noviembre de 1978-marzo de 1981); Carlos A. Burundarena (marzo de 1981-diciembre de 1981) y Cayetano Licciardo (diciembre de 1981-diciembre de 1983).

funciones que los tribunales) y que estaban en manos de docentes elegidos por el voto democrático. Existió una tensión permanente a causa de un doble discurso que, por un lado decía respetar las pautas del Estatuto y en los hechos se lo desconocía. El primer ministro de Educación de la dictadura, Ricardo P. Bruera, ordenó la suspensión del Estatuto por medio de las leyes N° 21.278 y N° 21.520 porque pretendía «producir una adecuada renovación de los cuadros docentes». Para esos días el Poder Ejecutivo dio a conocer la nueva Ley N° 21.556 que ordenaba la suspensión transitoria de los artículos 9 y 62 del Estatuto, que establecían la forma de constitución de las Juntas de Clasificación y Disciplina. (Rodríguez, 2009, p. 6)

La Ley de la dictadura señalaba que, a partir de ese momento, se dejaban sin efecto las elecciones y el ministro sería el encargado de designar a los cinco miembros titulares y cinco suplentes que integrarían las mencionadas juntas por el término de dos años, período que podía ser extendido por un año más. Las juntas docentes debían estar formadas por miembros elegidos por voto secreto y obligatorio de sus pares, y su conformación tuvo gran relevancia en la lucha docente; la comisión redactora de 1958 les había otorgado a las de clasificación y disciplina un carácter de co-gobierno escolar y su misión principal era la de velar por el cumplimiento y aplicación de lo establecido en el Estatuto. A pesar de las polémicas, el ministro Bruera llamó a concurso para ingresar a la docencia y acceder a cargos jerárquicos en los niveles primario y secundario. En uno de sus primeros discursos, el ministro afirmaba:

Nosotros no procedemos a modificar o suspender el Estatuto del Docente para quitar seguridad, sino para dar seguridad. Si las normas existentes han demostrado históricamente – por su concepción intrínseca o por defecto de aplicación– que no eran en función de los objetivos básicos para los que fueron creados, a nadie debe extrañar que en la definitiva coyuntura que viva el país nos atengamos básicamente al espíritu que inspiró la ley originaria, pero transformemos profundamente los procedimientos para cumplir propósitos básicos que se centran prioritariamente en los alumnos, los docentes y el desenvolvimiento de las instituciones educativas. (Bruera, 1976, p. 8)<sup>51</sup>

En el medio de su período ministerial, Bruera debió renunciar por divergencias con la cúpula militar. Luego de unos meses y del paso de distintos ministros, asumió en su lugar Juan José Catalán, quien renunció a los pocos días<sup>52</sup>.

De hecho, existía un interés, en las Fuerzas Armadas, ciertos sectores de la Iglesia Católica y, particularmente, en los grupos económicos hegemónicos, por generar instrumentos legales de largo plazo que permitieran avanzar en la imposición de nuevas regulaciones sobre el ingreso, la estabilidad, el salario y la carrera docente impedidas, hasta ese momento, tanto por las pautas fijadas en el Estatuto del Docente como por la oposición de los educadores. Específicamente, se buscaba imponer una normativa que garantizara el «control de las

---

<sup>51</sup> Mensaje del ministro de Cultura y Educación, Prof. R. Bruera, con motivo del Día del Maestro, 11 de setiembre de 1976, Corrientes.

<sup>52</sup> El General Harguindeguy asumió temporariamente la responsabilidad en la cartera educativa.

izquierdas de manera perdurable» y de este modo, eliminar a los sectores docentes con capacidad de impugnación a cualquier intento de reforma educativa o avance sobre las conquistas laborales. (Gudelevicius, 2012, p. 5)

Esta apelación a lo pautado en el Estatuto Docente y su no aplicación se estructuraron como constantes en interjuego; sin embargo, al analizar las medidas y rumbos adoptados en la toma de decisiones, la direccionalidad adquiriría un carácter único. No sólo se disolvieron las juntas de clasificación en su totalidad y tuvieron una nueva conformación especial, las normas referidas a las licencias fueron revisadas, las modalidades de ingreso y ascenso adoptaron otras características, y la vigencia de los derechos gremiales quedó suspendida. Se produjo un “silenciamiento” de la voz de los sindicatos con la prohibición de la actividad gremial, con la desaparición forzada de algunos de sus dirigentes y con la cesantía de todo aquel docente visualizado como amenaza al orden fijado y a las “buenas costumbres”. No obstante, se insistía tanto en la importancia del cuerpo docente y su formación, como en la influencia del sistema educativo en el conjunto de estudiantes y docentes. Por ende, es factible hallar en los enunciados conceptos relacionados con la jerarquización, la capacitación, el estatuto del docente, las leyes, la formación docente, entre otros.

En 1979, la reforma del Estatuto del Docente junto a una “ley” orgánica de la educación, la sanción e implementación de una “ley” universitaria y un sistema de perfeccionamiento docente “dirigido no sólo al conocimiento sino también al perfeccionamiento jerárquico, con gratificación para aquel que brinda el servicio de la docencia” (MEC, 1979, p 13), constituyeron los cuatro ejes de “anuncios políticos”<sup>53</sup> de la cartera educativa.

En ese mismo año, el ministro de Educación, Dr. Juan Rafael Llerena Amadeo, afirmaba que

la capacitación hace a la posibilidad del concurso y trae como consecuencia que quien quiere realizar la carrera docente se preocupe por estudiar. Por ello hemos puesto en vigencia el Estatuto del Docente y por ello queremos reformarlo aprovechando la experiencia de más de veinte años. La capacitación también hace a la jerarquización; ¿Quién no respeta y quiere al profesor que sabe? ¿Quién no es crítico con el que no satisface? La capacitación hace indudablemente al trato de deferencia, pero para una mayor jerarquización no nos deja de preocupar también la faz económica inclusive para que el docente pueda adquirir libros y revistas que lo mantengan actualizado sin que ello haga peligrar la economía de su hogar. Hemos comenzado por la jerarquización de la conducción de las escuelas de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior, Consejo Nacional de Educación Técnica, Dirección Nacional de Educación Física, Dirección Nacional de Educación Artística y Dirección

---

<sup>53</sup> Texto del mensaje al país del ministro de Cultura y Educación, Dr. Juan R. Llerena Amadeo, pronunciado en la Universidad de Cuyo, Mendoza.

Nacional de Educación Agrotécnica. Seguiremos también con los demás organismos que tienen relación con la enseñanza media aunque en distintas modalidades.<sup>54</sup> (MCE, 1979, p. 13)

La reforma del Estatuto del Docente consiste en aprovechar la experiencia de los 20 años de su vigencia y volcarla en el nuevo Estatuto en elaboración. Se discute si *es* un Estatuto nuevo o una reforma. Toda reforma es volver a dar forma a un cuerpo legal. Cuando ello ocurre prácticamente quiere decir que es una cosa nueva, de manera que me parece una discusión bizantina. El Estatuto va a tener una nueva forma y va a poner acento principalmente en el nivel y perfeccionamiento de los docentes. Va a tratar de preservar todos los derechos legítimamente adquiridos y de evitar la desfiguración de estos derechos. Por ejemplo, la “industria” del concurso ganado y el cargo no ejercido que da puntaje para nuevos concursos. Quien gane un concurso deberá ejercer el cargo si lo quiere hacer valer en otro momento. Va a tratar de terminar también con la “industria” de las licencias, de las becas en exceso y de las actividades pasivas. Nuestra finalidad es dar posibilidades muy concretas para seguir una verdadera carrera docente, con verdaderos concursos y un régimen de capacitación sistemática.<sup>55</sup> (MCE, 1979, p. 19)

En ese mismo período, en 1981, el Ministro de Educación expresaba su preocupación por la formación de los docentes:

En el área de Educación hemos insistido en mejorar la formación de los docentes, ya sea modificando planes de estudio en los profesorados, como en el caso de los planes para profesores de enseñanza primaria, para profesores de educación especial, para profesores de físico-química, para profesores de Escuelas de Enfermería, etc., o introduciendo en todos ellos la enseñanza de ética y deontología profesional. Se expandió además la posibilidad de realizar este tipo de estudios mediante la creación de 8 profesorados de enseñanza pre-escolar, 41 de enseñanza primaria y 45 nuevas secciones en profesorados de enseñanza media. [...] No se descuidó el perfeccionamiento y la actualización docente a través de cursos que se realizaron por todo el país y que adquirieron participación entusiasta y simultánea de los docentes en número de 3.000 en Tucumán, de 6.000 en Entre Ríos y de 900 en Río Gallegos. Esta experiencia ha quedado prácticamente institucionalizada y se han firmado convenios con provincias para continuarla en el futuro. Todo ello se ha volcado en la reforma del Estatuto del Docente. El que actualmente rige y que fuera suspendido en su aplicación en marzo de 1976, fue reimplantado a partir del 12 de enero de 1979. En la actualidad, se ha elevado al Poder Ejecutivo un proyecto que denominamos Régimen Básico para la Actividad Docente. Lo hemos hecho después de consultar a la opinión pública sobre el anteproyecto que nos elevara una Comisión Especial. Actuamos consultando y dando a publicidad como lo hicimos con la ley universitaria y con los estudios y pautas para una ley federal de educación, recibiendo, considerando y sacando provecho de la crítica constructiva. [...] Fue el Excelentísimo señor Presidente de la Nación quien en febrero de 1979, ordenó atender especialmente las asignaciones de la conducción en la enseñanza media. El nuevo régimen para la actividad

---

<sup>54</sup> Texto del mensaje al país del Ministro de Cultura y Educación, Dr. Juan R. Llerena Amadeo, pronunciado en la Universidad de Cuyo, Mendoza.

<sup>55</sup> Respuestas del Ministro de Educación a las preguntas de la Cámara Argentina de Anunciantes formuladas en la reunión del 10 de mayo de 1979, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

docente al ser sancionado, traerá mejoras indudables en la bonificación por antigüedad y en el sistema jubilatorio (MCE, 1981, p. 6)

Durante el último período militar en la Argentina se dejaron sin efecto las leyes laborales en general y, por ende, las del sector docente corrieron con la misma suerte. Los párrafos anteriores han sido seleccionados en función de ejemplificar el doble discurso mencionado en cuanto al área educativa y, al mismo tiempo, para subrayar la preocupación en relación con el tema docente que se hace presente en los decisores de la política desde 1976 hasta 1983.

Las alusiones a la necesidad de reformar la norma laboral son una constante y se insiste en un cambio que redefina las reglas de ingreso, los criterios de permanencia y su vinculación con instancias de capacitación y perfeccionamiento; sin embargo, dicha reforma no llegó a concretarse.

La tarea de enseñar, presentada como una de las grandes preocupaciones en este período, también era tutelada por una definición unilateral y autoritaria de contenidos mínimos y obligatorios, y por la revisión de los programas de estudio de las asignaturas de Historia y Formación Moral y Cívica en el marco de la “restauración del sentido moral” de la educación.

### ***3.3 Estado de derecho y docentes: entre deudas pendientes y desafíos***

Sin duda, la paulatina recuperación de la democracia en la Argentina conllevó variados impactos en todas las áreas. La restitución de un Estado de derecho, la necesidad de espacios de discusión y participación y de una política de verdad y justicia fueron los primeros efectos luego de años silenciados. En ese contexto, el 23 de noviembre de 1984 se convocó a la organización de un Congreso Pedagógico Nacional (Ley 23.114)<sup>56</sup> que intentó ponerse a tono con el clima de la época en pos de la búsqueda y consecución de la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones de los procesos políticos/educativos.

---

<sup>56</sup> En el artículo 2 de la Ley 23.114 de 1984 se señalaban los objetivos del Congreso: “a) Crear un estado de opinión en torno la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República; b) Recoger y valorar las opiniones de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento; c) Plantear, estudiar y dilucidar los diversos problemas, dificultades, limitaciones y defectos que enfrenta la educación; d) Divulgar la situación educativa y sus alternativas de solución, asegurando la difusión necesaria a fin de que el pueblo participe activamente en el hallazgo de las soluciones; e) Proporcionar el asesoramiento que facilite la función del gobierno en sus esferas legislativas y ejecutivas; f) Estrechar lazos de fraternidad entre educadores argentinos y de otros países latinoamericanos, con vista a un intercambio fructífero de experiencias y conocimiento”.

El gobierno del Dr. Alfonsín, tensionado por grupos políticos y económicos, decidió llevar a cabo dicha propuesta de participación centrada en la cuestión educativa. Los fragmentos extraídos de su discurso ilustran un cuadro de situación con el que tuvo que lidiar durante su gestión. En relación con el rol que deben cumplir los docentes, expresaba que

la responsabilidad no puede faltar a clase, y eso es tarea de todos. Responsabilidad del alumno hecha esfuerzo en el aprendizaje cotidiano; responsabilidad del maestro para que con la dedicación que todo el mundo le reconoce, procure formar ciudadanos dispuestos a servir a la Nación [...] También mañana, maestros y profesores tendrán la oportunidad de reavivar el fuego sagrado de su vocación. Ellos saben, todos sabemos, que la educación, aún desde el punto de vista económico y social, no ha logrado el nivel de justicia que es indispensable para nuestro país. [...] entendemos que la educación popular en este tiempo histórico, de decadencia moral, descenso de los niveles de enseñanza, desjerarquización del rol de los maestros, deserción escolar en límites alarmantes, por razones sociales, económicas y culturales que compelen a los padres a desentenderse de la educación de sus hijos, se ha constituido en un problema político de primera magnitud. (MCE, 1984, p. 4)<sup>57</sup>

Entre las medidas destacables en relación con el trabajo de maestros y profesores cabe destacar dos decisiones: la primera, la llamada *jerarquización de la actividad docente*, creándose como innovación absoluta en las estructuras educativas la Subsecretaría de Relaciones Profesionales para atender los problemas atinentes al sector. Se había dispuesto la reincorporación de aquellos docentes separados, sin sumarios, por razones políticas, ideológicas y gremiales que reunieran en ese momento las condiciones requeridas para el cargo. Se reimplantó el Estatuto Docente, restableciendo de este modo derechos cercenados.

La segunda decisión estuvo centrada en lo que se denominó la *profesionalización de la enseñanza*, “adecuando los ciclos primarios y secundarios a la realidad nacional, enfatizando el rol que debe cumplir la enseñanza artesanal y técnica, estableciendo carreras cortas y salidas laborales”<sup>58</sup> (MCE, 1984, p. 11). En ese contexto, el secretario de Educación del Ministerio de Educación Nacional, el Prof. Adolfo Stubrin (1988)<sup>59</sup>, también hizo en su momento referencia a posibles pasos para cambiar las normas estatutarias, sin que ello llegara a concretarse.

---

<sup>57</sup> Discursos pronunciados por el Presidente R. Alfonsín y su Ministro de Educación, Dr. Alconada Aramburú, en 1984 al inicio de ciclo lectivo.

<sup>58</sup> Mensaje pronunciado por el Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín (1982-1985), y su Ministro de Educación, Dr. Carlos Alconada Aramburú, con motivo del inicio del ciclo lectivo 1984.

<sup>59</sup> En octubre de 1987 se firma el Decreto 1709 de creación del Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente (INPAD). La Secretaría de Educación de la Nación y el Conicet confluyen en la firma de un convenio para la complementariedad de las acciones de una herramienta de perfeccionamiento y “reciclaje docente” y también en función de dar cumplimiento con lo establecido en el Estatuto del Docente.

El período del gobierno alfonsinista<sup>60</sup> estuvo marcado por un conjunto de tensiones y conflictos. Una vuelta a la vida democrática, observada y amenazada por sectores que aún estaban comprometidos con grupos cívico-militares, tenía por delante la necesaria tarea de reconstrucción y reelaboración colectiva de las secuelas de una brutal represión y de la desaparición forzada de personas. El reciente gobierno electo se enfrentó a diversos desafíos en un contexto sellado por años de silencio y muerte, sin participación de la sociedad a través de sus representantes en los procesos de toma de decisiones y una situación económico/financiera debilitada.

Con respecto al sector educativo, la propuesta del Congreso Pedagógico –un conjunto de intenciones participativas para una sociedad con escaso recorrido en esa materia en los años recientes– forzó un escenario de disputa política entre sectores históricamente más consolidados y organizados y aquellos con evidentes carencias organizativas y sin posiciones políticas claras. Si bien durante este período comenzó la reincorporación de todos los docentes cesanteados y/o de aquellos que debieron exiliarse, la cuestión docente estuvo centrada en la disputa salarial que culminó con la llamada Marcha Blanca en 1988, tras 42 días de huelga docente.

En Río Tercero, Provincia de Córdoba, donde estaba sesionando la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico, Marcos Garcetti, el entonces secretario general de la CTERA, declaraba la “emergencia educativa en todo el país” a causa del “deterioro salarial” y el bajo presupuesto educativo. Luego de la primera semana de huelga de maestros, los profesores de las escuelas secundarias se sumaron a la protesta<sup>61</sup>. Tras el apoyo de la Confederación General de los Trabajadores (CGT) y una marcha que convocó a más de treinta mil maestros y profesores, la CTERA decide no aceptar la propuesta del gobierno de escalonar el aumento salarial. El gobierno nacional, tras múltiples negociaciones fracasadas, propone “provincializar”<sup>62</sup> la resolución, es decir, que sean las administraciones provinciales –la mayoría en manos del peronismo– las encargadas de hallar las soluciones adecuadas con el apoyo de cada entidad gremial de base. Por el contrario, la CTERA, sustentada en la noción

---

<sup>60</sup> Hubo en este período (1983-1989) cuatro ministros de Educación: Carlos Alconada Aramburu, Julio Rajneri, Jorge Sábato y José Gabriel Dumón.

<sup>61</sup> Las clases en las escuelas secundarias empezaban una semana más tarde, por eso esta incorporación posterior a la huelga.

<sup>62</sup> Cabe aclarar que los procesos de transferencia iniciados en el período militar hicieron que un buen número de provincias tuvieran a cargo escuelas de nivel inicial y primario y algunas de nivel medio, mientras que la Nación todavía administraba las instituciones dependientes del nivel medio y superior.

de un sindicato único –por rama por actividad, con jurisdicción nacional–, sostenía que era necesaria una única mesa de negociación a nivel nacional; la ubicación territorial del puesto de trabajo no podía constituirse en la variable que determinase el monto salarial. Luego de acordar un piso salarial y tras la declaración de la conciliación obligatoria por parte del Ministerio de Trabajo Nacional, el descuento por los días no asistidos a clase pasó a ser materia de discusión y motivo de paro en algunas provincias.

El Lic. Jorge Sábato, ministro de Educación de Raúl Alfonsín, explicaba: “La Nación no puede intervenir en la política salarial de las provincias: sería inadmisibile decirles cuánto tienen que pagarles a sus maestros” (Veiras, 1998). En la vereda de enfrente, el gobernador de La Rioja, Carlos Menem, alquilaba micros para que los maestros llegaran a Buenos Aires y el intendente de Morón, Juan Carlos Rousselot, prestaba el balcón del palacio comunal a los dirigentes docentes.

En este contexto de graves conflictos sindicales, las cuestiones relacionadas con la modificación de la norma de trabajo de maestros y profesores ocuparon un lugar lejano entre las prioridades de la agenda pública y la propuesta de un nuevo régimen laboral quedó suspendida.

### ***3.4 Los noventa***

En la década de los noventa, la Argentina, como gran parte de los países de la región, se sometió a las coordenadas propias de las políticas neoliberales en el área económica, con impactos significativos en el campo de lo social y consecuencias directas en el sector educativo.

Diversos autores (Puiggrós, 2001; Tedesco, 2005; Tiramonti, 2001) han caracterizado las principales orientaciones asumidas en dicha década en materia de política educativa en nuestro país. Discursos basados en la búsqueda de la calidad educativa y la equidad fueron los pilares fundamentales para implementar la reforma educativa y reformular los marcos normativos, imprimiendo un carácter hegemónico en la dirección de las políticas de la época.

Los niveles de pauperización de vastos sectores de la sociedad junto a procesos de desarticulación de los tejidos sociales dieron como resultado escenarios determinados por

altos porcentajes de pobreza y por el aumento de la brecha económica entre los sectores con más poder adquisitivo y los sectores pauperizados. Debido a esto, se hizo necesario disponer de un conjunto de nuevas herramientas sostenidas en una particular concepción de Estado y de gestión pública. La idea de un Estado mínimo que se ocupara eficaz y eficientemente de algunos asuntos comunes pero que sea capaz de regular y controlar a otros sectores que gestionaran por ejemplo los servicios, se tradujo, entre otras medidas, en políticas de privatización de empresas estatales; a la vez, se forjó la reorganización de los vínculos de los trabajadores con la nueva patronal y la elaboración de marcos normativos que institucionalizaran los nuevos escenarios construidos.

La remoción de una amplia gama de los mecanismos regulatorios, la liberalización del mercado, el fuerte debilitamiento del poder del Estado, la apertura externa de la economía, el reconocimiento teórico de las fuerzas de mercado como asignadoras «naturales» de los recursos, la creciente desregulación del mercado del trabajo y la consiguiente pérdida de conquistas laborales de vieja data son, entre otras, algunas de las transformaciones que se han ido sucediendo desde fines del decenio de los ochenta y principios de los años noventa. (Azpiazu, 1994, pp. 157-158)

Estas orientaciones, con importantes impactos económicos/sociales, sustentaron acciones y medidas que cercenaron el gasto público y la injerencia del Estado en la cuestión pública. En materia educativa, diversos organismos internacionales propiciaban el otorgamiento de créditos a los gobiernos al mismo tiempo que acordaban medidas a tomar en el sector. La cuestión del financiamiento educativo, como ya se indicó, formaba parte de las preocupaciones de las administraciones, pero se insistía en la necesidad de concebir la inversión en el área de la mano de una redireccionalidad en la política pública.

Con respecto a la cuestión docente, en un documento de la PREAL (1998) se recomendaba a los gobiernos la evaluación de desempeño de los docentes con el involucramiento de la comunidad local, la actualización, el otorgamiento de “mayor” autoridad y autonomía, al mismo tiempo que se expresaba la preocupación por los bajos salarios y la deficiente formación y se proponía el establecimiento de incentivos en función de prestigiar la profesión.

En el ámbito de las políticas educativas, el trazado normativo de entonces estipulado por la Ley de Transferencia Educativa No. 24.049 en 1992, la Ley Federal de Educación No. 24.195 en 1993 y la Ley de Educación Superior No. 24.521 en 1995, muestra claramente las principales ideas. Los procesos de implementación de la Ley Federal de Educación y la finalización de los procesos de transferencia de los sistemas escolares a las jurisdicciones van

a establecer políticas que convergerán en la necesidad de cambiar las normas del trabajo docente.

### ***3.5 La reforma educativa del menemismo***

Así como en el primer capítulo describíamos la impronta peronista en la relación Estado-trabajadores, “este peronismo de la década de los noventa” llevó a cabo medidas en materia económica-laboral induciendo a los sindicatos y a sus trabajadores a defender a rajatabla los puestos de trabajo y a fortalecer la organización sindical, y no habilitar –salvo las organizaciones sindicales que apoyaban al gobierno– ninguna instancia de discusión en relación con modificar el puesto de trabajo.

La Ley de Empleo No. 24.013 de 1991 aprobada por el Congreso Nacional que introdujo una limitada flexibilidad externa en los procesos de contratación del trabajo, seguro de desempleo y que pedía a los sindicatos la aprobación de los contratos temporales –junto con la ley que limitaba las compensaciones por accidentes de trabajo– puso en letra legal parte de las principales notas de la política laboral de aquellos años (Murillo, 2008). La proliferación de los contratos, la extensión y/o reducción de la jornada laboral, las políticas que facilitaban a los “recientes dueños de las ex empresas estatales” posibles despidos y la eximición de la previsión social constituyeron amenazas cotidianas para la mayoría de los asalariados.

Ese mismo año, a través de la Ley 23.929 de 1991, los parámetros para la negociación colectiva para los trabajadores docentes en relación de empleo con un ente oficial recaía sobre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, lo cual definiría la constitución de la comisión negociadora de acuerdo a la representatividad de cada una de las partes. En su artículo 4 proponía dos niveles de negociación: primero, el federal, conformado por un conjunto de jurisdicciones educativas provinciales y la jurisdicción educativa nacional y con las asociaciones de trabajadores con personería gremial nacional, cuya función sería brindar un marco general de carácter laboral; el segundo nivel sería sectorial, el cual estaría integrado por cualquier jurisdicción educativa –nacional, universitaria, provincial o municipal– y los representantes sindicales de cada una de ellas. Palomino (2000) describe a este período de la siguiente manera:

Los cambios registrados durante los años 90 modificaron la base social de los sindicatos y afectaron sus vínculos tradicionales con el Estado y el sistema político. La crisis del mercado de trabajo, con su secuela de desocupación y precarización laboral, atenuó la fuerza social y política de los sindicatos. Esta crisis no fue ajena a las políticas públicas aplicadas durante la década, que indujeron la apertura de la economía, la privatización de las grandes empresas estatales y de la gestión de servicios públicos, que afectaron la estructura empresarial, ampliando la brecha entre las grandes empresas y el resto de los agentes económicos, y reduciendo el papel que los empresarios locales ocupaban en la cúspide del poder económico en las décadas previas. (p. 123)

Parte de la propuesta del gobierno del Dr. Menem se basó en una fuerte reestructuración de las cuestiones relacionadas con la docencia y su ejercicio: tanto las decisiones acerca de los cambios en los modos de concebir el trabajo, como las relaciones entre el Estado y sus empleados bajo el paraguas de la flexibilidad laboral<sup>63</sup> fueron medidas amenazantes para el sector docente. La preocupación por las fuentes de financiamiento para la educación adquiría mayor centralidad y los problemas, presentes en la década anterior, reforzaron el lugar primordial que iba adquiriendo en la agenda pública.

La vinculación de la cuestión docente con magros salarios así como la jerarquización de ésta fueron enunciados presentes en los discursos inaugurales del gobierno de Dr. Menem. Salonia, como su primer ministro de Educación en 1989<sup>64</sup> apuntaba al protagonismo activo de los trabajadores y prometía un lugar central para sus organizaciones gremiales:

Lo que nos impone buscar juntos su jerarquización profesional y las mejores remuneraciones, así como el perfeccionamiento constante en su formación cultural y en su capacitación. En el ámbito de las convenciones colectivas se elaborarán los lineamientos normativos de carácter federal para la actividad de todos los niveles y modalidades. Se garantizará así las condiciones de trabajo, las modalidades de la carrera profesional, los horizontes salariales justos para todo el país, y también la participación de las entidades gremiales, representativas en los ámbitos donde se diseñan y ejecutan políticas y programas referidos al campo educativo. (MCE, 1989, p. 44)

En 1991, en el documento base de esa gestión titulado “Transformación de la Educación Nacional” puede leerse la “readecuación” del estatuto docente como parte de las acciones a

---

<sup>63</sup> “La flexibilidad laboral es la capacidad que el sistema de relaciones de trabajo, sus normas y el comportamiento de sus actores, brinda a quienes organizan y dirigen el proceso de producción para adaptar cuantitativamente y cualitativamente sus recursos humanos a la evolución de los mercados y para responder rápida y adecuadamente a los requerimientos de los entornos cambiantes [...] es una aptitud del sistema de relaciones de trabajo a través de la cual este sistema contribuye a la competitividad de las economías y, correctamente gestionada y formalizada, al crecimiento económico, al empleo y a la mejora de las condiciones de trabajo” (Caro Figueroa, 1993, pp. 39-41).

<sup>64</sup> Discurso del ministro de Educación, Prof. Antonio Salonia, ante los señores miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación y Justicia, agosto de 1989, Buenos Aires.

llevar a cabo. A partir de 1993, los gobiernos provinciales con déficit fiscal y problemas políticos y administrativos no lograban garantizar el pago de los sueldos docentes en tiempo y forma y a nivel nacional, y a su vez el gobierno se desligaba de la problemática salarial entendiéndola como una incumbencia de los gobiernos provinciales que, por lo tanto, debía resolverse en cada jurisdicción.

Tras la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1994 y en pleno proceso de transferencia de los sistemas escolares a las provincias, el gobierno del Dr. Menem –con un presupuesto público condicionado por el endeudamiento externo y el déficit fiscal– comenzó a implementar un conjunto de medidas y acciones direccionadas por lo estipulado por ella en casi todas las provincias<sup>65</sup> con el firme propósito de reorganizar sus sistemas educativos.

En documentos oficiales que hacían referencia a la transformación del sistema educativo se caracterizaba a los regímenes laborales como permisivos y se señalaba que “la falta de incentivo al mejor desempeño y a la actualización y capacitación fueron creando un clima de creciente desvinculación y poco compromiso con los resultados de la tarea; junto a ello – continúa– se debe sumar la pérdida de jerarquía de la función docente” (MCE , 1996).

Los discursos oscilaban entre profundizar la desautorización de los maestros a partir de la calidad educativa y ubicarlos como promotores indispensables del cambio, así como entre situarlos a la cabeza de cualquier reforma educativa prevista y no garantizarles el pago de sus sueldos a fin de mes.

El Pacto Federal Educativo, firmado en 1992, comprometía a la Nación a aportar el 80% de la inversión necesaria para llevar adelante la capacitación del 100% de los docentes del país. Años más tarde, una funcionaria de primer nivel afirmaba:

Hacia finales de los 80 la formación docente había perdido calidad. La gran expansión de las instituciones formadoras de docentes estuvo acompañada de un deterioro de su calidad y hasta 1993 el control de la certificación correspondía a la Ley 18.887 que daba como válida la formación que cada provincia estableciera, sin que mediaran acuerdos mínimos sobre contenidos u organización. En la década de los 90, con la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior, se establecieron las bases normativas y de organización de un sistema nacional de control de la calidad académica de todo el nivel superior, universitario y no universitario, cuya implementación está todavía en transición. (Aguerrondo, 2006, p. 46)

---

<sup>65</sup> Tanto la Ciudad de Buenos Aires como las provincias de Río Negro y Neuquén se opusieron al cambio de la estructura de sus sistemas educativos y la implementación de los lineamientos nacionales fue cuestionada.

De esta manera, se modificaron los planes de estudio de la formación inicial y se propició un proceso de acreditación de las más de 1200 instituciones de nivel terciario de formación docente. Cada institución terciaria debía presentar un plan de reconversión institucional de modo tal que algunas de ellas dejaban de ofrecer formación docente para pasar a brindar una formación técnica. Fundamentalmente, la nueva estructura del sistema puso en tensión el puesto de trabajo de los docentes en ejercicio.

El armado de un dispositivo de capacitación y actualización docente fue uno de los mecanismos elegido con base en la necesidad de contar con otro perfil docente: los maestros y profesores se actualizarían y “reciclarían” de modo tal que obtendrían *nuevas* herramientas para acompañar los procesos de implementación de la Ley Federal de Educación. Se creó una Red de Formación y Capacitación Docente Continua “que cubriría cuatro instancias: a) la formación de grado, b) la recapitación de los docentes en servicio, c) la formación de nuevos docentes diferentes y d) la capacitación docente de los profesionales” (Revista Zona Educativa, “Formación docente continua”, pp. 32-38).

La serie de capacitaciones que debían llevar a cabo los maestros y profesores ordenadas en circuitos con el propósito de la reconversión laboral, se presentaba –de manera implícita– como requisito para el mantenimiento del puesto de trabajo. Así pues, a partir de la Red de Formación y Capacitación Docente<sup>66</sup> (Serra, 2004; Diker, 2007) se impartieron una importante cantidad de cursos y seminarios en pos de vehicular, por un lado, la circulación de la información básica sobre los procesos de implementación de la Ley Federal de Educación<sup>67</sup>, y por el otro, la acreditación de nuevos saberes en relación con la enseñanza.

---

<sup>66</sup> “La Red está constituida por una cabecera con sede en el Ministerio de Educación Nacional y por veintitrés cabeceras provinciales. La cabecera nacional tiene la responsabilidad de la coordinación y asistencia técnica y financiera a las provincias. En 1995 se organizaron en cada provincia equipos técnicos y administrativos que ayudaron a la conformación y fortalecimiento de las cabeceras provinciales. Éstas últimas tienen una serie de funciones tales como establecer los criterios para la elaboración de los diseños curriculares de formación docente de cada provincia, fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación; ofrecer asistencia técnica y desarrollos curriculares a las instituciones; acreditar y registrar las instituciones provinciales que se incorporen a la Red, brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas; evaluar las instituciones de las respectivas provincias” (Aguerrondo, 2006, pp. 47 y 48).

<sup>67</sup> Distintos estudios ya señalaban los problemas que presentaba la carrera docente que configuraba el Estatuto del Docente: «predomina un sistema escalafonario y laboral cuya única vía de movilidad es la salida hacia puestos de gestión y directivos. Así, el ascenso de los maestros de grado se ve condicionado a que se produzca el retiro de los que ocupan esos puestos. En la medida en que se logre cierta estabilidad en la titularidad de los cargos de los planteles de conducción –situación que ya se está verificando– se limitarán las posibilidades de movilidad. Esta única vía de ascenso escalafonario prioriza, además, la antigüedad en el servicio y fomenta una práctica “credencialista” entre los docentes. Se prioriza la antigüedad en el servicio por dos razones; en primer lugar,

Este proceso de reconversión laboral no sólo puso en duda los saberes ya adquiridos sino que, fundamentalmente, cuestionó públicamente las prácticas docentes hasta entonces desarrolladas a la hora de enseñar: “esta política se montó sobre un campo de capacitación ya desplegado, con su historia, con sus reglas, con los hábitos de sus agentes sobre los cuales la política no operó en forma sustantiva” (Serra, 2004, p. 137).

Por otro lado, en este contexto contradictorio de aquellos años, la docencia era percibida como un puesto de trabajo seguro que garantizaba la estabilidad laboral, lo cual implicó que se incrementara su demanda por parte de jóvenes de las clases sociales más castigadas, quienes comenzaron a identificar el enseñar con el empleo seguro (Birgin, 2000).

Con un panorama financiero caótico y deficitario, los gobiernos provinciales reorganizaron sus sistemas educativos con una fuerte impronta inaugural desigual: quedó plasmada la distancia estructural entre aquellas provincias con históricas capacidades políticas/institucionales y financieras competentes para afrontar estas nuevas situaciones y aquellas que se encontraban en condiciones inferiores, con escasa calidad institucional y pocos o nulos recursos humanos y/o financieros. En suma, la fragilidad financiera de las administraciones provinciales tensionó las potestades constitucionales que demandaba el federalismo. Las gestiones públicas estaban atravesadas también por las lógicas de la política partidaria/clientelar –características de los partidos mayoritarios nacionales y de los caudillistas provinciales– que colisionaban con los lineamientos y/o necesidades específicas del sector.

Se coincide con Birgin (2000) cuando señala que

la crisis de las economías provinciales en el marco del incremento de sus responsabilidades financieras tiene nuevos indicadores, cada vez más agudos. Al deterioro del poder adquisitivo del salario se suman atrasos muy significativos en el pago de los sueldos de los empleados públicos, emisión de bonos provinciales para el pago de una parte de los salarios, rebaja en los

---

porque se requiere una cantidad mínima de años de antigüedad en el/los cargo/s precedente/s al aspirado; y en segundo lugar, porque se bonifica la antigüedad de gestión al realizar suplencias en el cargo al que se aspira. En cuanto al “credencialismo”, es el fenómeno evidenciado en los últimos años que, lejos de estimular un mejor desarrollo profesional, promueve la necesidad de realizar la mayor cantidad de cursos y carreras cortas posibles con el fin de acrecentar el puntaje. Estos cursos o carreras se eligen, en muchos casos, sin valorar la formación académica que ofrecen y si la misma pondrá al docente en mejores condiciones profesionales para asumir el cargo al que aspira. Generalmente se prioriza, en el momento de la elección, el curso que otorga más puntaje para poder conseguir el ascenso deseado. Además, en el mejor de los casos, podría pensarse que esos cursos brindan, en última instancia, una mejor preparación para el cargo que ya se encuentran desempeñando. Desde esta perspectiva, la asignación de puntos por esos cursos, etc. sería razonable –y hasta deseable– en un sistema en el que la carrera magisterial fuese *horizontal* (en la que, ese perfeccionamiento, sería plenamente provechoso)» (Morduchowicz y Marcon, 1996, p. 48).

salarios de los empleados públicos con porcentajes que varían por jurisdicción según el monto que cobre cada empleado, etc. Todas estas situaciones no sólo dificultan severamente el sostén familiar cotidiano, sino que además socavaban el imaginario que delineaba el empleo docente como un empleo seguro, estable, importante para la Nación. (p. 35)

Tomamos las palabras de Nardacchione (2011) cuando caracteriza a este período de la siguiente manera:

El Pacto Fiscal, firmado en 1992 (renovado en 1993) entre la Nación y las provincias, ubicó a las provincias al borde de la crisis: a) la Nación garantizó un monto mínimo por Coparticipación (relativamente alto históricamente) a cambio de una reducción en el porcentaje de impuestos que correspondían a las provincias, y al mismo tiempo, b) disminuyó el porcentaje de algunos impuestos nacionales a cambio de la supresión de otros impuestos provinciales. Las condiciones fijadas por las provincias fueron la detención de las reformas sobre los sistemas de pensiones provinciales y de privatización de las empresas y bancas provinciales. Al año siguiente, luego de la caída de los recursos por Coparticipación Federal, el gobierno nacional obligó a las provincias a realizar la reforma anteriormente aplazada (Gerchunoff y Torre, 1996). Así, las provincias se volvieron incapaces de pagar los salarios de la administración pública. Varias de ellas tuvieron conflictos dentro del propio cuerpo administrativo. (p. 7)

Además, como veremos en el próximo capítulo, en relación con la normativa laboral docente, las provincias terminaban de ajustarla de acuerdo a los niveles que se habían incorporado tras la transferencia final del sistema educativo<sup>68</sup>. A pesar de la transferencia de los servicios, el gobierno nacional no quería renunciar a tener injerencia en la definición de la política educativa. La ministra de Educación, Susana Decibe (1998), reconocía la debilidad de algunas administraciones provinciales y el lugar del poder central:

A nadie se le pasa por la cabeza que, en este país federal, cada provincia tenga una relación peso dólar de acuerdo a su situación económica, financiera o administrativa. Y es muy bueno que esto ocurra. Sin embargo los argentinos no aceptamos que en cada provincia, servicios básicos como el educativo queden a la deriva de imponderables financieros internacionales o problemas de gestión locales. (p. 6)<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> “En el período 1991-2002 se produjo un crecimiento de más del 24% de la planta ocupada de las Provincias (262.858 agentes). Prácticamente la totalidad del aumento de personal se explica por la Transferencia (177.000 agentes) y las obligaciones emanadas de la Ley Federal (80.000 agentes)” (Álvarez, 2010, p. 16).

<sup>69</sup> “Es sano saber o recordar que en 1986 el pedido de los gremios docentes era lograr un básico de 100 dólares para todos. En 1988/89, los salarios los debíamos negociar cada día. Hoy, en un escenario de estabilidad, el salario inicial para una jornada simple y el promedio nacional es de 412,26 pesos, y van de 300 pesos a más de 700, según la provincia. En Brasil el salario de los docentes es de 100 dólares y en Uruguay con quince años de antigüedad 361 dólares. Personalmente creo que la docencia debiera estar entre las profesiones mejor retribuidas y a eso apuntamos. Si el Estado hoy recaudara todos los impuestos que genera la actual economía del país, tendríamos exactamente el doble de recursos y podríamos resolver muchas demandas insatisfechas. Esto implica que en vez de infraccionar al Estado con pedidos que no puede satisfacer, debemos cumplir como sociedad con nuestras responsabilidades. La evasión fiscal y la economía en negro nos están denigrando” (Decibe, 1999, p. 4)

Durante la gestión menemista fueron cuatro los ministros de Educación: Antonio Salonia (1989-1994), Jorge Rodríguez (1994-1995), Susana Decibe (1996-1999) y Manuel García Solá (1999-2000). Decibe fue la responsable del desarrollo de las principales políticas y caracteriza su gestión como

*la etapa de gobierno que menos paros nacionales hubo, menos protesta global hubo y la carpa en sí sintetizó, canalizó una protesta que era salarial y que... era genuina en términos de muchas provincias, donde no se les estaba pagando los sueldos... había en ese momento, me acuerdo que llegaron a haber casi 12 provincias [...] muchas de ellas que estaban con demoras serias de sueldo, había provincias que yo pedía incluso la intervención, porque no... era grave la situación, falta de pago... [...] había cosas graves de... en materia de salarios y regularidad en el pago y la Carpa sirvió para canalizar eso y eso hizo que hubiera el menor registro de días de clase.<sup>70</sup>*

Cada semana en alguna provincia del país no había clases, las huelgas docentes se repetían en las diversas jurisdicciones: en la medida en que el cobro de los salarios –en forma tardía y en algunos territorios en ocasiones bajo la emisión de bonos para completar el salario en pesos– fue impactando en más y más provincias, la idea de una acción nacional iba tomando fuerza. La CTERA, como instancia gremial nacional, opta por nacionalizar y politizar el conflicto docente; así, requería de una medida central para consolidar su lugar y ubicarse como el interlocutor capaz de hacerse eco de las demandas docentes de las provincias y, al mismo tiempo, velar por la equidad a nivel nacional. En 1997, decide implementar una protesta distinta respetando la continuidad de las clases de los niños y apelando a la participación de diversos sectores de la sociedad, medida que la posicionó gremial y políticamente: frente al Congreso Nacional instaló una carpa desde la cual convocó a maestros, profesores y dirigentes sindicales a ayunar con el propósito de reclamar por la ampliación del presupuesto educativo y el pago a término de los salarios docentes en todo el país. La carpa docente<sup>71</sup> se llevó a cabo durante casi tres años y por ella pasaron alrededor de 1500 ayunantes entre docentes, intelectuales, artistas, periodistas, políticos y dirigentes sindicales y sociales, logrando de este modo colocar el tema en el centro de la atención política haciéndose presente en todas las plataformas electorales (Perazza y Legarralde, 2007).

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a la Lic. Susana Decibe, Ministra de Educación Nacional (1996-1999), en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2007.

<sup>71</sup> A diez años de la Marcha Blanca, los sindicatos docentes se encontraban con los mismos reclamos. «Hace hoy diez años, decenas de miles de maestros bajaban de todo el país para coronar en la “Marcha Blanca” el paro de 37 días hábiles que convulsionó al gobierno radical en reclamo de un piso salarial unificado. Hoy, como en un juego de roles, los opositores son oficialistas y en el libreto del poder el pedido sigue sin resolución: ahora es “la Carpa Blanca” la que lleva 416 días frente al Congreso» (Veiras, 1998).

*Nosotros tuvimos mucha debilidad como CTERA, como en el 95, 96, mucha debilidad porque estábamos en retroceso... En el 97 instalamos la Carpa desde la desesperación, fue una especie de acto extremo, al borde simplemente para testimoniar que no era que la CTERA no podía hacer algo por las provincias que... cinco provincias que se estaban viniendo para abajo, que estaban todas en un callejón sin salida, sino que, bueno, que no había cómo hacerlo. Entonces, dijimos “Bueno, aunque sea que nos vean que estamos acá, muriéndonos de hambre para... para pedir que alguien haga algo”, y bueno, ahí surgió la Carpa y después tuvimos un apoyo... Eso nos ponía en un lugar muy débil y esto es que... estar en la resistencia te ofrece una comodidad... vos podés decir lo que quieras y mientras encuentres alguna piedra a mano la podés arrojar, lo malo es cuando te quedás sin piedras o cuando nadie quiere escuchar lo que a vos se te ocurre decir... Bueno, pero también creo que son etapas, nuestra etapa, que coincide además con la situación de muchos gremios de la región, la del gremio docente... en lo cual hoy forma parte de la condición de pelea.<sup>72</sup>*

*La carpa, aunque parezca raro [...] era un espacio... que era genuina la demanda por el salario porque teníamos varias provincias que no era que no le aumentaban el salario: no le pagaban el salario. Y yo era totalmente parte en eso, parte del reclamo, yo me adherí al reclamo, lo he dicho públicamente millones de veces, que era legítimo el reclamo por salario. Yo a pesar de estar en un gobierno que no lo compartía, creía e impulsaba un salario testigo nacional, que mi gobierno no lo compartía e igual nadie me quitaba... nadie me dijo que me tenía que ir a mi casa porque yo como ministro pensaba algo distinto del mismo ministro de Economía o del Presidente. Porque parte de la descentralización, de la estrategia, de la política económica era justamente desligar al gobierno nacional de la política salarial docente, cosa que yo no lo compartía.<sup>73</sup>*

En el país no existía un salario testigo que pudiese actuar como parámetro, lo que determinaba un amplio abanico en relación con las retribuciones docentes. La ausencia de estrategias provinciales y/o nacionales para garantizar el cobro de los salarios en tiempo y forma y por un monto adecuado fue ocupando cada vez más espacio en la agenda pública y ponía en duda los resultados de la implementación de una reforma ambiciosa y estructural. Por ende, frente a los reclamos y huelgas docentes, en un creciente clima de malestar, se concibió la creación de un Fondo de Profesionalización Docente que, en principio, incluía una propuesta de financiamiento para “saldar una deuda histórica con el sector”.

En el órgano oficial de difusión del Ministerio de Educación de la Nación de ese momento se resumían los beneficios del proyecto, destacando entre sus objetivos los siguientes:

---

<sup>72</sup> Entrevista realizada por R. Perazza al Prof. H. Yasky, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de la Argentina CTA, en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2007.

<sup>73</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a la Lic. Susana Decibe, Ministra de Educación Nacional (1996-1999), en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2007.

- 1) Premiar la capacitación profesional, el desempeño, las habilidades y competencias específicas alcanzadas, especialmente en la misma función (por ejemplo, frente a alumnos).
- 2) Premiar con mayores responsabilidades y mejor nivel salarial el desarrollo profesional y la capacitación que alcance cada docente sin tener que abandonar el trabajo en el aula.
- 3) Otorgar licencias especiales y enfermedades incurables según el régimen vigente en la Ley de Contrato de Trabajo.
- 4) Simplificar la estructura salarial e incluir módulos variables remunerativos que contemplen: dedicación, desempeño, capacitación y perfil profesional. (Revista Zona Educativa, “Fondo de profesionalización docente”, pp. 26-27)

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación proponía la creación de un fondo de profesionalización docente “con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios educativos. Los recursos del fondo tendrían como destino la profesionalización de la carrera docente y el mejoramiento de la retribución económica” (artículo 1). Dicho fondo establecía un marco de condiciones entre la Nación y cada provincia que, una vez cumplido, aquella garantizaría la transferencia de fondos con los fines ya mencionados. Las provincias se comprometían a desarrollar un programa de mejoramiento de la gestión administrativa del sistema educativo, la implementación de un legajo único informatizado, un sistema de salud y riesgo laboral terciarizado que estableciera el control médico de las enfermedades, un sistema de presupuesto por programas y sistemas informatizados para todos los procesos administrativos (artículo 5).

Asimismo, proponía un nuevo régimen laboral, en el cual el Consejo Federal de Cultura y Educación estaría a cargo del desarrollo de los criterios orientadores de esta reforma que debería contemplar el contrato y la relación de empleo, y en donde la capacitación, la calificación y la evaluación de desempeño docente pasaban a formar parte del ingreso y la promoción en la carrera docente. La remuneración implicaría una simplificación y se introducirían modos variables remunerativos: mayor dedicación funcional, desempeño profesional y capacitación; además, se incorporaba el ausentismo como variable de corrección salarial. Con respecto a las licencias especiales y enfermedades incurables apelaba a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo de la dictadura militar de 1976 y las licencias extraordinarias, el régimen disciplinario y la comisión y extinción del contrato de trabajo estarían basados en criterios garantes de la calidad de prestación del servicio educativo (artículo 6). Aquellas provincias que acordaran este nuevo régimen laboral lo harían en el marco de un convenio colectivo de trabajo o por acto legislativo. Dicho régimen sería

aplicable a aquellos docentes que se iniciasen con posterioridad a la fecha de sanción del nuevo régimen, así como los docentes en actividad que quisieran podían incorporarse.

Se pensaba que el cambio propiciado a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación requeriría modificaciones sustanciales en la carrera docente. Se contemplaba la convivencia de al menos dos normas laborales –el estatuto nacional/provincial y el nuevo–, aunque se preveía una mejora en las remuneraciones, lo cual podía actuar como incentivo para que los docentes optaran por cambiarse al nuevo régimen, que estaba concebido para todos los docentes que ingresaran al sistema.

Dos cuestiones bien diferentes a lo planteado en los estatutos provinciales y al nacional están relacionadas con la movilidad del puesto de trabajo y la estabilidad: la primera estaría condicionada a las necesidades del servicio y la segunda a la obtención de calificaciones satisfactorias. Otra diferencia sería que el pasaje de interino a titular se haría por medio de concursos; si estos no se realizaban al cumplir los dos años de desempeño, la titularidad se adquiriría de hecho. Agregado a lo anterior, cada jurisdicción elaboraría su calendario de ciclo lectivo –no inferior a 190 días– y dentro de la jornada de trabajo docente se establecería tanto el trabajo frente a alumnos como también un tiempo destinado al trabajo institucional.

Los docentes con mayor antigüedad en ejercicio activo podrían desprenderse de sus horas de clase para dedicarse a otras tareas como reemplazo de otros docentes, apoyo pedagógico, cursos de formación para sus colegas, etc., y se establecería un circuito de capacitación abalado por el Consejo Federal de Educación. Por otra parte, en relación con las licencias, se aplicaría el régimen de licencias de la legislación laboral común –licencias anuales, especiales, por becas o estudio–. Las principales propuestas se sintetizan en el Cuadro 5.

Cuadro 5. *Los noventa y las ideas acerca de la profesionalización docente*

<b>Conceptos principales</b>	<b>Propuesta de cambio</b>
Estructura de carreras	- Se establecerían tres carreras: a) La <i>carrera profesional docente</i> abarcaría a aquellas actividades más relacionadas con la formación de los alumnos: organización, ejercicio y supervisión. El ejercicio docente, por ejemplo, contemplaría cinco

	<p>niveles, los dos primeros –etapa inicial y de desarrollo– deberían ser superados por todos los docentes, y a partir del tercer nivel se podría optar por permanecer en él o pasar al próximo.</p> <p>b) La de <i>apoyo profesional</i> abordaría aquellas disciplinas que están relacionadas con el aprendizaje –cuyo objetivo es el asesoramiento y apoyo profesional–.</p> <p>c) La <i>carrera profesional administrativa</i> vinculada con el apoyo administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada una de ellas tiene funciones específicas, estructura, distintos niveles y etapas.</li> <li>- En la carrera docente está presente la posibilidad de desarrollar un trayecto distinto desde el inicio hasta su finalización –distintos niveles en distintas etapas–.</li> <li>- Posibilitaría movimientos horizontales y verticales que no serían producto del tiempo transcurrido sino de las posibilidades de crecimiento, de la evolución personal –evaluación de desempeño–.</li> <li>- Se propone reformular y simplificar las licencias.</li> <li>- El paso al nuevo régimen docente es opcional.</li> <li>- El derecho a la estabilidad en el empleo estará condicionado por la obtención de calificaciones satisfactorias.</li> </ul>
<p>Evaluación de desempeño</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A cargo del director o equipo directivo y de un superior inmediato, con mecanismos de consulta y ratificación de sus pares.</li> <li>- Su resultado influiría en la estabilidad en el cargo docente.</li> </ul>
<p>Composición del salario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificación de los componentes constitutivos de la retribución mensual.</li> <li>- Mínimo remunerativo en todo el país.</li> <li>- Se quita peso a la antigüedad en el cargo, otros ítems adquirirían mayor envergadura: por ejemplo, el puntaje obtenido en la evaluación de desempeño en el año anterior podría trepar hasta un 20% de la asignación mínima, se incorporarían adicionales para el personal directivo, premio al presentismo, a la productividad.</li> </ul>
<p>Acceso, promoción y ascenso al cargo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A través de un concurso que preveía también la incorporación de otros agentes –empleados públicos– que no necesariamente hayan ingresado al sistema laboral como docentes de grado.</li> <li>- Se contemplarían el grado académico, la antigüedad, el</li> </ul>

docente	desarrollo profesional y el desempeño profesional. - Cargos directivos a término: 5 a 7 años.
Participación gremial	- Comisiones de participación y control en los concursos y sumarios disciplinarios. - Convención colectiva federal que fijaría los parámetros dentro de los cuales las convenciones federales tendrían cierto margen para acordar.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos internos del MEC (1994) y de Revista Zona Educativa 2 (17) y 2 (19) de 1997.

Este proyecto no llegó a convertirse en ley: el clima político en esos años, la presencia de la Carpa Blanca y la demora en el ofrecimiento de soluciones a problemas vinculados al pago de los sueldos docentes abonaban la confrontación pública entre el gobierno y las organizaciones sindicales encabezadas por CTERA.

Varios fueron los sectores que se opusieron a esta iniciativa. Desde la política, a través de un proyecto de declaración, la oposición<sup>74</sup> solicitaba al poder ejecutivo el retiro de la propuesta. Su fundamentación apelaba a la presencia de la Carpa Blanca y a su legítimo reclamo:

El referido proyecto, lejos de constituir un honesto esfuerzo por revertir la postración financiera que viene aquejando al sistema educativo en todas las jurisdicciones, salvo en raras como honrosas excepciones, se revela como un nuevo avance en el diseño que caracterizó la acción de este gobierno: el ajuste económico en las áreas públicas, bajo el título de reforma del Estado y racionalización administrativa. [...] La simple lectura del proyecto no deja dudas acerca de su naturaleza: un fuerte condicionamiento para las administraciones provinciales a las que se ofrecen partidas –si bien requieren de importantes inversiones– para que las apliquen a lo que constituye el “corazón” de la propuesta: ajuste financiero y reforma laboral. Es decir, un poco más de lo mismo –recorte de plantas, supresión de servicios, superpoblación en las aulas, en suma, incumplimiento del deber del Estado de garantizar el derecho a la educación y descenso del nivel de la calidad educativa–, y la incursión en un tema fuertemente rechazado por la sociedad y sus organizaciones sociales: la flexibilización<sup>75</sup> laboral a costa de pulverizar a la educación y que constituyen innegables derechos adquiridos.

<sup>74</sup> Dicho proyecto fue presentado en 1997 y estuvo encabezado por los diputados Marelli, Becerra, Bravo, Barrios Arrechea, Guevara y Storani, pertenecientes al radicalismo.

<sup>75</sup> Entre las medidas propuestas como imprescindibles para mejorar la creación de empleo, Menem enunció las siguientes: Eliminar la negociación salarial colectiva para transformarla en negociaciones por empresas. Examinar todos los convenios colectivos de trabajo que traban la creación de empleo. Modificar el régimen de indemnizaciones, transformándolo en un fondo común como el que ya existe en el convenio en vigor en el gremio de la construcción (Uocra). Reducción del número de modalidades de contratos temporarios. Obras

Ante la necesidad de poner un cierre al conflicto y exigir el levantamiento de la Carpa Blanca, el Poder Ejecutivo estableció un Fondo Nacional de Incentivo Docente y envió otro proyecto de ley al Congreso de la Nación que proponía la creación de un nuevo impuesto a embarcaciones, aeronaves, automotores y motos de alta cilindrada que variaba según modelo y año. Lo recaudado sería directamente transferido, según determinados parámetros, a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; este incentivo estaba destinado a todos los docentes frente a alumnos y en cargos de conducción y supervisión (Ley 25.053).

Durante su primer año de vigencia, la recaudación del gravamen fue menos de un tercio del objetivo propuesto. Esto no sólo lo tornaba ineficaz dentro de su faceta tributaria propiamente dicha, sino que no permitía destrabar un conflicto que ya llevaba más de dos años. (Morduchowicz, 2010, p. 29)

En un reportaje a Sergio. A. Palacios, titular de la Secretaría General del Consejo Federal de Cultura y Educación, éste señala:

Desde la sanción de la Ley Federal son innegables los avances en cuanto a la equidad y la calidad educativa, más allá de que aún falta un largo camino por recorrer. No obstante, quedaba pendiente el mejoramiento del salario de los docentes, protagonistas principales de este proceso de cambio. La Ley 25.053 viene a paliar esta situación [...] allí se dispuso que fuera el Consejo Federal junto con las organizaciones gremiales docentes de representación nacional quienes consensuaran los criterios de distribución de esos fondos. En ese sentido se conformó una comisión mixta integrada por seis ministros del Consejo y por los gremios docentes (CTERA, SADOP, UDA, AMET). [...] Los recursos del FONID fueron distribuidos de acuerdo a un criterio unánime consensuado entre las autoridades educativas y los gremios docentes. (Revista Zona Educativa 34 (4), 1999)

Por otro lado, la nota editorial de la revista sobre la Carpa Blanca refiere que

a pesar de que a mediados de 1999 se cobró la primera cuota del incentivo docente previsto por el Fondo de Financiamiento, la Carpa y el Ayuno Docente continuaron ya que no estaba garantizada la continuidad de dicho fondo. En noviembre de ese año un nuevo paro nacional docente, de acatamiento masivo, expresó que la meta era doblarle el brazo al modelo de ajuste y que fuera el Estado el garante de mayor inversión para la educación. Finalmente en diciembre de 1999 el Congreso aprobó, dentro de la Ley de Presupuesto, la creación de un fondo de 660 millones con Recursos del Tesoro Nacional, quedando sin efecto el impuesto automotor a partir del 2000. Luego de una entrevista con el recientemente electo presidente De La Rúa, donde se comprometió a cumplimentar la Ley, el 30 de diciembre se levantó finalmente la Carpa, cumpliendo con la resolución ampliamente mayoritaria del Congreso de CTERA del 27 de diciembre. (CTERA, 2003, p. 47)

---

sociales: reconversión y libre elección por parte de cada beneficiario individual (“Menem lanzó su propuesta de flexibilización laboral”).

Si bien la Ley 25.053 fue creada para solucionar el pago de haberes de los docentes y ubicaba al Estado Nacional en un lugar fundamental ya que era el responsable de garantizar su cumplimiento si las provincias no pudieran alcanzar sus cometidos, al mismo tiempo, incluía a las organizaciones gremiales nacionales como actores fundamentales en los procesos de toma de decisiones y estipulaba en algunos artículos<sup>76</sup> el armado de un marco normativo nuevo en relación con las condiciones de trabajo. La propuesta debía abarcar los aportes de los miembros del Consejo Federal de Educación –es decir, las autoridades educativas– y de los representantes gremiales. De todos modos, el escenario político y económico determinado por la fragilidad de la política salarial, la renuncia de la ministra Decibe y la cercanía a un fin de mandato presidencial licuaron cualquier propuesta de modificación de la normativa laboral.

El FONID se originó en un contexto de restricciones en las finanzas públicas provinciales e intentó dar respuesta a un reclamo del sector. Sin embargo, su implementación significó un reconocimiento de la precarización del salario docente. No se previó como una intervención permanente; por el contrario, se estableció que el Estado garantizaría un fondo de emergencia durante cinco años. (Morduchowicz, 2010, p. 30)

El enfrentamiento de las organizaciones gremiales con el gobierno, los problemas relacionados con los procesos de implementación de la reforma y los magros presupuestos educativos constituyeron un escenario poco propicio para los cambios en materia laboral. La desconfianza del sector docente, nutrida de la política laboral del gobierno del Dr. Menem, tampoco facilitaba que se sentaran a la mesa a pensar otro régimen normativo.

Las organizaciones gremiales, fundamentalmente la CTERA, habían fortalecido sus vínculos con el poder político-partidario y un buen número de dirigentes se postulaban como legisladores nacionales o provinciales en listas opositoras al gobierno del Dr. Menem. La decisión de actuar en la política partidaria fue, entre otras, producto de varias cuestiones: por un lado, la necesidad de recambio de cuadros dirigenciales, ya que aquellos dirigentes que habían ocupado puestos en la conducción del sindicato podían postularse como diputados nacionales, provinciales o legisladores; muchos de ellos miraban con entusiasmo dejar atrás una carrera gremial para dar comienzo a una carrera política partidaria y dejaban lugares

---

<sup>76</sup> “Artículo 14: En el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, y con la participación de las Organizaciones Gremiales Docentes con representación nacional, se acordarán los criterios básicos para elaborar un régimen normativo que fijará las condiciones de trabajo para la actividad docente que deberá ser puesto en vigencia durante 1999. Artículo 15: El régimen normativo para la actividad docente mencionado en el artículo anterior, será instrumentado y adecuado en cada una de las jurisdicciones, respetando las condiciones particulares de cada una de ellas”.

libres para que otra camada de dirigentes ocupara cargos de conducción en las organizaciones gremiales. Además, algunos de estos dirigentes entendían que era menester contar con cuadros “propios” en las instancias legislativas de modo tal de tener interlocutores válidos a la hora de pensar leyes para el sector.

*Nosotros creamos el famoso impuesto que la gente pagó y no pagaron las famosas empresas; en realidad, las del transporte no lo pagaron, la gente fue y pagó porque pensó: “Vamos a solucionar el salario del docente”. Cuando De la Rúa asume, ¿qué hace para decir “Bueno, voy a hacer algo que la gente... la gente no esté en desacuerdo”? Deroga los ingresos que venían por el impuesto específico, agarra la plata que estaba para inversiones, que lo hubiera hecho yo tres años antes, [...] y la pasa de inversiones a salarios, se queda sin un centavo para inversiones y solucionó el problema, entonces... y jamás la CTERA denunció que el sistema educativo se quedó sin recursos para inversión y que todo eso fue a parar al salario docente y todos ellos eso lo sabían muy bien, que eso lo podíamos haber hecho nosotros, dos o tres años antes, sin inventar un recurso específico.<sup>77</sup>*

### **3.6 Los incentivos docentes como medida de mejora de la práctica profesional**

Desde la década de los ochenta, en algunos países de la región se sostuvo –como hipótesis de trabajo– que una “buena” performance docente garantizaba mejores aprendizajes y se instaló la idea de ligar algún elemento de productividad al salario con la expectativa de incorporar a la carrera laboral un conjunto de incentivos que permitiera diferenciar a los desarrollos profesionales buenos de los no que no lo eran. Esta suerte de diferenciación ayudaría, por un lado, a estimular a aquellos docentes que tenían una “buena performance” y al mismo tiempo, a identificar a aquellos componentes y características que hacían referencia a una “buena”<sup>78</sup> práctica. En ese momento, se aseguraba que el incremento salarial en forma de reconocimiento a la tarea tendría un correlato en la mejora de la práctica y en la capacitación docente.

En la región, a partir de la década del noventa, los incentivos económicos basados en este supuesto adquirieron diversos formatos: algunos se centraron en los docentes, dentro de los cuales los más conocidos son el pago por mérito y el pago por capacitación; otros hicieron

---

<sup>77</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a la Lic. Susana Decibe, Ministra de Educación Nacional (1996-1999), en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP. Buenos Aires, 2007.

<sup>78</sup> Una de las cuestiones a dirimir que está presente en esta posición es la definición de una *buena práctica* docente. Basada en definiciones imprecisas, discutibles, no se han logrado alcanzar criterios sólidos desde el punto de vista teórico.

foco en la institución escolar, en donde los incentivos a las escuelas o el incentivo a un grupo de docentes se daba ante la presentación de un proyecto y su posterior evaluación.

En función de repensar el incentivo económico en un marco escolar es posible advertir algunas cuestiones: la primera de ellas está vinculada a que, una vez que un docente ha alcanzado el tope máximo, el incentivo como tal pierde significado; en segundo lugar, si se relaciona el pago de incentivos económicos con la capacitación, se sabe que esto dificulta y confunde las metas u objetivos de la formación continua. Si la medida selecciona a la institución escolar como la principal beneficiaria, debe tenerse en cuenta la evidencia de que en las políticas de cupo, según las cuales las escuelas compiten entre sí por recursos limitados, en general, siempre obtienen los incentivos aquellas que cuentan con mejores herramientas institucionales; y, por otro lado, si la competencia se establece entre docentes de una misma escuela, en principio, se producen situaciones conflictivas en la vida cotidiana escolar.

Además de esto, optar por una política de incentivos económicos para el sector docente expresaría la superación de otra situación bien conflictiva como la salarial. Argentina es un claro ejemplo de que la búsqueda de soluciones coyunturales pone al descubierto la ausencia de estrategias a mediano y largo plazo. En términos generales, el salarial es un problema cíclico sin resolución, implica negociaciones coyunturales entre sindicatos y gobiernos en función de reducir y aplacar la amenaza continua de huelgas, con la consecuente pérdida de días de clase.

Para finalizar, es importante tomar en consideración que el gobierno que ganó las elecciones en 1999 por el 48% de los votos y sus distintos ministros de Educación comulgaban con las ideas anteriormente expuestas.

### ***3.7 ¿La Alianza como alternativa?***

Con la asunción del gobierno de la coalición de la Alianza<sup>79</sup>, lo prioritario era realizar los esfuerzos necesarios para el levantamiento de la Carpa Blanca como un signo claramente diferenciador del gobierno anterior y en función de reconstruir el deteriorado lazo entre el gobierno y el sector docente.

---

<sup>79</sup> Durante este período, hubo tres ministros de Educación: Juan José Llach (diciembre de 1999-septiembre de 2000), Hugo Juri (octubre de 2000-marzo de 2001) y Andrés Delich (marzo a diciembre de 2001).

El proceso de “renacionalización del salario docente” fue producto del levantamiento de la Carpa Blanca. El ministro de Educación designado por la Alianza afirmaba en su libro recientemente publicado que

el episodio (sic) de la carpa blanca puso de manifiesto que esa legalidad no goza de completa legitimidad, ya que buena parte de la población sigue creyendo que los salarios docentes son atribución del gobierno nacional y, en ese sentido, la decisión del gobierno en aceptar una nacionalización del conflicto significó un grave atraso institucional porque confirmó ese error. (Llach, Montoya y Roldán, 1999, p. 181)

Simultáneamente, en el interior de ese ecléctico espacio opositor al menemismo se insistía en la necesidad de replantear alguna estrategia en relación con el puesto de trabajo y con las condiciones materiales de la carrera de los docentes. Si bien la cuestión salarial empañaba toda posible discusión, la posibilidad de evaluar los desempeños de los docentes, de revisar el otorgamiento de las licencias, de pensar el pago de incentivos, entre otras cuestiones, eran debates mantenidos a puertas cerradas entre algunos de los cuadros dirigenciales. Al mismo tiempo, era una condición de gobernabilidad –y de diferenciación– el establecimiento de un vínculo político privilegiado con aquel sector gremial docente que ayudó a que la Alianza llegara al gobierno.

*Los actores educativos [...] el sello ideológico que tienen es muy fuerte, las decisiones que toman, es una mezcla de intereses... en general, intereses sindicales con la fuerte identidad política construida. O sea, tienen límites para hacer cosas y demás, que no está dado sólo por sus intereses, sino que tienen que ver con otras lógicas de su propia identidad, la construcción de su identidad. Y así, así arrancó el gobierno de la Alianza, los primeros pasos del gobierno de la Alianza, habiendo resuelto el tema de la Carpa Blanca, transitaron por dos lados. Nosotros buscamos desarrollar un ámbito institucional de acuerdos con los gremios, principalmente con CTERA.<sup>80</sup>*

A la cabeza del Ministerio de Educación de la Nación, el economista Llach, secundado por Andrés Delich, aspiraba a establecer un espacio de diálogo; el viceministro aseguraba:

*Nosotros teníamos una vocación de construcción de acuerdos muy fuerte con los gremios porque se daba la situación política de que era un actor social que, de alguna manera, compartía el entramado del poder político de la Alianza y a la vez nosotros pensábamos que era un actor con el cual había que acordar para desarrollar políticas educativas. O sea, nuestra tendencia natural era conformar las comisiones y tratar de acordar una agenda que fuera posible de realizar y que tuviera que ver con lo que nosotros pensábamos que había que hacer en la cuestión educativa. En el medio presionados con elementos que... que uno podía o no podía compartir, pero que tenían que ver con la agenda general del gobierno y esto es así,*

---

<sup>80</sup> Entrevista realizada por R. Perazza al Lic. Delich, en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP. Buenos Aires, 2007.

*inevitablemente, no hay política educativa que sea ajena a la agenda general del gobierno. Nosotros teníamos una cierta situación fiscal, unas ciertas complicaciones de gobernabilidad en términos de cómo había quedado repartido el poder en la Argentina y en ese, en ese estrecho sendero nos teníamos que mover para construir la agenda más algunas cosas que agregaba de su propia cosecha el ministro. Igual, las relaciones con los gremios de básica lo manejaba en general la Secretaría de Educación Básica, o sea, lo manejábamos nosotros, no el ministro.*

*[...] El primer chispazo político que tuvimos cuando empieza a rodar esto y demás en la política educativa, por una cuestión de cómo íbamos armando la agenda y las estrategias políticas dentro del ministerio... que estaba claro que había una situación de tensión entre el ministro y el secretario, entre la Secretaría y la Jefatura del Ministerio... sino que viene de afuera, de nuestro vicepresidente<sup>81</sup> que allá por el 15, 20 de enero da una conferencia de prensa y hablando sobre las reformas del Estado que el gobierno de la Alianza iba a hacer y entre otras cosas, dice algo así como que hay que reformar la carrera laboral de todos los estatales.<sup>82</sup>*

La situación salarial no estaba del todo resuelta, el sector gremial miraba con desconfianza a Llach y equipo por sus posturas a favor de la evaluación docente y sus críticas a las licencias de las que gozaban los docentes y a la cantidad de horas de trabajo estipuladas para ellos. Para el nuevo gobierno era fundamental terminar con las huelgas docentes e imprimir otra imagen pública en el área educativa, y a su vez, la CTERA y los sindicatos provinciales estaban atentos al cumplimiento de lo pactado tras el levantamiento de la Carpa Blanca.

Los señores representantes de los gremios docentes nacionales se comprometen a no realizar medidas de acción directa vinculadas al pago del incentivo docente mientras se cumpla efectivamente el calendario de pagos precitado. A dos semanas del inicio de las clases, el panorama gremial en varias jurisdicciones es conflictivo. La falta de pago y el reclamo por mejores condiciones de trabajo pueden hacer peligrar el inicio del ciclo lectivo en varias provincias. La situación más crítica se da en Santiago del Estero, Chaco, San Luis, Santa Cruz y Jujuy. El gremio CTERA no cree que las clases empiecen con un paro nacional, justamente, por la gran cantidad de conflictos regionales. (“Prometen que esta semana pagarán el aumento docente”, párr. 1)

---

<sup>81</sup> «Cuando promediaba su segundo día como vicepresidente en ejercicio, Carlos “Chacho” Álvarez reforzó la idea de evaluar a los docentes y obligó al gabinete educativo a intentar precisar un proyecto todavía en pañales. “La palabra evaluación no debe incomodar. Los maestros tienen el derecho de ser jerarquizados social y materialmente y tener un salario más que digno y la obligación de capacitarse”, dijo y concedió que “les molesta mucho que teniendo tan precarizado el salario –en algunas provincias no cobran hasta el 20– se hable de evaluación, lo sienten como una ofensa”. El ministro del área, Juan José Llach, aclaró que “no se trata de una persecución; es algo que vamos a hacer con los docentes”. Desde el principal gremio educativo se mostraron inmunes a las explicaciones: calificaron como “inaceptable la pretensión de establecer una suerte de auditoría externa”» (Veiras, 2000).

<sup>82</sup> Entrevista realizada por R. Perazza al Lic. Delich, en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP. Buenos Aires, 2007.

El primer documento público que abordó la temática referida al puesto de trabajo docente se denominó “Pacto Educativo II”<sup>83</sup>, basado en las recomendaciones del Banco Mundial. Si bien se valoraba la práctica de los docentes como “pilar fundamental” y las palabras ‘compromiso’ y ‘esfuerzo’ formaban parte del discurso oficial, se subrayaba la necesidad de redefinir las condiciones de trabajo en función de ofrecer más desafíos, capacitaciones y motivaciones para el ejercicio de la enseñanza.

Con relación a la jerarquización de la profesión docente se proponía:

- 1) Establecer postítulos de alto nivel académico, integrados a programas de capacitación.
- 2) Concentración horaria en la enseñanza media hasta llegar a la dedicación exclusiva o semi-exclusiva a un solo colegio o escuela en plazos razonables.
- 3) Estrictas limitaciones a los regímenes de comisiones de servicio, horas cátedra fuera de los centros de enseñanza. Licencia, ausentismo y suplencias, con metas concretas respecto de la proporción de docentes asignados a tareas áulicas y a los centros de enseñanza.
- 4) Régimen de incentivos a las escuelas que mejoren su rendimiento educativo, retención, graduación a tiempo y valor agregado, incluyendo mejoras salariales para todo su personal.

Los postítulos, la capacitación, el presentismo, la mejora en resultados de las escuelas y la dedicación a las escuelas consideradas prioritarias serían los criterios de los futuros incrementos salariales para directivos, profesores, maestros y personal de apoyo. Se proponía un plazo de transición hasta la total vigencia de estos criterios y se estimaba que en aquellas escuelas que “mejoren sostenidamente su desempeño institucional” sus docentes tendrían mejoras en su carrera profesional.

En diciembre del 2000, bajo el formato de la Resolución 152, el Consejo Federal de Educación decide crear una Comisión Especial “para el análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente” y cuyo objetivo fundamental era la realización de “estudios pertinentes tendientes a analizar los criterios básicos comunes

---

<sup>83</sup> El Pacto Educativo II, propuesto por Llach, no fue acompañado por la mayoría de gobernadores. La debilidad de los mecanismos de consulta y consenso precipitaron la renuncia del ministro tras nueve meses de gestión.

que posibiliten la jerarquización de la profesión docente, respetando la diversidad dentro de las autonomías jurisdiccionales, pero conservando la unidad del sistema educativo nacional” (artículo 1).

En abril del siguiente año, elaboró un primer documento de trabajo en el que se estableció un conjunto de acuerdos en una comisión formada por algunos ministros provinciales – provincias de La Pampa, Mendoza y Entre Ríos, y representantes de Salta y Neuquén—. Luego de hacer un recorrido histórico por los antecedentes relacionados con el estatuto docente de 1958, arribó a cinco conclusiones:

- 1) Mejora de la tarea profesional que redunde en la optimización del sistema educativo con el objeto de promover así mayores niveles de calidad y retención de los alumnos.
- 2) Promover la profesionalización de la carrera docente, principalmente con base en el mérito, buscando que los docentes sean valorados por su tarea y estimulando la adopción de una actitud de autosuperación permanente.
- 3) Fortalecer la gestión a nivel institucional buscando nuevas estrategias que mejoren los resultados de la calidad educativa, principalmente asegurando las condiciones objetivas de acceso y promoción a los cargos y sujetando la permanencia al mantenimiento de las condiciones de idoneidad.
- 4) Propiciar la reformulación de los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia.
- 5) Establecer mecanismos que permitan alcanzar una selección de los docentes más acorde con las necesidades de cada servicio educativo.

El documento fundamentaba una rigurosa selección de docentes para aquellas escuelas que requerirían “los mejores formados”. Se pensaba como una herramienta útil con doble propósito: por un lado, se proponía reorientar el circuito de acceso al sistema educativo de aquellos recién egresados sin formación específica para escenarios complejos –ingreso al sistema laboral por las escuelas de sectores populares para luego acceder a otro tipo de escuelas– y, al mismo tiempo, quería incentivar a que docentes con experiencia pudieran elegir como espacio laboral a instituciones en sectores populares.

En el documento es posible hallar propuestas basadas en el supuesto de que la *autosuperación personal* actúa como un incentivo básico para promover cambios y nuevos aires en el puesto de trabajo y en la carrera en general. Los procesos de diferenciación entre el personal actuarían como un estímulo para la mejora y tendrían su traducción en lo material. Asimismo, se apunta a favorecer mayores niveles de autonomía institucional en función del fortalecimiento institucional, en las definiciones curriculares, en el aumento de los vínculos con la comunidad y en la selección de los docentes en el caso que fuera necesario, definiendo acciones de capacitación y orientarse progresivamente hacia procesos de descentralización en la toma de decisiones.

Delich e Iaies (2003), en ese momento en la conducción del ministerio nacional, refieren que

para la mejora de la calidad en este país hace falta trabajar sobre el tema de las relaciones profesionales y las relaciones laborales de los maestros [...] nosotros avanzamos hasta tener discusiones con la CTERA, acordamos un documento que se discutió en el Consejo Federal de Educación (Res. 167) que establece y propone un nuevo estatuto docente y una reforma de la carrera docente [...] venía muy consensuado con los gremios. (p. 39)

A su vez, desde las entidades gremiales se puso en duda el consenso sugerido en los documentos y se proponía el llamado a paritarias tal como lo establecía la Ley de Convenciones Laborales. Según algunos de los dirigentes sindicales, la propuesta gubernamental estaba más cercana al perfeccionamiento entendido como “dispositivos de control” que a favorecer la mejora de los aspectos relacionados con la profesión docente. Se sostenía el valor de la antigüedad entendiéndola como experiencia acumulada en el cargo, se insistía en repensar la carrera docente relacionada con la formación y caracterizaba a las propuestas gubernamentales como cercanas a la improvisación y más preocupadas por disciplinar al gremio docente que por proponer mejoras en la práctica de enseñar (Cardelli, 2001).

La distancia entre las condiciones políticas y económicas y las propuestas definidas para el sector en cuanto a la carrera de maestros y profesores del gobierno de la Alianza, puede resultar ilustrativa del momento coyuntural en la Argentina; por otro lado, cabe señalar que dichas ideas no llegaron a alcanzar ningún estatus normativo. Si bien hubo avances en cuanto al desarrollo entre el ministerio nacional y algunos ministerios provinciales, la conformación del Consejo Federal de Educación –formado por una amplia mayoría de ministros pertenecientes al partido opositor– era el primer obstáculo para la búsqueda de consenso.

En diciembre del 2001 el país estallaba en una crisis política y social que derivó, entre otras cosas, en una sucesión de presidentes y en una inestabilidad política que agudizó y empeoró las condiciones de vida de los sectores más vulnerabilizados y de las capas medias-bajas y medias.

La multiplicación y profundización de los conflictos docentes en casi todas las provincias del país hacia principios de 2002, ponía en riesgo el comienzo del ciclo lectivo en muchas jurisdicciones educativas del país, y la cantidad de días de clase perdidos por huelgas docentes hacía poner en dudas la continuidad de la escolarización en un grupo significativo de provincias. Las situaciones de cesación de pagos a los docentes en las provincias de Río Negro, Entre Ríos, San Juan y Tucumán durante los años 2001 y 2002, fueron paradigmáticas en ese sentido. (Suárez, 2005, p. 17)

La agenda educativa para el sector propuesta por el gobierno de la Alianza pasó a otro plano: se debía garantizar el cobro de los salarios docentes. La brecha entre lo que “se estaba pensando en algunas instancias gubernamentales” y las posibilidades políticas de poder llevarlo a cabo, así como las condiciones materiales –y simbólicas– en las cuales se desarrollaba la tarea de enseñar, constituye una muestra más de la dificultad presente en la Alianza para agudizar la mirada sobre la complejidad política y social que se estaba reinstalando en la Argentina.

En el año 2002, como secuela de la crisis agravada a fines de 2001, el FONID no tuvo crédito y las transferencias por este concepto comenzaron a realizarse con cargo a los fondos remanentes del crédito del año 2001, generándose retrasos en la cancelación de las cuotas de incentivo (Álvarez, 2010). Otra vez, el país en medio de una crisis debía reflatar sus herramientas para garantizar el Estado de derecho en medio de la inestabilidad, la desconfianza y la pauperización de los sectores sociales.

### ***3.8 Medidas recientes, deudas pendientes***

Desde el 2003, se ha desarrollado un marco normativo nuevo con el propósito de reconstruir ejes orientadores para el armado de un sistema educativo nacional y, al mismo tiempo, producir un quiebre político con la normativa anterior. En dos de esas normativas –la Ley Nacional de Educación y la Ley de Financiamiento Educativo– se hace referencia explícita a fomentar espacios de consulta y discusión sobre la carrera docente. Por otro lado, con la

sanción de la Ley Nacional 24.016 se favoreció el acceso al derecho a la jubilación<sup>84</sup>, la cual se aplicó sólo a los docentes transferidos y de aquellas jurisdicciones que hayan adherido al Sistema Nacional de Jubilaciones. Cabe resaltar que en las negociaciones sobre las condiciones de trabajo del sector docente interactúan los ministerios nacionales de Educación y Trabajo y las cinco organizaciones sindicales con disímiles cantidad de representantes.

La Ley Nacional de Educación estableció en diversos artículos la participación de los gremios nacionales: la participación en diversos consejos consultivos, el Consejo de Políticas Educativas (artículo 119 inciso a), el Consejo Económico y Social (artículo 119 inciso b) y el Consejo Consultivo del Instituto de Formación Docente (artículo 77).

Con relación a la carrera docente, su modificación no está presente en la agenda de gobierno ni en la de los principales sindicatos docentes. Por su parte, los sindicatos insisten en la necesidad de avanzar en otros temas y afianzar algunos logros para luego propiciar modificaciones, aunque señalaban la pérdida de los derechos adquiridos y la diversidad de calidad de diálogo gobierno local-sindicatos, condiciones que actúan como los principales obstáculos. No obstante, debe tenerse en cuenta que si se modificase la carrera docente, las paritarias nacionales serían el ámbito para hacerlo.

Sin duda, el nivel de educación superior no universitaria ha sido el que más cambios ha atravesado: se han estructurado cambios organizativos y curriculares de la mano de otros puestos de trabajo, se ha recreado el ascenso a puestos de conducción, aunque queda pendiente estudiar el puesto de trabajo del profesor. Un buen número de provincias –Chaco, Corrientes, Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro– establece el ingreso al cargo a través de concursos de títulos y antecedentes, junto a la instancia de oposición cuando se considere necesario (Perazza, 2014).

En los últimos diez años se ha gestado una relación excepcional entre las entidades gremiales y el Estado. Fue este un período particular, más aún si miramos las últimas décadas, ya que la convergencia político-partidaria entre ambos sectores estructuró un campo novedoso en materia de política educativa. Sin embargo, el casi nulo avance en materia de carrera docente

---

<sup>84</sup> “Artículo 4: El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente será equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese (o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a (24) meses, ya sea como titular, interino o suplente. Si este período fuera menor, se promediarían las remuneraciones actualizadas percibidas durante los (3) años calendario más favorables continuos o discontinuos”.

es una cuestión pendiente, sin lugar a dudas, debido a que –como se verá en el próximo capítulo– la carrera docente en la Argentina responde a una lógica ajena a sistemas educativos complejos en expansión y a las diversas propuestas educativas tendientes a respetar el derecho a la educación planteado en los marcos normativos de la última década.

## **Capítulo 4. Las normas de trabajo docente en las provincias**

A partir de la finalización de los procesos de transferencia de los servicios educativos a las provincias, las administraciones debieron hacerse cargo de sostener el servicio y, por ende, a su personal docente. La responsabilidad por las políticas, las decisiones presupuestarias y la administración de sus recursos humanos y materiales fueron tres acciones que recayeron sobre las gestiones provinciales tras recibir las instituciones transferidas. Previamente a 1992, un buen número de jurisdicciones tenían ya bajo su competencia escuelas del nivel primario, por lo cual contaban con pautas laborales para regular el trabajo de los docentes provinciales y, en menor medida, de algunos que trabajaban en las escuelas municipales.

En el presente capítulo se focalizará en la lectura crítica de las normas que regulan el trabajo de los maestros y profesores en algunas jurisdicciones de la Argentina, luego de una caracterización de los procesos de transferencia de los servicios escolares. Se tomarán en consideración seis provincias, cada una de ellas tiene un sistema escolar de tamaño diferente y solamente algunas contaban ya con normativa anterior a la transferencia definitiva. Asimismo, tienen algunos aspectos en común: coinciden en que casi el 80% de los niños y niñas en condiciones de ir a la escuela primaria acceden a ella, y al mismo tiempo, presentan dificultades para asegurar la cobertura en el nivel medio y en el inicial tal como lo estipula la ley vigente desde el 2006.

Con el objetivo de organizar el análisis de los estatutos docentes provinciales y su lectura, se han elegido cuatro ítems considerados estructurantes de la carrera laboral de los maestros y profesores, a saber: el ingreso, promoción y ascenso en el sistema educativo, las modalidades de evaluación del trabajo docente, los mecanismos de participación del sector docente y los criterios de jubilación docente. Si bien se ha enfocado la mirada en dichas provincias, también se han incorporado ejemplos de otras jurisdicciones que, tras la lectura de sus estatutos provinciales, han presentado alguna característica específica o innovación de la norma madre de 1958, por lo que se consideró pertinente su incorporación.

Cabe subrayar que el puesto de trabajo docente en una jurisdicción no sólo se regula a partir del estatuto laboral: éste se complementa –o modifica– con reglamentaciones, disposiciones, reglamentos escolares, resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo y/o con leyes

provinciales y nacionales. En el presente capítulo –como en esta tesis en general– se ha optado por el análisis del estatuto, aunque vale aclarar que es en su convivencia con este conjunto de normativas ya mencionadas que se regula la tarea a desarrollar por los docentes en las instituciones escolares.

Las diversas administraciones optan por normas de diverso orden jurídico –reglamentación, resoluciones, disposiciones, etc. – con tal de evitar un posible conflicto con los gremios; ello puede explicar las múltiples normativas elaboradas y que, en muchos casos, pueden llegar a ser contradictorias entre sí. La suma de estos instrumentos al ser competencia de los poderes jurisdiccionales puede adoptar distintas definiciones, criterios y orientaciones, lo que hace posible que no sólo la norma –si se tiene en cuenta todo el conjunto de instrumentos– pueda guardar cierta incoherencia interna, sino que también aunque un tema adopte los mismos criterios y definiciones en el articulado puede luego, a partir de las reglamentaciones, disposiciones y/o resoluciones, resultar bien diferente entre las provincias –por ejemplo, la ponderación del título habilitante para la docencia, los puntajes de antecedentes culturales o de cursos de capacitación– (Lapenda, 2015).

En muchos casos, la modificación de algún artículo del estatuto puede implicar que las organizaciones sindicales soliciten el llamado a paritarias o a alguna reunión ad hoc, dado que siempre velan porque los derechos adquiridos no se modifiquen sin previo acuerdo entre las partes.

La paritaria implica la existencia de un árbitro que es el Ministerio de Trabajo de la Nación que está organizado por regionales. Cada provincia tiene una dirección o secretaría del trabajo, pero el funcionario responsable es designado por el gobernador. Por lo tanto en los conflictos estatales ese funcionario no actúa con la libertad que debe actuar frente a la contienda que se ha planteado. Cuando hay una ley de convenciones colectivas de trabajo, la convocatoria puede ser pedida por cualquiera de las partes ante la regional del Ministerio de Trabajo. (Vázquez, 2005b, p. 14)

Es necesario considerar que cuando la Ley Nacional de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes No. 23.929 de 1991 fue sancionada, el Ministerio de Educación de la Nación contaba con escuelas pertenecientes al nivel medio y superior no universitario debido a que las escuelas primarias ya habían sido transferidas a las provincias. Diferentes jurisdicciones ya habían sancionado leyes de paritarias –como ejemplo las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos, Chubut y Mendoza– con el propósito de regular las negociaciones colectivas entre el Estado como empleador y los docentes como empleados, estableciendo los alcances de las negociaciones, principios, representación de los trabajadores,

características del convenio, homologación, plazos, etc.<sup>85</sup> Además de esto, se parte de admitir que el cumplimiento total de la norma supone decisiones políticas y económicas a mediano y/o largo plazo, por lo cual es factible aún hallar algunos artículos del estatuto sin reglamentar o implementar. Una vez explicitadas todas estas cuestiones, el presente capítulo se propone una lectura crítica de los estatutos analizados y se señalarán las similitudes y las cuestiones que están presentes.

#### ***4.1 La transferencia de los sistemas educativos y las normas del trabajo docente***

El gobierno del Dr. Menem (1989-1999), con el Prof. Salonia al frente del Ministerio de Educación, puso en funcionamiento un conjunto de herramientas jurídicas que hicieron posible la transferencia definitiva de todos los niveles educativos a las provincias. Las administraciones provinciales ya conducían sus escuelas de nivel primario e inicial, así como algunas escuelas pertenecientes al nivel medio y algunas instituciones de formación docente; y a partir de 1994, de forma abrupta, todas las escuelas secundarias y del nivel superior no universitario se acoplaron a sus sistemas educativos.

Los procesos de transferencia realizados a partir de 1992 finalizaron el proceso ya iniciado en la década de los ochenta<sup>86</sup> (Filmus, 1997; Candia, 2004; Falletti, 2004). Aunque cabe aclarar que

[el primer] intento de descentralización se desarrolló sobre fines de la década de los 60, donde a partir de la Ley 17.878, el Poder Ejecutivo logró transferir solo 680 escuelas ubicadas en la Provincia de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Una década después, en 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdicciones (Cantini, 1983). Este proceso significó el traspaso de 6700 escuelas y 44.050 docentes. Por último, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo dependencia nacional pasaron a depender de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires en un proceso que comenzó en 1992. (Filmus, 1997, p. 14)

---

<sup>85</sup> En las actas de los acuerdos de las paritarias nacionales de los últimos años (2010, 2013 y 2014) está presente el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP). La única materia sobre la que se acuerda es de índole salarial y en las actas no aparecen representantes de la patronal de escuelas privadas.

<sup>86</sup> “En 1978 el gobierno militar decidió transferir a las provincias y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria a través de la sanción de las leyes 21.809 y nro. 21.810. Dos años más tarde, este proceso de transferencia encontró su continuidad con la sanción de las leyes 22.367 y 22.368 a través de las cuales se traspasó a las jurisdicciones Provinciales y la municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria para adultos” (Repetto, 2001, p. 16).

Por lo tanto, algunas administraciones provinciales ya contaban con normativa que prescribía el puesto de trabajo docente. En el contexto de la última transferencia,

las autoridades nacionales, en ejecución de una política antiinflacionaria encuadrada en una profunda transformación macroeconómica que incluía un severo ajuste fiscal, vieron en el mejor posicionamiento coparticipativo de las provincias la oportunidad de desplazar hacia ellas un conjunto amplio de responsabilidades, especialmente en materia de educación y salud. La ley 24.049 (diciembre 1991) transfirió los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las Provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como también hospitales y programas alimentarios y asistenciales para la minoridad que estaban a cargo del gobierno federal. La transferencia no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias federales respectivas, situación que obligó a las provincias a hacerse cargo de las nuevas responsabilidades con la preexistente asignación de recursos. (Vilas, 2003, p. 8)

No está de más resaltar la presencia de dos componentes que, combinados de distinto modo, han configurado los escenarios provinciales: el primero se refiere a magros presupuestos provinciales y el segundo a las desiguales capacidades institucionales de las provincias para hacer frente a sistemas educativos complejos que requerían, en simultaneidad, inversiones públicas y direccionalidad política.

Ya en la transferencia realizada durante el último período militar (1976-1982), el primer componente antes mencionado se traducía en una fuerte preocupación de los gobiernos locales.

A pesar del régimen autoritario, tanto en su correspondencia con el Ministerio de Educación como en las reuniones del Consejo Federal de Educación, los gobernadores y sus representantes del sector educativo expresaron claramente que la transferencia de escuelas y maestros debía realizarse junto con la transferencia de los recursos necesarios para sostenerlos. El Ejecutivo Nacional estableció un fondo llamado “Programa 050” para ayudar a aquellas provincias con menos recursos a afrontar los déficit que sobrevendrían con la transferencia de escuelas (Ministerio de Cultura y Educación 1980b: Vol. 1, p. 44). Pero este fondo fue transitorio, el gobierno nacional tenía poder discrecional sobre su distribución y las transferencias eran luego descontadas de los presupuestos provinciales. Así entre 1977 y 1983, los gobiernos provinciales tuvieron que destinar cantidades cada vez mayores de sus propios recursos a la educación (de 14% antes de la transferencia a 20%, después), mientras que el gobierno nacional reducía su participación en el sector (de un 8.6% a un 7.6% del total de gastos nacionales se destinaron a educación). (Falleti, 2004, pp. 20-21)

A la hora de la transferencia de servicios a las jurisdicciones, los argumentos se basaban en la cercanía de la gestión local con las necesidades y demandas de la población, y en la potencial capacidad estatal de lectura sobre las posibles situaciones problemáticas locales junto a la necesidad de fortalecer el federalismo argentino.

En relación con la desigualdad presente en las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales, pueden listarse a modo de ejemplo las vacancias respecto a la preparación técnica previa, la organización de las estructuras de gestión, la sobrecarga administrativa y presupuestaria, la incertidumbre sobre el sostenimiento financiero en el mediano y largo plazo, junto a la necesidad de pensar y proponer rumbos políticos educativos que acompañaran los procesos de incorporación de otros niveles de enseñanza<sup>87</sup>.

Con la aplicación de la Ley de Transferencia No. 24.049 de 1992, la variedad en el “monto” a transferir traducido en edificios, alumnos y recursos humanos impactó de diverso modo en cada jurisdicción. Mientras que ya había jurisdicciones gestionando un alto porcentaje de escuelas y conduciendo docentes, para otras la transferencia significó la administración del doble de su personal, tal fue el caso de la Provincia de Buenos Aires<sup>88</sup> (Kisilevsky, 1998; Repetto, 2001).

Este aspecto surgido por la diferencia en la cantidad de recursos humanos a incorporar se instaló en administraciones provinciales que tuvieron que hacerse cargo de un número significativo de docentes, a quienes se les debía mantener el monto de su salario, su cargo y situación de revista. De alguna manera, la transferencia produjo un aumento salarial inmediato para la mayoría de los docentes provinciales dado que los “docentes nacionales” gozaban de un salario más elevado que los “provinciales”, situación que demandó una equiparación salarial para todos los docentes que trabajaban en una misma jurisdicción.

Como ya se mencionó, las cantidades de establecimientos, cargos y horas docentes de cargos no docentes a transferir –tanto aquellos que correspondían al sector estatal como al privado– diferían según la jurisdicción y no guardaban relación con los tamaños de los sistemas. El Cuadro 6 cuantifica en parte el personal docente transferido al grupo de provincias seleccionado.

---

<sup>87</sup> Años más tarde, el ex ministro de Educación, Prof. Salonia (2000), afirmaba que “el proceso de transformación educativa sufrió trabas y frenos que provinieron regularmente de los ámbitos de decisión de las cuestiones económicas-financieras y, más gravemente aún, cuando estas decisiones estuvieron referidas a la distribución de los recursos impositivos que recauda la Nación y que integran el sistema de coparticipación federal” (p. 67).

<sup>88</sup> “En la Provincia de Buenos Aires, en 1977 un tercio de los docentes de educación pública básica pertenecía a la administración pública nacional, en 1987 sólo un 5% eran docentes nacionales. [...] En 1977, 2/3 del total de los docentes que enseñaban en escuelas públicas de nivel medio eran docentes nacionales mientras que en 1987 lo seguían siendo un poco más de la mitad” (Repetto, 2001, pp. 16 y 19).

Cuadro 6. *La transferencia de los servicios educativos en números*

<b>Provincia</b>	<b>Cantidad de horas cátedra</b>	<b>Horas cátedra del sector estatal</b>	<b>Cargos docentes</b>	<b>Cargos del sector estatal</b>
Buenos Aires	575.315	344.169	32.902	21.696
Ciudad de Buenos Aires	267.176	170.306	20.976	15.247
Chaco	202.555	15.502	1878	864
Mendoza	73.956	51.293	3895	2632
Río Negro	8459	4613	943	297
Tucumán	60.911	31.993	3585	2392

Fuente: elaboración propia, basada en Barry (2005).

A las cuestiones relacionadas con el personal, a las que se le agregan los cargos y horas cátedras propias del sector privado con sus respectivos porcentajes de aporte estatal y personal no docente, se les sumaban los establecimientos educativos.

La Ley de Transferencia establecía en relación con el personal docente –que incluía también el técnico, administrativo y de servicios generales– que quedaría incorporado a la administración provincial o municipal en su caso respetando las siguientes condiciones especificadas en el artículo 8:

- a) identidad o equivalencia en la función, jerarquía y situación de revista en que se encontrare a la fecha de la transferencia;
- b) retribución por todo concepto no inferior a la que se perciba al momento de la transferencia y equiparación a la escala salarial jurisdiccional durante 1992;

- c) reconocimiento de la antigüedad en la carrera y en el cargo, ya sea en carácter de titular, interino o suplente;
- d) reconocimiento a la estabilidad en el cargo u horas cátedra que desempeñe al tiempo de la transferencia cuando revistiere en calidad de titular, interino o suplente según la normativa vigente en cada jurisdicción;
- e) reconocimiento de títulos y antecedentes profesionales valorables para concurso de la carrera docente en equivalencia de condiciones con las vigentes para los docentes de la jurisdicción receptora.

Tan sólo con lo expuesto hasta este punto es posible inferir que cada provincia sobrellevó los impactos de la transferencia educativa de modo distinto. Por ejemplo, en la provincia de Mendoza,

cuando se transfirieron las escuelas dependientes de la Nación, se presentó una diferencia significativa entre los docentes nacionales y provinciales: mientras que los primeros tenían la posibilidad de trabajar 36 horas sin incompatibilidad, los colegas provinciales no podían superar las 30 horas. Los dos regímenes convivieron en paralelo hasta el año 2002, cuando se sancionó la Ley Nro. 6.929 en donde se establece en 36 la cantidad máxima de horas de trabajo semanal para cada maestro y profesor. (Medrazza, 2002, p. 44)

En la provincia de Tucumán, según un informe realizado en el 2003, se afirma que “en el nivel medio, en particular, se evidencia un conflicto específico entre escuelas transferidas, que antes pertenecían a Nación y que siguen atendiéndose con el Estatuto Docente Nacional y las provinciales que se acogen al estatuto provincial” (CIPPEC, 2003, p. 52).

Por su parte, Olmeda (2003) en su estudio destaca que en la provincia de Chubut se “titularizó a todos los docentes que pasaron a la provincia, muchos de los cuales no tenían título secundario. [...] En el año 1998, de la totalidad de los docentes de las escuelas medias sólo el 25% tenía título terciario o universitario o de profesor” (p. 43).

La provincia de Buenos Aires transitó el proceso de transferencia junto a ajustes presupuestarios que requirieron de marcos normativos en los cuales apoyarse (Olmeda y Cardini, 2003). En plena crisis política y económica, prohibió el uso de horas cátedra para

tareas no frente a alumnos, limitó el otorgamiento de aportes estatales a la educación privada y fijó pautas para el régimen jubilatorio y de licencias<sup>89</sup>.

Además de lo anterior, es importante tener en cuenta que las cajas jubilatorias y las obras sociales fueron un punto de conflicto a partir de la transferencia, si bien en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) la Resolución 10/91 establecía

en relación a los aspectos previsionales, propiciar mecanismos tendientes a posibilitar que los agentes nacionales que al momento de ser transferidos no reúnan la totalidad de los requisitos previsionales exigidos por las jurisdicciones provinciales receptoras, deban continuar efectuando aportes a los servicios previsionales nacionales, para su jubilación en este ámbito. En tal caso, las provincias actuarían como agentes de retención de dichos aportes. Igual procedimiento se seguiría con la Caja Complementaria. Los respectivos convenios bilaterales deberán definir aspectos específicos que contemplen las particularidades de cada jurisdicción, Obras Sociales; también para que puedan los agentes nacionales, al momento de ser transferidos a las jurisdicciones provinciales, mantener su afiliación a Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD); en este caso las provincias serían agentes de retención de los mencionados aportes.<sup>90</sup>

La implementación de la transferencia definitiva de los servicios educativos –y de salud– tuvo consecuencias por más de una década, y en algunas jurisdicciones se podría asegurar que aún continúan. Los procesos de reacomodamiento estatal, los ajustes económicos y las redistribuciones presupuestarias, como por ejemplo la asunción completa de los salarios docentes por parte de las administraciones, fueron las señales más visibles de la imposibilidad de hacerse cargo.

#### ***4.1.1 Impactos en el escenario sindical***

---

<sup>89</sup> Se hace referencia a la Ley 12.867 del 2002 y al Decreto 1013. En la ley llama a la conformación en “el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación de una Comisión para la reforma del Estatuto Docente” (artículo 11).

<sup>90</sup> La Ley 24.049 de 1991, en su capítulo III establecía: “Artículo 9: Las jurisdicciones podrán convenir mecanismos para facilitar al personal transferido optar por continuar en la Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD), en cuyo caso el gobierno de la jurisdicción deberá actuar como agente de retención de los correspondientes aportes, o incorporarse a la Obra Social de la jurisdicción receptora. Artículo 10: A los efectos previsionales, las jurisdicciones receptoras reconocerán los servicios prestados por el personal en el orden nacional. Los docentes transferidos que no reúnan los requisitos exigidos en la jurisdicción receptora, podrán continuar efectuando aportes al sistema nacional de previsión; las jurisdicciones serán agentes de retención de los mencionados aportes. Artículo 11: El personal docente transferido continuará en la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente; el gobierno de la jurisdicción receptora actuará como agente de retención de los aportes”.

Las organizaciones sindicales también tuvieron que reorganizarse, construir posiciones ante una medida que los ubicaba en un sitio distinto; debían fortalecer las instancias provinciales y, a la vez, sostener un lugar en la esfera nacional. A partir de ese momento, el territorio provincial pasaba a ser un escenario importante en la negociación de las condiciones de trabajo: desde el inicio de la década de los noventa, los procesos de descentralización educativa requirieron de entidades gremiales en cada provincia que pudieran defender los intereses de sus representados.

Los procesos de transferencia<sup>91</sup> también tuvieron implicancias en el esquema sindical docente, en los procesos de toma de decisiones de una organización sindical centralizada; si bien desde sus comienzos adquirió la forma de confederación de tercer grado<sup>92</sup>, esta medida suponía que las organizaciones gremiales, las entidades de base, se constituirían en las principales voceras para acordar con los funcionarios provinciales la mayoría de las cuestiones en relación con las condiciones de trabajo. Para el sindicato, fue necesario fortalecer las entidades de base de la CTERA a fin de garantizar la presencia del gremio docente en las provincias sin desatender la instancia nacional y, al mismo tiempo, construyendo otro discurso.

En 1989, en el documento formulado por CTERA sobre la transferencia de servicios educativos, la organización gremial expresa: “consideramos válida la transferencia de los servicios educativos siempre que su efectivización no sea la forma encubierta por la que las autoridades nacionales se desentiendan del sistema educativo” (como se cita en Barry, 2005, pp. 172-173). Además, se pide que se reconozca a la convención colectiva de trabajo como el instrumento adecuado de concertación de las políticas y se demandaba el relevamiento de los servicios a transferir, la estabilidad laboral, un sueldo básico unificado, el sostenimiento de los derechos laborales, un *currículum básico* y “un sistema que permita la adaptación paulatina de planes y carreras y títulos, el financiamiento integral de los servicios

---

<sup>91</sup> Cabe subrayar que los procesos de transferencia más importantes se llevaron a cabo en contextos políticos bien diferentes: los primeros en un gobierno democrático, luego en pleno proceso dictatorial y el último en un contexto democrático.

<sup>92</sup> Se denominan “sindicatos de primer grado” a aquellos que están formados por trabajadores; “de segundo grado”, llamados en general “federaciones” o “confederaciones”, los que agrupan sindicatos de primer grado; y “sindicatos de tercer grado” a los que agrupan sindicatos de segundo grado. Por ejemplo, un sindicato de tercer grado es el de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA); la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) es un sindicato de primer grado y es la entidad de base de CTERA en Ciudad de Buenos Aires; y CTERA, a su vez, es una federación –segundo grado– que aglutina sindicatos de primer grado.

transferidos<sup>93</sup> y el compromiso explícito de las jurisdicciones que reciben los servicios” (p. 173). Sin embargo, unos años más tarde, en 1992, manifestaba su oposición al gobierno:

[el gobierno] concretó la transferencia de los servicios educativos a las provincias y anunció la elaboración de un proyecto de ley de educación. La CTERA inició una campaña de denuncia, planteando que se debía garantizar el 6% del producto bruto interno. Durante Mayo y Junio, la junta ejecutiva recorrió el país para plebiscitar esta propuesta con la consigna defensa de escuela pública. En junio casi un millón y medio de votos entregados al congreso respaldaron este planteo. (CTERA-CTA, 2003, p. 43)

Por un lado, la mayoría de los docentes transferidos temían que la incorporación al sistema educativo provincial les significara un cambio en la percepción de sus haberes, así como también les generaba cierta incertidumbre el mantenimiento de su situación de revista y cargo; aquellos en condiciones de jubilarse, desconfiaban de poder acceder a dicho derecho sin problemas. Además, implicaba un cambio de dependencia importante, se suponía que la supervisión –y el control– sobre la tarea de enseñar iba a ser sistemática y cercana. Autores como Repetto (2001) y Murillo (2008), entre otros, sostienen distintas posturas con relación a las reacciones de las organizaciones sindicales frente a la transferencia.

Por su parte, Repetto (2001) sostiene que las organizaciones gremiales más importantes a nivel nacional no se manifestaron en contra de los procesos de transferencia y explica que, en parte, esto se debió a la fragmentación interna de las organizaciones gremiales. En cambio, para Murillo (2008),

todos los sindicatos rechazaban la descentralización, su principal preocupación era la falta de presupuesto para el financiamiento adecuado en las provincias y el efecto de la descentralización, en sus enflaquecidos salarios reales, además de la dispersión salarial que se producía en las provincias una vez que la nación abandone sus responsabilidades financieras (p. 219).

Unos años más tarde, en una de las resoluciones del XLII Congreso Extraordinario de CTERA reunido en la provincia de San Juan, puede leerse la preocupación de la entidad gremial con relación a este aspecto cuando señala que

la absoluta insuficiencia de esta inversión educativa nacional, deja a las provincias como responsables de la provisión de los mayores recursos, en medio de un nuevo ajuste «manu militari», se las convierte en grandes responsables del sistema educativo. Las mismas

---

<sup>93</sup> “Con todas las deducciones que se efectuaron a la masa coparticipable las provincias resignaron casi \$2.800 millones en el año 1995. En estas jurisdicciones, la brecha entre lo que efectivamente destinaron para financiar la inversión en educación y lo que debieron haber utilizado para cumplir con la Ley Federal de Educación fue alrededor de \$2.080 millones” (Iñiguez, 2000, p. 185).

provincias que fueron forzadas a aceptar la transferencia educativa sin recursos y afirmar sucesivos recortes a su coparticipación por la vía del Pacto Fiscal, quedándose en definitiva con menos del 40% del total de la recaudación impositiva en tanto el gobierno nacional se apropia del 60% precisamente cuando ha desertado de la prestación de cualquier servicio. (CTERA-CTA, 1994, p. 7)

De todos modos, como ya se describió, las organizaciones sindicales tuvieron que producir un doble movimiento: por un lado, promover el fortalecimiento de los sindicatos de base en cada provincia, y por el otro, consolidarse como portadores nacionales de la defensa de los derechos de los trabajadores docentes.

#### ***4.2 Las normativas provinciales***

Los movimientos en el interior de los sistemas educativos producto de transferencia de los servicios –de los cargos docentes y de los no docentes de ambos sistemas de los establecimientos educativos–, junto a la reorganización de los organigramas de cada administración provincial, no afectaron necesariamente las normativas regulatorias del trabajo de maestros y profesores. En términos generales, aquellas jurisdicciones que ya contaban con estatutos, incorporaron a los “nuevos cargos y funciones docentes” bajo la misma lógica presente en las normas; es importante mencionar que la producción de nuevas normas no fue posible en ese momento.

Antes de comenzar a analizar las normativas provinciales es necesario realizar un breve comentario y un salto temporal pertinente en función de realizar algunas aclaraciones: las características del *puesto de trabajo docente del nivel superior no universitario* en los estatutos provinciales no es materia de análisis en la presente tesis. Sin embargo, cabe señalar que en algunas normativas se lo incorpora, tal es el caso de la provincia del Chaco o el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que lo incluye en el escalafón docente aunque ha generado un conjunto de leyes específicas–, mientras que otras provincias como Mendoza no lo mencionan en su estatuto y elaboran una normativa específica.

Tras la promulgación de la Ley Nacional de Educación en el año 2006 y la posterior creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) en 2007<sup>94</sup>, se han propiciado cambios en

---

<sup>94</sup> “En estos cuatro años, se cumplieron los propósitos de renovar los diseños curriculares de formación docente de Nivel Inicial y Primario con criterios nacionales y elaboración jurisdiccional, superando la dispersión de planes, duraciones y cargas horarias; continuando con los demás planes de formación docente para todos los

el puesto de trabajo de este nivel. La conducción de la institución a término, la posibilidad de acrecentar horas docentes para acompañar los trayectos de formación inicial estipulados en los planes de estudios, la oportunidad de presentarse a concursos docentes y dirigir o participar de proyectos de investigación con una renta mínima, etc., constituyen algunas de las modificaciones en relación con la noción de trabajo docente.

En la norma de la provincia del Chaco la propuesta para los profesores del nivel superior no universitario contempla la posibilidad de acceder a un cargo de conducción a término. Allí se establece el concurso de títulos, antecedentes y oposición –que podrán adoptar la modalidad de cursos de promoción o examen de oposición– como mecanismo de ascenso a los cargos directivos y de inspección (artículo 86 y artículo 107, EsCHA)<sup>95</sup>. Esta misma provincia ha diseñado para ese nivel la figura del profesor con dedicación exclusiva (artículo 101 inciso b, EsCHA), 30 horas de cátedra semanales (artículo 101 inciso a, EsCHA): dos tercios de éstas dedicadas al dictado de clase y el tercio restante a tareas de orientación, investigación, extensión, comunicación, información, documentación y perfeccionamiento de docentes, de acuerdo a los planes que se elaboren y que deben ser aprobados anualmente por el consejo directivo de cada instituto –18 horas semiexclusivas, dos tercios clase y demás tareas de orientación, etc.–. El Ministerio de Educación Provincial es el responsable de designar al jurado que tendrá a su cargo la evaluación de los antecedentes y los títulos de los postulantes y la prueba de oposición; dicho jurado determinará el sistema y la forma de la prueba a las que se ajustarán las pruebas de oposición.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el nivel superior no universitario está considerado dentro de un conjunto de leyes complementarias promulgadas<sup>96</sup>, entre las cuales se fija el acceso a cargo docente a través de concursos de antecedentes y oposición con la conformación de un jurado mixto, es decir, un jurado conformado tanto por profesores de la institución a la que se postula, como por profesores invitados que trabajan en otros ámbitos.

---

niveles y modalidades. Se unificaron las nominaciones de títulos, pasando de un número que superaba los 1500 a sólo 33 títulos validados para todo el país, se generó el proceso de Registro de Instituciones y Ofertas que precede al circuito de Validez Nacional, se equipó en sistemas informáticos, multimediales y bibliográficos y se constituyó la red virtual de Institutos Superiores de Formación Docente en todo el país, abriendo y adelantando el horizonte que el uso de TIC instala como insoslayable. Se implementaron procesos de Desarrollo Profesional que atiende, bajo distintas modalidades y dispositivos, a directivos y docentes en su formación continua, profundización de conocimientos y becas para la realización de posgrados” (CFE, Resolución 132, 2011, p. 3).

<sup>95</sup> Se ha optado por una nomenclatura en función de aliviar la lectura (ver Anexo II).

<sup>96</sup> Ley 2269 del 2006, de Titularización para el Nivel Terciario de las Escuelas Normales Superiores, Institutos de Educación Superior e Institutos de Formación Técnica Superiores. Ley 2270 del 2006, “Carrera docente en instituciones de gestión estatal: se establecen normas de ingreso”.

En términos generales, se podría afirmar que dicho nivel cuenta con normativa específica y, en función de ajustarse y seguir los lineamientos emitidos desde el Instituto Nacional de Formación Docente, las provincias han debido acomodar las normativas de acuerdo a lo pautado a nivel nacional.

El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires configuran el trabajo docente para el sistema formador atendiendo a las especificidades propias del nivel superior y el sistema formador, al estado de situación particular de los sistemas formadores jurisdiccionales, a la dinámica organizacional de las instituciones, al desarrollo profesional propio y al acompañamiento a la trayectoria de los estudiantes. A tal efecto, se promoverán nuevas regulaciones, adecuaciones en las normas jurisdiccionales, y acuerdos paritarios de las siguientes características: i) Implementación del modelo de concurso docente de títulos, antecedentes y oposición de carácter abierto y público, tal como fue establecido en la Resolución CFE N°72/08; ii) Definición de estrategias de tránsito gradual, según condiciones de posibilidad y oportunidad de cada jurisdicción, para el pasaje de un puesto de trabajo apoyado en un sistema de horas-espacio curricular a una redefinición de las funciones docentes y una configuración del puesto de trabajo por cargo con diferentes tipos de dedicación horaria que posibilite el ejercicio de la enseñanza, la participación en el gobierno institucional y otros estamentos, el trabajo colectivo docente y el desarrollo de otras funciones del sistema formador. iii) Habilidad de formas dinámicas y democráticas en el puesto de trabajo que respetando los derechos laborales favorezcan la movilidad interna [...] (CFE, Resolución 132/11, pp. 21-22)

Es decir que el superior es un nivel educativo que, desde los procesos de la última transferencia, ha quedado incluido en las normas como parte del escalafón docente y, al mismo tiempo, tiene leyes complementarias que no necesariamente se han incorporado a los estatutos, sino que un buen número de provincias las ha separado del corpus normativo central. Además, en los últimos años se han producido modificaciones y movimientos impulsados desde el Ministerio de Educación Nacional.

Retomando el objetivo de este capítulo, en esta tesis se sostiene que en buena medida las normativas jurisdiccionales –sus estatutos docentes– mantienen una similitud en los tópicos abordados y en la estructura con la norma sancionada en 1958. A pesar de que se han encontrado algunas excepciones en determinados aspectos, como se verá más adelante, la mayoría de las normas proponen un esquema similar, criterios equivalentes en relación con el ingreso a la docencia, al acceso al cargo, a los concursos como forma de acceso al cargo docente, a la participación de las organizaciones gremiales a través de las juntas, y coinciden en la enumeración de los derechos, obligaciones y licencias de las que gozan los docentes. Es decir que las diferencias en el tamaño de los sistemas educativos, en la cantidad de cargos

docentes, en las proyecciones de crecimiento del sector, en la localización de la oferta de los distintos niveles y en las características de los formatos de gestión gubernamental no han influenciado en el diseño de la norma que regula el trabajo de maestros y profesores.

Después de la década de los ochenta, la mayor parte de las jurisdicciones comenzaban a hacerse cargo de los sistemas escolares del nivel primario y de la administración de sus docentes primarios. En el Cuadro 7 se especifica el año de elaboración de las primeras normativas provinciales.

*Cuadro 7. Año de elaboración de los estatutos docentes provinciales*

<b>Provincia</b>	<b>Primeras normativas provinciales</b>
Buenos Aires /Córdoba	1957
San Juan /Jujuy	1960
Entre Ríos/ Neuquén	1962
Misiones	1963
San Luis	1964
Tucumán / Santiago del Estero	1967
Santa Cruz	1975
Catamarca	1976
Chubut	1977
Corrientes /Santa Fe	1982
Mendoza / Ciudad de Buenos Aires	1984
La Pampa	1988
Formosa / Chaco	1990
Tierra del Fuego	1991
Salta	1995

Fuente: elaboración propia sobre la normativa citada.

Como ya se mencionó, cada jurisdicción produce una serie de reglamentaciones a partir del estatuto docente y genera disposiciones, resoluciones, leyes complementarias y reglamentos que refieren al puesto de trabajo docente.

Si bien el docente es definido como funcionario público y como tal comparte algunos rasgos con el resto de los trabajadores del sector público, en todos los casos analizados la regulación de la carrera de los empleados administrativos tiene una norma específica del sector y no la comparte con el docente.

Es visible que, desde la promulgación de la norma en 1958, las provincias a cargo de instituciones escolares elaboraron sus propios instrumentos normativos, salvo las provincias de Buenos Aires y Córdoba que ya tenían legislación propia en 1957.

Para la presente tesis se han analizado seis normativas jurisdiccionales<sup>97</sup> de provincias bien diferenciadas, cuya selección se ha basado en los criterios de ubicación geográfica, tamaño de sus sistemas escolares y cantidad de docentes. Estas seis provincias –Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Tucumán– cuentan con sistemas educativos diferentes y administran un número de docentes disímil.

De acuerdo al censo nacional de docentes realizado en el 2004<sup>98</sup>, se considera docente

a la persona que, con o sin título docente, cuenta con sus designaciones docentes (cargos, horas cátedras o módulos), cualquiera sea su situación de revista (titular, interino/provisorio, suplente o contratado) que desarrolle alguna actividad (curricular o extracurricular) comprendida dentro de las siguientes funciones: gestión, frente a alumnos y/o apoyo a la enseñanza. (DINIECE, 2006, p. 13)

El tamaño del sistema educativo cambia de una provincia a otra, la cantidad de docentes y la de alumnos facilitan dimensionar el volumen de cada uno de ellos. En el Cuadro 8 se presenta la cantidad de docentes en cada provincia y la población estudiantil, teniendo en cuenta las obligaciones asumidas por las jurisdicciones a fin de cumplir lo estipulado en la más reciente

---

<sup>97</sup> Ver Anexo II.

<sup>98</sup> Si bien en el 2014, se ha realizado el Censo Nacional Docente, se ha trabajado con el Censo Nacional de Docentes 2004. Datos definitivos (2006) DINIECE. Ministerio de Educación. Argentina. (Definición de docente) por la disponibilidad de datos.

normativa nacional –Ley 26.206 del 2006– que, entre otros aspectos, propone la obligatoriedad de la escuela secundaria.

Cuadro 8. *Cantidad de docentes y alumnos de las provincias seleccionadas*

	<b>Docentes<sup>99</sup></b>	<b>Alumnos<sup>100</sup></b>
<b>Buenos Aires</b>	293.915	4.087.614
<b>Chaco</b>	24.434	365.173
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	73.434	701.656
<b>Mendoza</b>	39.689	464.713
<b>Rio Negro</b>	17.288	180.951
<b>Tucumán</b>	27.119	281.669

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Censo Nacional Docente del 2004, MEN, Argentina.

El Cuadro 9 indica el año de elaboración de las primeras regulaciones docentes; a partir de estas fechas cada jurisdicción introdujo cambios a través de disposiciones, reglamentaciones, decretos y leyes con el propósito de incorporar o modificar artículos que ordenaran los niveles educativos que se iban acoplando al sistema educativo provincial.

Cuadro 9. *Las normativas de las provincias bajo análisis*

<b>Provincia</b>	<b>Primera normativa Provincial</b>	<b>Año</b>
Provincia de Buenos Aires	Ley 10.579	1957
Rio Negro	Ley 931	1965

<sup>99</sup> Total de docentes que trabajan en el sector estatal, en el privado o en ambos. Censo Resultados definitivos.PDF.

<sup>100</sup>Fuente: Relevamiento Anual 2014. Total de alumnos. Ministerio de Educación Nacional.

Tucumán	Ley 3479	1967
Ciudad de Buenos Aires	Ordenanza 40.593	1984
Mendoza	Ley 4934	1984
Chaco	Ley 3529	1989

Fuente: Elaboración propia

#### ***4.2.1 Cuestiones generales en las normativas analizadas***

La definición de docente adoptada en la normativa laboral expone los requisitos relacionados con el perfil requerido para el ingreso al puesto de trabajo y precisa la población a la que abarca la norma en cuestión. En una primera aproximación, en todas las normas estudiadas se define a los docentes como aquellas personas que imparten educación, supervisan, guían o asisten a alguna de estas tareas.

El estatuto del docente de la provincia de Chubut incorpora otros términos al considerar al docente como aquel que “atiende alguna de las dimensiones de la enseñanza y el aprendizaje en el quehacer educativo con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones legales” (artículo 10, EstCHU). Por su parte, el de la provincia de Chaco considera docentes tanto a los que están frente a alumnos como quien “reeduca, colabora y presta apoyatura técnica, con sujeción a normas pedagógicas” (artículo 1, EsCHA).

Con respecto a la noción del sujeto docente vigente en el estatuto, la primera descripción comprende tanto a los docentes que están frente a un grupo de alumnos/as como aquellos que “asisten técnicamente, supervisan, etc.”. Algunas normativas, como por ejemplo la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han extendido las regulaciones a todo el personal que trabaja en la gestión pública educativa (artículo 2 y 3 EsCABA; Ley 3623/2001). Ya dicha jurisdicción había sumado a los profesionales de los servicios técnico-profesionales de apoyo a la conducción educativa a los servicios docentes (artículo 10, EsCABA).

Aparte de las provincias seleccionadas, por ejemplo, la provincia de Córdoba los caracteriza como “quien orienta la educación en general (artículo 2, EstCord), o en la normativa de la provincia de La Rioja se especifica que

en igual situación se entenderá a quien colabora de modo permanente en funciones con sujeción a normas pedagógicas o desempeña tareas especializadas con carácter técnico docente

de apoyo a la Educación en organismos provinciales de la docencia media y superior o en el área de la administración del Sistema Educativo. (Artículo 2, EstLR)

Todos los estatutos estudiados garantizan la estabilidad en el puesto de trabajo, inclusive si se cambian los planes de estudio y/o estructura los docentes estarán en condición de disponibilidad pero gozarán del salario durante dos años o, como el caso de la provincia de Buenos Aires, puede durar hasta cinco años (artículo 22, EsBsAs). También, en todas las normas se establecen los derechos y obligaciones de los docentes, se describen las tres situaciones de revista, el régimen de licencias y compatibilidades. Los estatutos analizados rigen para los docentes del sistema educativo del sector estatal, salvo el de la provincia de Mendoza que incorpora a los docentes de las escuelas privadas adscriptas (artículo 1, EsMZA).

#### ***4.2.2 Propuesta para el análisis***

Con el objetivo de realizar una lectura en profundidad de las normativas seleccionadas, hemos destacado cuatro aspectos que, a nuestro entender, resultan organizadores de la estructura básica de la carrera laboral docente en la Argentina:

- a) Modalidad y criterios de ingreso, promoción y ascenso
- b) Modalidad y criterios de evaluación de la tarea de los docentes
- c) Participación de las organizaciones gremiales estipulada en la norma laboral
- d) Modalidad y criterios de jubilación docente

Bajo el primer aspecto hemos agrupado al conjunto de criterios y mecanismos fijados en la norma relacionados con el ingreso al mundo laboral. Narodowski (2013) distingue el ingreso laboral –ingreso al sistema educativo– del ingreso a la docencia: resalta la diferencia entre el ingreso a la docencia que implica la titularidad en el cargo y el ingreso al primer puesto a través del cargo suplente, es decir, considera que el ingreso a la docencia sólo se da cuando se adquiere la condición de titularidad. En cambio, para Lapenda (2015), los docentes ingresan a la docencia desde el momento que se incorporan al sistema educativo con la situación de revista que les corresponda. En este punto se examinan los requisitos de ingreso y los de ascenso.

En el segundo, convergen las definiciones acerca de los procesos de evaluación del trabajo docente estipulados en las normas y, al mismo tiempo, se distinguen sus pasos/momentos y, si están presentes, se señalan algunos de los componentes de su definición. Bajo el tercer ítem hemos reunido aquellas pautas y enunciados descriptivos de las modalidades de participación gremial establecidas en alguna instancia del proceso de toma de decisiones del gobierno de la educación, teniendo en cuenta que dichas instancias organizadas para dar cabida a la voz de los docentes en asuntos referidos a la carrera laboral han sido una instancia valorada por las instancias gremiales ya en 1958. Y finalmente, en el último aspecto se describen las pautas establecidas en relación con el retiro laboral.

#### ***a) Modalidad y criterios de ingreso, promoción y ascenso en la carrera docente***

En este aspecto de la carrera laboral docente se han agrupado aquellas cuestiones relacionadas con los criterios de ingreso, promoción y ascenso en el sistema educativo. En primer lugar, dos son los requisitos similares relacionados con el ingreso al sistema: el primero refiere a la edad de ingreso y el segundo a la nacionalidad del sujeto. En relación con el primero, la provincia de Buenos Aires<sup>101</sup> establece el límite de 50 años de edad, mientras que Tucumán y Río Negro fijan los 35 años, pero exceptúan a quienes hubieran desempeñado funciones docentes en establecimientos reconocidos y que no hubieran obtenido los beneficios jubilatorios en otras jurisdicciones (artículo 13, EsTUC; artículo 68, EsRN). En algunos casos y a partir de impugnaciones judiciales a estos límites, como ocurriera recientemente en la Ciudad de Buenos Aires, hubo modificaciones; tal es el caso del caso del artículo 80 del estatuto que fijaba una edad tope de 36 años para el ingreso a la docencia para el nivel inicial<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup>“Exceptúese a los aspirantes a ingresar en el tercer ciclo de la Educación General Básica, la Educación Polimodal y la Educación Superior, y a quienes sobrepasando dichos límites, acrediten haber desempeñado dentro de los últimos cinco (5) años, funciones docentes en el mismo nivel y modalidad en establecimientos públicos de gestión estatal o de gestión privada debidamente reconocidos, en jurisdicción nacional o provincial, por un lapso igual a excedido en edad y siempre que no hubieran obtenido los beneficios jubilatorios” (artículo 57, inciso e, EsBsAs).

<sup>102</sup> Sentencia declarativa de inconstitucionalidad del artículo 81 del estatuto, en los términos del inciso dos del artículo 113 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Tribunal Superior de Justicia, 21/12/2001, BOCBA 1328. Artículo 113, inciso 2: “Es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a esta Constitución. La declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios

En relación con la nacionalidad, los estatutos de las provincias seleccionadas coinciden en determinar que se debe ser “argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero”, pero en todos los casos es requisito el dominio del idioma castellano. Las normativas de las provincias del Chaco (artículo 17, EsCHA), Buenos Aires (artículo 57, inciso a EsBsAs) y Tucumán (artículo 13, EsTUC) para aquellos naturalizados agregan como condición cinco años de residencia en el país como mínimo. La normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que

en el caso de que el aspirante sea ciudadano extranjero, debe acreditar: 1. la existencia de título suficiente que lo habilite para el ejercicio de la actividad de que se trate; 2. el cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley Nacional de Migraciones para su residencia en el país; y 3. podrán ser equiparados a los argentinos nativos los hijos de por lo menos un progenitor argentino nativo, que circunstancialmente hubieran nacido en el exterior con motivo del exilio o radicación temporaria de su familia, y tuvieran pendiente la tramitación para la obtención de la ciudadanía. (Artículo 14, EsCABA)

Como otros estatutos, el de la provincia del Chaco dispone de las mismas condiciones para aquellos “aspirantes extranjeros que hayan cursado carreras en el país o en la provincia y obtenido título que los habilite para el ejercicio de la docencia, podrán acceder al ingreso de los distintos niveles, áreas, modalidad o función” (artículo 17 inciso a, EsCHA).

La provincia de Buenos Aires exige, además, una conducta “acorde a la función docente” (artículo 57 inciso b, EsBsAs) y la del Chaco estipula que la capacidad física no se exigirá a los discapacitados físicos, cuando dicha discapacidad no altere la aptitud del docente para la función (artículo 17, EsCHA). En todos los casos se establece como condición adecuarse a las normas del correspondiente estatuto y someterse a los correspondientes concursos; y en algunos casos se menciona sustentar los principios de la Constitución Nacional y constituciones provinciales. Todos los estatutos condicionan el ingreso a la presentación de la aprobación de la aptitud psicofísica y a no haber registrado sanciones disciplinarias.

En todos los casos, el ingreso a la carrera se realiza por el grado más bajo del escalafón respectivo y con variaciones en la modalidad. De acuerdo al nivel, se establece la modalidad de concurso de títulos, antecedentes y oposición. Todos los estatutos estudiados fijan el ingreso a través de concursos de antecedentes para el nivel inicial y primario, algunos –como es el caso de Tucumán (artículo 14, EsTUC) o el de Mendoza para el nivel medio (artículo 79,

---

de los miembros presentes. La ratificación de la Legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y por el Tribunal Superior”.

EsMZA)– proponen un complemento de pruebas de oposición en los casos en que se considere necesario. Los antecedentes ponderados son similares y en el caso de igualdad de puntaje entre los aspirantes, se dará prioridad a la residencia y a la situación económica familiar (artículo 15 EsTUC; Mendoza Decreto del PE 1500/2000 punto f).

En términos generales, los antecedentes valorados para el ingreso son: títulos docentes, antigüedad de títulos, promedio de calificaciones, domicilio real en el distrito para el cual se solicita empleo, antigüedad docente en cargos del escalafón en que se solicitó ingreso, antigüedad docente en el ítem escalafonario, las calificaciones de los dos últimos años, otros títulos y certificados bonificantes, publicaciones, estudios y actividades vinculadas con la enseñanza. La diferencia entre las normativas provinciales varía en la ponderación de cada uno de los ítems, es decir, puede ser que un docente con los mismos antecedentes se ubique en diferentes posiciones según en qué provincia se inscriba para trabajar.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, se establece que el ingreso será por concurso de títulos y antecedentes, con el complemento de pruebas de oposición en los casos específicamente determinados y con intervención de la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP)<sup>103</sup> para el nivel inicial, primario y medio (artículos 81 y 113, EsCABA).

En relación con los ascensos en el escalafón docente –pautados en todas las normas estudiadas–, los concursos de título y antecedentes y concursos de promoción o prueba de oposición son los principales mecanismos propuestos. En el caso de la provincia de Buenos Aires (artículo 81, EsBsAs) se determina que los concursos deben realizarse cada dos años –plazo máximo–, y en la provincia de Tucumán se establece que el Ministerio de Educación llamará a concurso anualmente (artículo 38, EsTUC).

Por otra parte, los docentes a concursar tendrán derecho a conocer a los miembros de los jurados; los miembros y cargos de los jurados están establecidos en los estatutos. La composición de los jurados que administran los concursos es equivalente en casi todas las normas analizadas (artículo 28, EsCABA; artículo 83, EsBsAs), la provincia de Mendoza establece la presencia de una persona de actuación reconocida en la materia afín con la que se concursará, es decir, abre la posibilidad de que se invite a un especialista que no pertenezca al sistema educativo (artículo 69, EsMZA).

---

<sup>103</sup> Modificación en el 2011 al Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 4109.

Cada administración provincial dispone sobre las características de las pruebas de oposición. En términos generales, consiste en una prueba escrita y una oral o clase pública. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la prueba de oposición puede incluir uno o más coloquios grupales (artículo 84, EsBsAs). En algunos casos y para ciertos grados altos del escalafón, se solicitan informes y observaciones de clases. Los temas de las pruebas escritas se sortean con anterioridad. Todos los concursos tienen carácter público (artículo 76, EsRN).

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>104</sup> se establecen algunos criterios que deberá tener en cuenta el jurado para la clasificación; asimismo, se precisan los puntajes de cada instancia del concurso. En todas las normas se dispone que si el docente estuviese disconforme, podrá interponer recursos de revocatoria.

En cuanto a la normativa de la provincia del Chaco, el incremento de horas cátedra para profesores –que no podrán exceder de las 30 hs cátedras (artículo 217, EsCHA) – se hará por concurso de títulos, antecedentes y oposición, así como el ingreso y acrecentamiento para los profesores del régimen laboral designados por cargos de tiempo completo o parcial. Además, se detallan las situaciones particulares, como el cambio de escalafón o rama y la situación de revista. La normativa de la provincia del Chaco propone tres criterios para promover el ascenso de los docentes: ubicación, categoría y jerarquía<sup>105</sup> (artículo 26, EsCHA).

Entre las condiciones<sup>106</sup> que se establecen para los ascensos<sup>107</sup> también se incorporan dos ítems, como en el caso tucumano: aquel que promueve al personal en el mismo grado del escalafón a un establecimiento de categoría superior –llamado ascenso de categoría–; y un

---

<sup>104</sup> A partir del 2011, se ha incorporado a este régimen laboral un grupo importante de técnicos y profesionales de la educación, quienes sin tener necesariamente trabajo en las escuelas y/o frente a alumnos, han sido incorporados en el apartado de área Socioeducativa (Ley 3623 del 2010).

<sup>105</sup> “El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología clasificará los establecimientos educativos y reparticiones por niveles, funciones, modalidades, categoría y ubicación: A) Por niveles de estudios a que pertenecen: a) Inicial, b) Primario, c) Secundario, d) Terciario; B) Por su función específica: a) Servicios técnicos docentes, b) Bibliotecas, c) Centros de Educación Física, d) Educación Especial, e) Escuelas de Capacitación Laboral y Profesional, f) Escuelas con población aborigen; C) Por el número de alumnos, secciones, grupos, divisiones, especialidades, etapas y tipos de calendarios: a) De primera categoría o única, b) De segunda categoría, c) De tercera categoría; D) Por ubicación: a) Urbana, b) Rural” (artículo 9, EsCBA).

<sup>106</sup> Revistar en situación activa en el cargo inmediato anterior; poseer la titulación requerida –se detallan para cada caso el valor en puntaje de cada título–; haber obtenido un buen concepto en la evaluación de desempeño –la calificación varía según la provincia–; reunir las condiciones exigidas para el cargo –entre otras se detallan los títulos y antecedentes–; haber aprobado los cursos y concursos de antecedentes y oposición correspondientes para el ascenso; antigüedad docente.

<sup>107</sup> En algunas jurisdicciones como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 30 y 31) y la provincia de Buenos Aires (artículo 55, EsBsAs), las permutas y los traslados se consideran por fuera del proceso del ascenso; mientras que otras, como Chaco y Tucumán, lo reconocen dentro del ascenso, que a su vez se divide en ascenso de jerarquía, categoría o ubicación. En todos los casos intervienen las Juntas de Clasificación.

segundo ítem que promueve a los docentes a un grado superior –llamado ascenso de jerarquía– (artículo 36, EsTUC). Los ascensos de categoría se llevarán a cabo por concursos de antecedentes, mientras que los de jerarquía se realizarán por concursos de antecedentes y oposición (artículo 37, EsTUC).

En todos estatutos figuran el escalafón y el cargo más alto a aspirar. En el caso de Río Negro, el cargo más alto es el de Supervisor Técnico Regional (artículo 71 y 72, EsRN); en otros casos, como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se puede acceder a la subdirección del nivel educativo (artículo 128, EsCABA). Para los cargos más altos del escalafón a los que se accede por concurso, se describen las características del desempeño esperadas y los pasos del concurso.

En términos generales, la mayor parte de los estatutos establecen un mínimo y un máximo de horas cátedra –12 y 30 respectivamente– para el ingreso y la acumulación para el nivel medio, fijan las incompatibilidades y también, como el caso de la provincia de Buenos Aires, priorizan el ofrecimiento para acrecentar horas cátedra a aquellos docentes con menor cantidad de horas (artículo 70, EsBsAs). En el estatuto de la provincia de Mendoza, se prevé el ingreso de profesores a las escuelas medias con un mínimo de seis y un máximo de 12 horas cátedra, y se establece que cada institución hará lo posible para que los profesores con menor carga horaria alcancen el piso de 12 horas (artículo 80).

Si tomamos como marco el territorio nacional, al analizar los límites para el acceso a horas cátedra acumulables<sup>108</sup>, la brecha oscila entre 20 y 40 horas. Aunque en algunos casos, como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un docente puede “combinar” horas cátedra más cargo, trabajar en más de un nivel educativo y acumular alrededor de 72 horas semanales<sup>109</sup>.

También se contempla determinado conjunto de requisitos para aquellos que ingresan al sistema sin la titulación requerida. Por ejemplo, en la provincia de Mendoza (artículo 17, EstMZA) o en la provincia de Río Negro (artículo 13, EsRN), aquel que ingresa con certificado de capacitación profesional afín con la materia y contenido cultural y técnico de la

---

<sup>108</sup> En la provincia de Río Negro se establece como límite 24 horas cátedra (artículo 55 y 56, EsRN), 24 en Santiago del Estero, 30 horas en Misiones, Mendoza y Córdoba –pudiendo en este último caso elevarse a 36–, 32 en Tierra del Fuego, 36 horas en Chaco y 40 horas en San Luis. La provincia de Formosa no fija límite horario en el estatuto, pero establece una serie de pautas para su fijación por vía reglamentaria. No obstante, estos límites suelen modificarse en muchas provincias por reglamentaciones particulares.

<sup>109</sup> Esto es el equivalente a 8 horas diarias de trabajo incluyendo los sábados o más de nueve horas semanales por día. Mientras que en la inmensa mayoría de las otras jurisdicciones del país la cantidad de horas cátedra factibles de ser trabajadas es más limitada –15 provincias hasta 42 horas cátedra y 19 provincias hasta 50 horas cátedra–.

asignatura, deberá aprobar pruebas de idoneidad para dar cobertura a aquellos cargos que requieren un saber específico o cuando existen pocos docentes con el título requerido.

La figura del docente contratado está presente en dos normativas analizadas: la de la provincia de Buenos Aires (artículo 166, 167 y 168, EsBsAs) que lo define como

aquél cuya relación con la Dirección General de Escuelas y Cultura se rige exclusivamente por las cláusulas del contrato de locación de servicio o locación de obra, que formaliza la misma. Por no más de dos años para programas especiales y misiones especiales. La selección de los contratados se realizará en base a un listado confeccionado por los tribunales de clasificación, salvo en los casos en que la naturaleza del programa requiera la contratación, por excepción, de personal específico.

En la normativa de la provincia de Río Negro se prevé la figura del contrato cuando es necesaria la cobertura de un cargo que no ha podido ser cubierto; en casos excepcionales (artículo 17, EsRN) o cuando los jurados de los concursos docentes no puedan integrarse por docentes en actividad, al no contarse con el número suficiente para la especialización y jerarquía, podrá recurrirse a la colaboración o contratación de profesionales o docentes de la especialidad en situación activa o de retiro en el orden nacional o provincial que lo fueren en una jerarquía no inferior a la del cargo a cubrir (artículo 18, EsRN).

La figura de los profesores por cargo<sup>110</sup> completo o parcial (como régimen laboral docente) está presente en la normativa de la provincia del Chaco<sup>111</sup>, en donde está estipulado que debe tener obligaciones frente a alumnos y extraclase. Se considera tarea extraclase a las actividades que se realizan fuera del horario escolar –correspondientes al plan de estudio

---

<sup>110</sup> En el 2009, se implementó esta modalidad en 40 escuelas medias en la provincia de Corrientes. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, el gobierno de facto de 1972 “promulgó” la Ley 19.514 que establecía esta modalidad de cargo para los profesores de enseñanza media.

<sup>111</sup> “Artículo 124: Se denomina régimen laboral de profesores designados por cargos docentes (de tiempo completo y tiempo parcial) a aquel en el cual los docentes revistan en algunos de los cargos contemplados en el artículo 126 del presente capítulo; con obligaciones de clases, de acuerdo con las asignaturas del plan de estudios y obligaciones extraclases. a) Denominanse obligaciones de clases a todas aquellas resultantes de la aplicación del plan de estudios asignado al establecimiento; b) se consideran tareas extraclases a las actividades que se realizan fuera del horario escolar (correspondiente al plan de estudio vigente para cada asignatura o área) tendientes al logro de los objetivos que anualmente determine cada unidad escolar; y c) las actividades extraclases no podrán exceder el treinta por ciento (30%) del total de obligaciones horarias del profesor. En el caso de suplencias o interinatos los cargos no podrán fraccionarse en horas. Artículo 126: Los profesores designados por cargos docentes podrán revistar en algunos de los siguientes cargos, con la obligación de cumplir la tarea efectiva de cuarenta (40) minutos cada uno, que en cada caso se detallan: a) profesores de tiempo completo: treinta y seis (36) unidades horarias semanales; b) profesores de tiempo parcial: treinta (30) unidades horarias semanales, veinticuatro (24) unidades horarias semanales, dieciocho (18) unidades o doce (12) unidades horarias semanales; c) podrán también designarse profesores por horas cátedras solamente por razones derivadas del total de las horas disponibles para configurar los cargos de cada asignatura o área de acuerdo con los planes de estudio vigentes a causa de situaciones especiales, en que se encuentran algunos profesores”.

vigente para cada asignatura o área— tendientes al logro de los objetivos que determine cada unidad escolar. A un profesor de tiempo completo se le asignan 36 unidades horarias semanales y a uno de tiempo parcial de 30, 18 o 12 unidades horarias semanales.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulgó en 2008 la Ley de Profesor por Cargo No. 2905 que también establece “paquetes” de horas cátedra de 40, 20, 18 y 12 horas cátedra y un 30% de ellas son trabajadas fuera del aula. La implementación de dicha ley está en proceso y las nuevas escuelas secundarias estarían bajo esta modalidad.

La demanda por la estabilidad en el puesto laboral se dirime por vías estatutarias o por titularizaciones masivas, por fuera de la norma. Es función de los poderes ejecutivos provinciales proveer los mecanismos para seguir los pasos estipulados en los estatutos y en las normas complementarias. El acceso al puesto laboral por concurso, establecido en todos los estatutos estudiados, está incorporado como modalidad de acceso en los niveles inicial y primario. En cambio, en el nivel secundario, nivel que en los últimos 30 años está en proceso de expansión y consolidación, se ha extendido el uso de titularizaciones masivas por fuera de los concursos.

La capacitación docente es una instancia presente en todas las regulaciones estudiadas, contemplada como necesaria tanto para permanecer en el mismo puesto de trabajo como para el ascenso. En algunas jurisdicciones, es el estado provincial quien debe garantizarla y/o resguardar la condición laboral para acceder a ella. La capacitación es un tramo obligatorio para acceder a un cargo de ascenso (artículo 10, EsCABA) o puede ser una instancia de capacitación continua que puede fijar el Ministerio de Educación (artículos 6 y 79, EsCABA), y también se presenta como requisito de ingreso a la carrera si el aspirante tiene un título supletorio (artículo 57, EsBsAs).

Algunos estatutos considerados definen el papel del Estado como garante de un sistema de perfeccionamiento docente. A modo de ejemplo, se puede citar el estatuto de la provincia de Chubut donde se afirma que “la planificación, organización y fiscalización de todas las acciones de perfeccionamiento docente se cumplirán a través de la Escuela Superior de Perfeccionamiento Docente, atendiendo las prioridades que establezca el Consejo Provincial de Educación”. En el de Formosa se estipula en sus artículos 42 y 43 que “el Estado asegurará un sistema de perfeccionamiento organizado y administrado para obtener igualdad de oportunidades y posibilidades a los docentes de toda la provincia”. Los institutos de

formación docente son las instancias nominadas para hacerse cargo de dicha tarea: tales son los casos de las provincias de Tucumán (artículo 10, EsTUC), la de Mendoza (artículo 10, EsMZA), la de Río Negro (artículo 28, EsRN), la de Provincia de Buenos Aires (artículo 171, EsBsAs). La provincia del Chaco (artículo 24, EsCHA) también ubica la responsabilidad en el Ministerio de Educación Provincial de estimular y facilitar “la superación técnica y profesional del personal docente [...] implementando un sistema de perfeccionamiento docente a través de un organismo específico, otorgará becas de estudio e investigación en el país y en el extranjero”.

El Estatuto de la provincia de Chubut propone, a grandes rasgos, las principales orientaciones que debe tener basándose en “la comprensión de la docencia como una actividad en la que se evoluciona y que requiere de desarrollo y mejoramiento permanente, atento a la realidad educativa en constante transformación”. Esta normativa se destaca porque considera el vínculo entre la “formación Inicial y el inicio de la Carrera Docente en relación de dependencia se implementarán modalidades tutoriales de sostenimiento de los nuevos docentes. Estas modalidades constituirán dentro del diseño curricular específico, iniciativas de ayuda sustentable planificadas y sistemáticas” (artículo 4, EsCHU). En cuanto a la Ciudad de Buenos Aires, es el Poder Ejecutivo quien define los lineamientos de las instancias de capacitación de acuerdo a los principales lineamientos de la política pública (artículos 78, 79 y 80, EsCABA).

### ***b) Modalidad y criterios de evaluación de la tarea de los docentes***

En la mayoría de los estatutos estudiados, la modalidad de evaluación reúne características semejantes: es anual –aunque puede llevarse a cabo a mitad o a final del año de trabajo–, es conceptual, con su correlato numérico, la lleva a cabo el superior jerárquico y es individual. En términos generales, se podría resumir el esquema propuesto de la siguiente manera: cada docente tiene un legajo de actuación profesional en el que su superior jerárquico llevará registro de sus actuaciones a lo largo de su año laboral; tiene derecho a conocer y tener copia de esos registros y puede impugnarlos o solicitar ampliación. Algunas normativas provinciales fijan determinados criterios y condiciones bajo las cuales los docentes suplentes puedan ser evaluados: la de Chubut, por ejemplo, establece un mínimo de 90 días de ejercicio para calificar a un suplente; o se puede citar la de la provincia de Mendoza que define que los

suplentes que hayan ejercido por un período que exceda los 30 días hábiles, continuos o discontinuos, deben ser calificados (artículo 93, EsMZA).

En casi todos los casos, la obtención de reiteradas calificaciones bajas implica la pérdida de la estabilidad laboral. En algunos estatutos docentes, la notificación del interesado debe ser fehaciente. Aunque ordena una escala conceptual que abarca desde “sobresaliente”, “muy bueno”, “bueno”, “regular” hasta “deficiente”, no se definen, a priori, los contenidos a ser evaluados. En algunas reglamentaciones analizadas se mencionan temas tales como el “desempeño profesional” (EstCHU) que se mezclan con conceptos relacionados con la asistencia, la “presencia” del docente y la puntualidad.

Los posibles antecedentes y sanciones del docente a evaluar y el registro plasmado en su cuaderno de actuación son tomados en cuenta a la hora de definir la calificación final. Se destacan la normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 24, EsCABA), en la que se suma una autoevaluación del docente, y la de la provincia de Chubut que toma en cuenta la disposición del docente para revisar la práctica (artículo 156, EsCHU).

Los lineamientos plasmados en la norma tienden a ser homogéneos sin tener en cuenta la complejidad y diversidad de los diferentes puestos de trabajo, aunque es potestad de cada poder ejecutivo construir los instrumentos y mecanismos necesarios para llevarlos a cabo. Cada uno de ellos debería contemplar ciertos desempeños del rol que difieren no sólo por nivel, sino también por las características del trabajo: no es lo mismo lo que se espera de un maestro frente a alumnos que de los maestros curriculares y bien distinto de los maestros celadores, existen diferencias en los modos de ejercer la conducción de una escuela del nivel primario y otra del nivel inicial, o pueden observarse modos distintos de desempeño del rol docente en una escuela urbana y en una escuela rural. Estas distinciones básicas no se mencionan en las normas analizadas; se supone que es en el proceso de su reglamentación en donde deben aparecer estos aspectos. La evaluación del desempeño docente pasa a constituirse en un ítem más a cumplir desde el punto de vista de la norma, y en la vida cotidiana de las instituciones, en lugar de constituirse en una instancia de lectura crítica de la práctica laboral, adquiere rasgos más ligados a la burocracia propia del sistema, con la consecuente pérdida de significado y sentido tanto para el que evalúa como para quien es evaluado.

Las calificaciones pueden adquirir un estatus formal al no llevarse a cabo las evaluaciones y/o su resultado resulta indistinto en relación con el puesto de trabajo. De todos modos, vale aclarar que todas las normas analizadas establecen lineamientos generales y marcos de evaluación del desempeño docente, siendo responsabilidad de la conducción de los sistemas educativos promover la construcción de las herramientas necesarias. Cabe resaltar que hubo propuestas de cambio en cuanto a los formatos de evaluación del desempeño laboral docente, tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2000 y 2007 (Batallan, 2007; Perazza y Terigi, 2008).

Las normas investigadas incorporan la noción de evaluar la práctica docente y que esta evaluación formara parte del legajo laboral; a su vez, cada jurisdicción decide y organiza las posibles formas que puede adquirir. Las decisiones están inscriptas en las discusiones acerca del impacto y los modos de encarar la evaluación de los maestros y profesores.

Tras un análisis de la normativa de la Ciudad de Buenos Aires, se retoman una serie de supuestos sobre los cuales se apoya la evaluación del trabajo de los maestros y profesores. En términos generales, se puede afirmar que

un primer supuesto es que todos los docentes tienen *desempeños sobresalientes*. En una cultura institucional para la cual apartarse de la calificación sobresaliente en la evaluación de un maestro o un profesor equivale a castigarlo, se produce la situación –imposible de justificar– de que todos los docentes evaluados obtienen año a año la calificación máxima de sobresaliente. [...] El segundo supuesto es que el desempeño laboral de un mismo sujeto es homogéneo, de que no presenta áreas más consolidadas que otras, de que no conviven aspectos a mejorar junto con dimensiones de desempeño susceptibles de revisión. Si sobresalientes son todos y en todo, no hay aporte posible de la evaluación a la mejora ni reconocimiento de la especificidad que asumen las prácticas de maestros y profesores concretos. [...] El tercer supuesto de que los mismos indicadores sirven para evaluar definiciones muy variadas del trabajo docente. El Estatuto establece un mismo instrumento de evaluación para todos los docentes, pero no determina un conjunto único de indicadores para abordar la evaluación de todos los posibles desempeños docentes. (Perazza y Terigi, 2008, pp. 32-33)

Estos supuestos sostienen, condicionan y configuran los procesos de evaluación del trabajo de los maestros y profesores, así como responden a la cultura institucional hegemónica en las instituciones y van más allá de la norma en sí misma.

Cómo y para qué evaluar a los docentes forma parte de aquellas cuestiones a investigar, en función de que dicho proceso produzca información sustantiva tanto para el docente evaluado como para la conducción del sistema.

### ***c) Modalidad de participación gremial: juntas de clasificación y de disciplina***

La ponderación de los antecedentes para la confección del listado para la cobertura de cargos y/o el llamado a concursos, el análisis de peticiones para traslados, permutas o reincorporaciones, el estudio de determinadas conductas y la sugerencia de aplicación –o no– de una sanción son algunas de las tareas realizadas por los docentes asignados por sus pares en las juntas de clasificación y de disciplina, respectivamente.

En todas las normativas analizadas está estructurada bajo este formato la participación gremial, la diferencia radica en la cantidad de juntas y de miembros en cada una de ellas. Se observa una variedad de criterios en función de establecer el número de éstas: uno se define por la cantidad de niveles y modalidades educativas, otro por la combinación de la modalidad/nivel educativo –por ejemplo, educación media más modalidad artística–, un tercero surge de la combinación del nivel educativo más extensión territorial y/o la dificultad de acceso a determinadas zonas, y un cuarto criterio puede constituirse si se tiene en cuenta el tamaño del nivel en algunas jurisdicciones. Además, algunas provincias han establecido juntas zonales o descentralizadas y una junta central.

La cantidad de integrantes es ampliamente variable (a modo de ejemplo pueden citarse los casos de Corrientes con juntas de 12 y 14 miembros; y de La Pampa, en donde las juntas poseen solamente 3 integrantes). En ciertas provincias, como La Pampa y Santa Fe, los docentes están representados exclusivamente por miembros de los sindicatos, elegidos de acuerdo al estatuto de la asociación que posee la afiliación mayoritaria. En otras, como Mendoza, existen representantes electos mediante sufragio por la totalidad de los docentes, y otros designados por las organizaciones gremiales. En esta provincia organizaciones gremiales también están autorizadas a presentar listas propias en las elecciones realizadas por todos los docentes. (DINIECE, 2014, p. 14)

Otro criterio para la conformación –que en algunos casos se complementa con los anteriores– está relacionado con el panorama gremial provincial. Vale como ejemplo lo decidido en su momento en la entonces Municipalidad de Buenos Aires (1985): se tuvieron en cuenta las demandas de las distintas organizaciones gremiales que pedían conducir al menos una junta; este criterio no coincidió con el tamaño y/o complejidad de cada nivel y modalidad. Por décadas, hubo alrededor de quince juntas, instancias valoradas por las organizaciones sindicales dado que les permitía estar en contacto con los docentes y monitorear la política pública para con el sector.

Para ser miembro de junta, el docente debe reunir determinadas requisitos, a saber: contar con cierta cantidad de años en el puesto de trabajo, situación de revista activa y cargos titulares; asimismo, se fijan también los plazos para ejercer los cargos y la posibilidad o no de reelección. Los miembros de juntas obtienen una licencia y en algunos casos un plus salarial por desempeño del cargo. Todas las normativas detallan los deberes de los miembros de las juntas.

En el estatuto de la provincia de Buenos Aires (artículos 40 al 49, EsBsAs) se tienen contemplados órganos centrales y descentralizados debido a la extensión del territorio o comisiones de calificación de méritos y tienen una conformación mixta –docentes representantes y electos y representantes del Poder Ejecutivo–. La conformación de los Tribunales de Disciplina presenta rasgos específicos: está presidida por el subsecretario de Educación –o el vicepresidente primero del Consejo General de Educación y Cultura, en su reemplazo–, el director de la repartición docente que corresponda, un inspector de enseñanza de la especialidad y jurisdicción, y un docente de la misma jerarquía y especialidad (artículo 146, EsBsAs). Por otro lado, de las veinticuatro jurisdicciones del país, hay cuatro –Misiones, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego– que tienen juntas que comparten las funciones de clasificación y disciplina del personal docente (DINIECE, 2014).

Si se listan las funciones de las juntas de clasificación<sup>112</sup>, éstas son:

- Clasificar al personal docente
- Formular el orden de mérito
- Publicar el orden de mérito
- Dictaminar en las solicitudes de traslado, permutas y readmisiones
- Proponer la ubicación del personal en disponibilidad
- Pronunciarse en los requerimientos de licencia para realizar estudios

---

<sup>112</sup> «La existencia de estos organismos con representación docente es considerada uno de los reclamos históricos de los maestros (Nigro, 1984): ya en 1929 la Confederación Nacional de Maestros auspiciaba una reforma de la Ley 1420, señalando la necesidad de una ley general que organizara la enseñanza. Entre sus principales propuestas para dicha ley constaba la “formación de tribunales de disciplina y ascensos, integrados por maestros mediante elección entre los mismos. [...] [este] y otros tópicos que le son correlativos, constituyen el programa que por ahora se ha impuesto la confederación y por cuya realización bregará sin descanso» (Ivanier, Jaimovich, Magliavacca, Pasminik, Saforcada., 2004, p. 49).

- Disponer el destino de las vacantes
- Pronunciarse en los pedidos de continuidad y en el otorgamiento de becas.

Una vez realizado el concurso, las juntas son las encargadas de citar a los aspirantes ganadores para la adjudicación de las vacantes. Los puntajes para cada ítem, que construye el orden de méritos, están preestablecidos en los estatutos y/o reglamentaciones; existen diversas fórmulas, según la provincia de que se trate, para establecer los puntajes.

La clasificación docente se realiza por cargo y no por persona. Los dictámenes de las juntas pueden ser impugnables mediante recursos, con diferentes características y plazos. En general, en todas las jurisdicciones se menciona la composición de las juntas de clasificación y su incidencia en los procesos de otorgamiento de vacantes y los concursos docentes, siendo las encargadas de realizar las convocatorias a los concursos, con características similares en cada provincia; sólo se diferencian en cuanto a la cantidad de aspirantes que deberán convocarse para cubrir las vacantes o las fechas de los concursos. Tanto los procedimientos como los plazos para el llamado a concurso están detallados.

Del esquema inicial –norma del 58– hubo reducidas propuestas de cambio para las juntas, tanto a nivel de la estructura, la forma de funcionamiento o el mecanismo de acceso al cargo. En el 2011, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 4109) propuso una reorganización de las juntas de clasificación docente basada, fundamentalmente, en la reducción de la cantidad de miembros y de las mismas juntas. Se estableció un sistema, una coordinación administrativa, legal y docente designada por el Poder Ejecutivo: la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP) y las juntas pasaron a ser los organismos facultados por el Estatuto para organizar los concursos públicos. La COREAP está integrada por tres miembros con especialización y trayectoria en las áreas jurídica, administrativa y docente, respectivamente, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y tiene a su cargo la inscripción, clasificación e instrumentación de los concursos docentes para titulares, interinos y suplentes. Por ende, entre sus muchas funciones, debe publicar las listas por orden de mérito de los aspirantes a ingreso en la docencia, hacerse cargo del acrecentamiento de clases semanales y la acumulación de cargos, traslados, ascensos de jerarquía e interinatos, suplencias y readmisiones, disponer del destino de las vacantes, centralizar la información en vista a la constitución de un legajo

único, unificar antecedentes de formación y registros profesionales docentes, así como mejorar los mecanismos de inscripción, registro, clasificación y designación de los docentes.

Por otro lado, están las Juntas de Clasificación y Seguimiento de Concursos Docentes, las cuales son de carácter permanente<sup>113</sup>. Las Juntas de Primaria y Media serán conformadas por ocho miembros elegidos por el voto directo de los docentes y dos designados por la COREAP; el resto de las juntas –Inicial, Especial y Servicios Profesionales, Curriculares, Técnicas, Artísticas y Normales– estarán constituidas por cinco miembros. Todos los miembros elegidos tendrán un período de cuatro años con derecho a ser reelectos por dos períodos consecutivos, y los designados por la COREAP durarán un año y podrán ser redesignados indefinidamente; a su vez, no podrán ser removidos excepto que fueren sancionados durante su mandato. Serán funciones de estas juntas, entre otras, participar para la conformidad del puntaje definitivo, fiscalizar los listados de aspirantes confeccionados por la COREAP y ponerlos a consideración del ministro, dictaminar en las solicitudes de traslado, permutas, readmisiones y en las de ubicación del personal en disponibilidad frente a reclamos<sup>114</sup>.

El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires tomó la decisión de poner el foco en la cantidad de juntas que ésta tenía y en la cantidad de miembros de cada una de ellas –docentes elegidos por sus pares–, y quiso dar señales claras para avanzar en un proceso de informatización de los legajos docentes. Asimismo, propuso un formato organizacional con mayor injerencia del Poder Ejecutivo sobre el proceso y redujo la injerencia gremial, y decidió presentar un proyecto de ley que trajo aparejadas arduas semanas de discusión con el sector gremial y el sector político opositor sin la posibilidad de lograr un consenso. El sector gremial rechazó de plano la propuesta y se negó, en esta oportunidad, a sentarse a la mesa de negociación y/o presentar una propuesta alternativa a través de algún sector político-partidario cercano. La polémica se centró en la reducción del espacio gremial y no se aprovechó ese

---

<sup>113</sup> Cuyos miembros deberán revistar en el área como docente titular en situación activa o en retiro con menos de diez años en esta condición y una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio efectivo de la docencia en el área en establecimientos oficiales o adscriptos, entre otros requisitos.

<sup>114</sup> Se constituirán las siguientes juntas: Inicial, Primaria Común, Primaria Adultos Especial, Servicios Profesionales, Curriculares, Media Común y Media Adultos, Técnica, Artísticas, Normales. 2. La junta ad hoc (creada por la Ley 3623/2010), referida al área de Programas Socioeducativos, completará sus funciones hasta finalizar el proceso de titularidad de los trabajadores de los programas, deberán incluirse la digitalización completa del legajo de cada docente, la accesibilidad a través de Internet con una clave única por docente y las reglas relativas al proceso de archivo y guarda de la documentación contenida teniendo en cuenta las normas sobre el manejo de información sensible por parte del Estado de la Ciudad. El Ministerio de Educación dictará las normas reglamentarias con el fin de implementar y operatividad el Legajo Único Docente (LUD).

momento para revisar los criterios relacionados con la ponderación de títulos y antecedentes o los mecanismos de acceso al puesto de trabajo o los concursos (Narodoswki, 2013; Perazza, 2014). El gobierno argumentaba la falta de transparencia en los procedimientos, la cantidad de miembros de juntas que no asistían a sus lugares de trabajo, la lentitud en los nombramientos y la dispersión y fragmentación de la información base de la carrera docente de cada maestro y profesor.

#### ***d) El derecho a la jubilación***<sup>115</sup>

En términos generales, en las normativas analizadas se hace referencia a la jubilación justa como un derecho y se remite a las leyes provinciales incluyendo a los docentes en el régimen provisional de cada provincia.

La Ley Nacional No. 24.016 de 1991 había establecido un régimen especial de jubilación a los docentes –edad de 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres; 25 años de servicio, de los cuales 10 deben ser de enseñanza; beneficios de jubilación reducidos al porcentaje de 82% del salario de los activos–, fue revocada en 1994 por el Decreto 78. En 1993, la Ley 24.241 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y con él, el sistema previsional de los profesores, que hasta entonces era administrado con relativa autonomía, fue presionado por la posibilidad de administración privada de los fondos de pensión. Se creó así un fuerte régimen de capitalización, y en 1995 la Ley 24.463 extinguió la relación independiente entre activos y jubilados.

En los últimos años, se elaboró el Decreto 137/2005 del Poder Ejecutivo Nacional, en el cual se estableció un aporte suplementario denominado “Régimen Especial para Docentes” que permitió financiar en once jurisdicciones el pago de jubilaciones con el 82% al personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario, de establecimientos públicos o privados. En estas provincias<sup>116</sup> –sin cajas jubilatarias propias– los docentes pueden acceder a un sueldo promedio de los últimos diez años al contar con 25 años de servicio y 57 años de edad para las mujeres y 60 años de edad para los varones.

---

<sup>115</sup> En este apartado, se agradece el asesoramiento y colaboración del Dr. Pablo Lapenda.

<sup>116</sup> En 1994 y 1996 se transfirieron al sistema nacional las cajas de jubilación y pensiones de diez jurisdicciones: La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Ciudad de Buenos Aires y Río Negro.

En cuanto a los requisitos y beneficios jubilatorios docentes, el resto de las provincias que mantienen todavía sus propias cajas de previsión<sup>117</sup> presentan variantes particulares –sobre requisitos de edad o del haber jubilatorio inicial y su incremento, por ejemplo–, así como algunas similitudes –en la exigencia de desempeño al frente de alumnos, la movilidad del haber, el reconocimiento de servicios en otra jurisdicción, la equiparación a los docentes privados–.

Estos regímenes forman parte de los denominados especiales o diferenciales, atento a que poseen características particulares en cuanto a requisitos de edad, años de servicios y prestaciones exigidas, determinando variaciones en el haber de la jubilación ordinaria que parte de 70% de la remuneración del ingreso base promedio para Buenos Aires, de 72% para Santa Fe y Chubut, de 75% para La Pampa y Misiones, de 80% para Neuquén y de 82% para Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En todos los casos el denominador común para obtener estos incrementos consiste en superar los requisitos iniciales de edad o los años de aportes establecidos para el haber jubilatorio mínimo y, en algunos casos, exceder los 30 años de aportes –así lo exige Neuquén para lograr el 85% máximo– o exceder en 10 años los servicios requeridos para el haber jubilatorio inicial –Entre Ríos–; es decir, se reconoce expresamente la movilidad del haber jubilatorio otorgado<sup>118</sup> en idéntica proporción que las remuneraciones de los agentes en actividad. En cuanto al tiempo de servicio, se exige en todos los casos al menos 25 años para poder acceder a la jubilación inicial, combinados o no con pisos de edad.

El tipo de desempeño docente exigido para acceder al beneficio, presenta también notas particulares. Por caso, las provincias de Buenos Aires, Chaco y Chubut, entre otras, exigen mínimos de 10 años de desempeño en aula al frente directo de alumnos –Chubut exige además que sea en un mínimo de 15 horas semanales–. Este requisito está en estrecha relación con la reducción en años de edad y de aportes exigidos en la docencia para poder jubilarse. Al mismo tiempo, permite pensar que siendo entre 10 a 15 años la prestación mínima exigida “al

---

<sup>117</sup> Provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

<sup>118</sup> En julio del 2005, la Corte Suprema de Justicia se expidió favorablemente sobre una docente jubilada que exigía la pauta de movilidad para su haber jubilatorio. “Por esta razón, en la Secretaría de Seguridad Social, que depende del Ministerio de Trabajo, admitieron que el fallo preocupa. Pero no quisieron adelantar opinión, sobre todo por las implicancias fiscales que representa un ajuste jubilatorio de esta naturaleza. Hacienda aún no tiene un análisis preciso sobre cuál puede ser el impacto en las cuentas públicas” (Sánchez, Díaz, Cella y Bello, 2007, p. 45).

frente directo de alumnos” en una carrera docente de por lo menos 25 años, el régimen jubilatorio docente posibilita contemplar sin merma conformaciones de cargo mixtas y prestaciones alternadas, conjugando el dictado de clases en aula con otras funciones y servicios no menos relevantes de carácter institucional o dirigidos a la formación continua, por ejemplo.

Para los supuestos en que no se alcancen estos 10 años mínimos en aula al frente directo de alumnos, los servicios son considerados como comunes, incrementándose la exigencia en los años mínimos de aportes a 30 –Entre Ríos, Córdoba, Chubut– o 33 años –Chaco–, coincidiendo con los requisitos establecidos para la jubilación ordinaria en el régimen general y practicándose un prorrateo entre los límites de antigüedad y de edad requeridos para cada clase de servicios.

En cuanto a la edad mínima exigida para poder acceder al beneficio ordinario se advierten diferencias: 50 años en Buenos Aires y 53 en Chubut, en ambos casos sin distinción de sexo, combinados con los años de aportes y tipos diferenciales de servicios ya comentados que permiten en algunos casos incrementar el haber jubilatorio inicial hasta su tope máximo. También, en la medida en que se superan los pisos de edad mínimos, se aplican fórmulas que bonifican años de servicios y viceversa.

Durante la última transferencia masiva de los servicios educativos que se mencionó anteriormente, efectivizada desde la Nación hacia las provincias, se habilitó a los docentes provenientes de establecimientos de gestión pública y privada la posibilidad de optar por el régimen previsional provincial ya que se transfirieron también a sus respectivas cajas los aportes previsionales realizados en jurisdicción nacional<sup>119</sup>.

Las condiciones de egreso de la vida laboral en el sector docente han sufrido varios cambios; conocer cuáles son y la permanencia en el tiempo de determinados criterios, ayuda a los docentes a poder imaginar el largo plazo. Por otro lado, cómo un Estado resuelve

---

<sup>119</sup> La movilidad interjurisdiccional también se encuentra contemplada a través de fórmulas de reconocimiento, en igualdad de condiciones, de los servicios docentes realizados en otras jurisdicciones, con la única exigencia de que existan convenios de reciprocidad entre las cajas respectivas. Asimismo, se contemplan tanto la *permanencia* –una vez logrados los requisitos para acceder al beneficio jubilatorio–, como el *reingreso* a la actividad docente con posterioridad a su efectivo otorgamiento, sin limitación o merma alguna en el haber jubilatorio –como el caso de Buenos Aires–, o con obligación de optar entre el haber jubilatorio y la remuneración.

económicamente la vida laboral pasiva de sus empleados también demuestra la valoración que le otorga a la profesión, en este caso, docente.

En la Argentina, las condiciones desiguales de acceso a la jubilación de acuerdo al lugar de residencia y de trabajo van en la misma sintonía que presentan las condiciones laborales – materiales y simbólicas– en las distintas jurisdicciones. De acuerdo al lugar de trabajo, un maestro accede a determinados derechos y beneficios; en relación con los aportes jubilatorios, sucedió algo semejante.

### ***4.3 Interrogantes y lectura en clave comparativa***

En una primera lectura de los estatutos provinciales seleccionados, no es posible hallar variaciones significativas que remitan a las características y/o necesidades de los sistemas educativos jurisdiccionales o de distintas propuestas pedagógicas/educativas que demandarían la estructuración diferenciada del puesto laboral.

Ni el tamaño ni la extensión ni la historia de los sistemas educativos provinciales marcan una diferencia en la configuración normativa, como tampoco se pueden inferir las características geográficas ni los desafíos político/educativos a mediano plazo. Se entiende que no es lo mismo el desarrollo de la tarea de la enseñanza en zonas rurales, frente a niños de distinta edad y trayectorias escolares, que en un medio urbano frente a niños que, en su mayoría, comparten la edad y la historia escolar. Sin embargo, salvo algunos ítems que se pueden traducir en el salario o la jubilación, no se identifican rasgos distintos en el puesto laboral docente.

En las carreras estudiadas se observa un formato laboral semejante que consta de una modalidad de ascenso vertical para acceder a otro puesto laboral, con posibilidades de ascenso restringidas, ya que a los cargos de conducción sólo puede postularse un reducido número de personas. A su vez, estos docentes que acceden a los cargos de conducción no podrían retornar al puesto de trabajo anterior si así lo desearan en algún momento de su carrera.

Por otro lado, las opciones entre la conducción de la escuela o la “ejecución” de la enseñanza son las únicas oportunidades para cambiar el tipo de trabajo que se desarrolla en las instituciones educativas. A pesar de que no todos los maestros y profesores desean estar al

frente de una organización escolar, la propuesta para la mayoría de trabajadores en los sistemas educativos consiste en realizar el mismo trabajo a lo largo de 25 a 30 años. Así como el estatuto garantiza la estabilidad laboral, salvo excepciones, no promueve distintos desempeños laborales en el sistema educativo; sólo bajo la figura de la Comisión de Servicio<sup>120</sup> un docente puede pasar a otro tipo de trabajo. Los criterios de asignación de esta figura son arbitrarios: dependen, en buena medida, de la autoridad política de ese momento. En todas las jurisdicciones un número de las comisiones de servicio se distribuye entre las organizaciones sindicales.

La figura de la comisión de servicio constituye la alternativa más cercana para las administraciones educativas si deciden desarrollar propuestas educativas-escolares diferentes a las establecidas dentro del sistema escolar. Les permite, por ejemplo, seleccionar docentes con determinados perfiles según sean las características de la propuesta, fijar un lapso de trabajo, ubicarlos en otras zonas, solicitarles espacios de trabajos complementarios a la jornada laboral, asignar otro horario de trabajo, etc.

En algunas jurisdicciones, como es el caso de la provincia de Buenos Aires, está contemplada la figura del contrato temporario por dos años, figura resistida por las organizaciones gremiales. Al acoplar al esquema plasmado en la normativa del 58 a los otros niveles educativos, las características del puesto laboral de los docentes adquirieron algunas semejanzas –más allá de las diferencias en relación a la organización institucional, las pautas curriculares, las características de los sujetos de la educación– con los de los maestros y directivos del nivel primario; es decir, tras la transferencia de los sistemas educativos a las provincias, “los nuevos servicios” se incorporaron a la lógica vigente en la norma. De allí se alimenta también la noción sobre “primarización del puesto de trabajo docente”, sostenida en criterios laborales similares tanto para los maestros de la escuela primaria como para los profesores de las escuelas secundarias, los cuales condicionaron el desempeño laboral<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Un docente se encuentra en comisión cuando, por disposición del Poder Ejecutivo, ejerce temporalmente funciones propias de su cargo o conexas con él en lugares distintos de la sede habitual de su trabajo, o cuando realiza, transitoriamente, actividades diferentes de las inherentes al cargo del que es titular.

<sup>121</sup> Sin embargo, no se condicionaron los componentes del salario docente: los profesores cobran por horas cátedra docente un monto proporcionalmente mayor si se tiene en cuenta la cantidad de horas reloj. En un principio, esta diferencia salarial, aunque compartiera la misma cantidad de horas laborales, estaba fundamentada en la cantidad de años de estudio y en las características de la organización institucional de la escuela secundaria en la Argentina. No obstante, a partir del 2008, la cantidad de años que insume la formación inicial tanto para maestros como para profesores es la misma, pero el criterio no se ha revisado.

En parte, el pase abrupto de los servicios educativos en la última transferencia explica esta “primarización”, ya que los nuevos cargos docentes provenientes del nivel medio y terciario se tuvieron que adaptar a la lógica interna que tenía la norma provincial que fundamentalmente regulaba el trabajo de los docentes de las escuelas primarias. En función de dar cuenta de la diversidad de situaciones laborales presentes en la escuela secundaria, se han ido anexando a la norma original diversas resoluciones, leyes y reglamentos para contemplar las especificidades propias del nivel.

Únicamente los estatutos de la provincia del Chaco y de la Ciudad de Buenos Aires han incorporado el concepto de profesor por cargo, que implica la incorporación a nivel estatutario de un concepto de puesto de trabajo docente distinto al resto de las normativas analizadas, en el que no sólo se contempla el trabajo rentado de aquellas horas frente a alumnos, sino que incorpora también aquellas que no son frente a alumnos; es decir, que reconoce e incluye en la noción de trabajo docente aquel conjunto de tareas necesarias y complementarias a la hora de enseñar –planificación, corrección, estudio y formación– que no se llevan a cabo necesariamente frente a los alumnos. Esta es una demanda histórica de las organizaciones gremiales basada en la redefinición de la jornada laboral:

dividida en un tiempo de atención al alumno [...] otro tiempo de perfeccionamiento en servicio: es el espacio de diagnóstico y análisis de las prácticas pedagógicas y su sistematización para hacer visible el producto de trabajo, tal como la elaboración de propuestas pedagógicas innovadoras [...] y por último tiempo de descanso. (CTERA, 1999, p. 32)

El acceso al puesto de trabajo a través de concursos de antecedentes y oposición está presente en todas las normas analizadas para todos los niveles educativos. En algunas de ellas, el acceso implica atravesar por alguna instancia de capacitación: en la mayoría de las regulaciones se explicita la responsabilidad estatal para que dicho objetivo se cumpla. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Chubut o la del Chaco, es la autoridad estatal quien tiene competencia para llevarla a cabo o, como el caso de la provincia de Formosa o Río Negro, también para considerar la posibilidad de otorgar becas para el perfeccionamiento en el exterior o en el país.

Estos dos últimos aspectos mencionados –el profesor por cargo y la capacitación docente–, en formatos varios, implican la disponibilidad de fondos para sostenerlos, razón que puede explicar la demora en la aplicación.

Otra similitud compartida es el lugar que ocupan las organizaciones gremiales en el proceso de toma de decisiones sobre algunos aspectos vinculados al acceso al cargo docente, en los llamados a concursos o indicaciones sobre la conducta de un docente. La incidencia y peso de las juntas de Clasificación y las de Disciplina en todo el proceso también influye en las relaciones que se establecen entre las autoridades del Poder Ejecutivo Provincial y los representantes gremiales.

Ya se describió, a partir de la última ley promulgada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la introducción de cambios significativos en relación con la cantidad de juntas de clasificación, con la cantidad de miembros en cada una de ellas y la redefinición de funciones, lo que constituye una innovación en este punto. Los cambios apuntaron a redefinir la influencia local de las organizaciones gremiales y otorgarle al Poder Ejecutivo local mayor protagonismo.

Pareciera que las propuestas de cambio en las normativas laborales van de la mano de la amenaza de no respeto de los derechos adquiridos por las organizaciones gremiales: gobiernos y sindicalistas optan por reducir los niveles de conflicto antes que revisar las normas que regulan el trabajo docente. No innovar en esta materia ha adquirido un consenso sostenido en los diversos momentos históricos por las diversas administraciones.

La escasa o nula movilidad ideada con relación a los recorridos profesionales<sup>122</sup> pone de manifiesto el tema del desgaste en el trabajo y las enfermedades profesionales adquieren un estatus de analizador potente desde la psicopatología laboral (Castel, 2010). Una línea de investigación sobre temáticas relacionadas con la salud y el trabajo docente se ha desarrollado tras el análisis de las condiciones materiales en las cuales se desempeñan los maestros y profesores (Martínez, y Valles, 1997; Robalino y Korner, 2006).

Cuando se reflexiona sobre el trabajo de los maestros y profesores, se advierte que la noción de trabajo está organizada y concebida bajo los históricos parámetros organizativos de una escuela en las primeras décadas del siglo pasado. Esta tensión entre un puesto de trabajo que “responde a otra escuela” y los requerimientos presentes en “las escuelas” también tiene sus consecuencias en el cuerpo docente. En las últimas décadas, se le exige que sea capaz de incorporar a su trabajo los intereses y preguntas de otros sujetos de aprendizaje, de generar

---

<sup>122</sup> Estos factores estructurantes de un puesto laboral determinado –con un cuerpo normativo que lo sostiene– pueden ser un argumento más que ayude a comprender los altos y preocupantes índices de ausentismo en el sistema.

espacios de enseñanza empáticos, que lea y se forme y también que incorpore las nuevas tecnologías, y se le trata como si determinadas condiciones materiales básicas estuvieran más que satisfechas. Esta diversificación de demandas –junto a otras– incide y genera insatisfacción y sufrimiento, en términos de Dejours (2014)<sup>123</sup>, pero sobre todo parece que aún se sostiene un discurso basado en una noción de trabajo docente –y su puesto laboral– que desconoce la variedad de componentes simbólicos y materiales intervinientes –y en crisis– en la tarea de la enseñanza.

El Estatuto Docente define las características del trabajo que realizan los docentes en el sistema educativo, establece la cantidad de horas que puede trabajar semanalmente y fija la cantidad de años que debe trabajar para acceder al retiro; es decir, construye el trayecto laboral de antemano, establece las alternativas laborales y reduce casi totalmente posibles incertidumbres y desafíos. Además, define un tipo de trabajo individual, previsible, incompleto –dado que sólo contempla el realizado frente a alumnos–, conservador –en el sentido de que el formato laboral asegura que el trabajo se realice de la misma manera– y burocratizado, y también establece una carrera docente en la cual se fijan mecanismos en los cuales el acceso/egreso de ella y la reincorporación son relativamente accesibles (Birgin, 1999).

La mención en relación con las paritarias docentes en el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo<sup>124</sup> ha instalado el tema de carrera docente en la agenda pública. Sin embargo, los casi nulos avances en la materia ponen otra vez en evidencia las dificultades que existen para iniciar un proceso de discusión y negociación.

Si observamos el sistema educativo en su totalidad, sin duda, el puesto de trabajo docente del nivel superior no universitario es aquel que ha experimentado más modificaciones. Este es un nivel que ha padecido los efectos de la “secundarización” en su formato, traducidos en la concepción del puesto de trabajo docente y en las nociones acerca la organización curricular y en sus programas de estudio. En los últimos años, se ha construido un marco normativo nuevo

---

<sup>123</sup> A esta situación, se le suma un contexto global en el cual, de acuerdo con Dejours (2014), en las sociedades modernas “con la reorganización del trabajo, como consecuencia de las últimas reformas estructurales, se han creado condiciones estructurales extremadamente dolorosas en relación con los valores del trabajo bien hecho, el sentido de la responsabilidad y la ética profesional” (p. 60).

<sup>124</sup> “Artículo 10: El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, juntamente con el Consejo Federal de Educación y las entidades gremiales con representación nacional acordarán un convenio marco que incluirán pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo c) salario mínimo docente y d) carrera docente”.

(Senén González, 2008); la formación docente<sup>125</sup>, en particular la inicial y la continua, ha sufrido modificaciones a nivel nacional y ha tenido sus correlatos en las normativas y estructuras provinciales.

Junto a los desafíos de ampliación de la escolaridad, el estudio sobre otro puesto de trabajo docente está pendiente: en un marco surgido de la decisión política, de la disponibilidad de fondos y de un espacio acordado de discusión con las organizaciones gremiales, el trabajo de los maestros y profesores requiere de una buena dosis de creatividad e imaginación que habilite la construcción de trayectos laborales diversos, con movilidad horizontal y vertical, con instancias de trabajo individual y colectivo, con pasantías por diversas situaciones escolares/laborales y con momentos de evaluación de la práctica docente.

---

<sup>125</sup> Artículo 76 de la Ley Nacional de Educación No. 26.206 de 2006. Plan Nacional de Formación Docente, Resolución CFE 23/07.

## **Capítulo 5. Las normas laborales docentes en clave regional**

En la década de los noventa, un buen número de países de América Latina coincidieron en políticas que pusieron el foco en los procesos de descentralización de los gobiernos de la educación. Dichas políticas estuvieron acompañadas de cambios en las estructuras de los sistemas educativos, de operativos de evaluación de la calidad de los aprendizajes y de modificaciones en la formación inicial de los docentes; se consideraron estas medidas como insumos necesarios y básicos para redireccionar los rumbos en la toma de decisiones en el área educativa en pos de “una educación para todos” (Dakar, 2000).

En los últimos veinte años, en ciertos países se han reformado los marcos regulatorios de la carrera laboral de los docentes bajo el supuesto de que los modos de ordenar y normar sus desempeños tendrían impacto en la calidad de los aprendizajes de los alumnos/as. Chile en 1991 y México en 1999 fueron pioneros en la región al proponer una carrera magisterial de la mano de otros cambios significativos en el área educativa. Luego, cinco años más tarde, El Salvador ya tenía su propuesta de carrera docente. En 2001, Paraguay elaboró su Estatuto del Educador Profesional. Colombia, en el 2002, reformaba su estatuto del docente de 1979, y en el 2012 Perú aprobó la Ley de Carrera Magisterial Pública. Todas las primeras normativas sufrieron modificaciones: por ejemplo, en el estatuto del Educador Profesional en Paraguay se realizaron cambios en 2012, o el caso de la Ley de Carrera Docente de El Salvador en 2014.

Los formatos de la carrera docente y, por ende, los marcos regulatorios del trabajo se encuentran condicionados por la cultura política de la región y, en buena medida, deben ser interpretados bajo las coordenadas de los contextos específicos de cada país. Por lo tanto, es arduo explicitar una única direccionalidad político-pedagógica en las medidas adoptadas. Aun así, en este capítulo nos interesa describir y caracterizar las principales modificaciones llevadas a cabo en tres países latinoamericanos que, de algún modo, ilustran y describen las decisiones fundantes de otras ideas acerca de la carrera docente diseminadas en la región.

Se concibe a la carrera laboral docente como una construcción compleja cuya modificación debe considerar y articularse con las pautas presentes en la formación docente inicial y la formación continua/actualización o profesionalización docente. En los últimos años, la formación docente inicial ha sido y continúa siendo un aspecto central en las políticas para el

sector: se han reformado planes de estudio, se han promovido medidas para que los alumnos con mejores promedios en la escuela secundaria accedan a los estudios del magisterio, se han impulsado premios a las mejores prácticas docentes, se han firmado convenios con las universidades y se ha traspasado la formación al ámbito universitario; son todas éstas acciones vigentes en la mayoría de los países en pos de la mejora de la performance de maestros y profesores.

Las administraciones educativas no sólo han compartido preocupaciones acerca de la formación y carrera docente, sino también acerca de las relaciones con las organizaciones sindicales. Un buen número de los componentes vigentes en la carrera laboral de los docentes fue producto de reivindicaciones gremiales y, en más de una oportunidad, han sido denostados y señalados por diferentes gobiernos como causantes del empobrecimiento de las prácticas profesionales y el consecuente deterioro del sistema de enseñanza.

El ingreso al trabajo en el sistema educativo, sus condiciones, los criterios de admisión, los mecanismos de ascenso, la estabilidad y antigüedad en el cargo, los formatos de capacitación y los mecanismos de evaluación del desempeño docente, las normas disciplinarias y el régimen de licencias constituyeron los principales asuntos a la hora de repensar la norma estructurante del trabajo de maestros y profesores.

A pesar de que los procesos normativos son considerados producciones histórico-políticas propias de cada país, en el marco de la configuración de los sistemas educativos y del desarrollo del Estado, es factible hallar convergencia en las definiciones sobre un buen número de aspectos. Por ello, en una primera mirada, es posible anticipar una serie de características compartidas por la mayoría de las propuestas clásicas de carrera: éstas son verticales, ascendentes, con reducida variedad en los puestos de trabajo en los que es posible anticipar los recorridos profesionales de la mayor parte de los maestros y profesores desde el inicio hasta la finalización de su trayectoria laboral<sup>126</sup>.

Una de las características señaladas por los más críticos con relación a la carrera laboral de maestros y profesores es la estabilidad llevada a extremos: en las normativas, la adquisición de la titularidad está ligada a la permanencia en el puesto de trabajo hasta alcanzar la edad jubilatoria, sin que la permanencia se asocie a desempeños profesionales de calidad y/o

---

<sup>126</sup> Se asume que se ha organizado un tipo de puesto laboral en el marco de una carrera que, si bien garantiza algunas cuestiones básicas, no promueve cambios ni diversidad en las situaciones laborales.

procesos de evaluación de desempeño (Navarro, 2002; Vaillant, 2004). Otra discusión que se desprende de lo anterior –y que no puede profundizarse en esta tesis– tiene que ver con las imprecisiones existentes a la hora de definir un “buen desempeño docente”. Los procesos de evaluación del trabajo de maestros y profesores están presentes en la mayor parte de las propuestas de los países de la región, aunque los formatos desarrollados son distintos, pero convergen en las dificultades a la hora de definir qué características, desempeños, conocimientos, entre otros aspectos, debe reunir un buen docente.

La profesión de los maestros y profesores tiene algunas especificidades propias en relación con el tipo de carrera que promueve. La gran mayoría de maestros y profesores son trabajadores estatales, las administraciones destinan entre el 80 y 90% de los presupuestos educativos para cubrir los salarios docentes (Liang, 2003), aunque las organizaciones gremiales continúan demandando una mejora en este punto (Suárez, 2005). La mejora de la cuestión salarial continúa siendo una deuda en la región; las movilizaciones docentes, las manifestaciones públicas, la apelación a la suspensión de días de clase son acciones gremiales que continúan vigentes en la mayor parte de los países.

Algunos sectores señalan a los procesos de profesionalización de la docencia (Martínez Boom, 2000) como los principales contenidos de las medidas que deben llevar a cabo los gobiernos de la educación, dado que dichos procesos serán los “motores” para un cambio necesario al incorporar nuevos “aires en los sistemas educativos” (Mexicanos Primero, 2009; Navarro 2002).

Un aspecto a resaltar son las dificultades a la hora de generar mecanismos de consenso y negociación entre organizaciones sindicales y gobiernos de la educación, ya que los primeros se constituyen en un actor crucial en el proceso de definición sobre los rumbos de la normativa laboral docente. Los docentes, trabajadores, con derecho a la agremiación y a la defensa de los puestos de trabajo, se rigen por una normativa laboral propia que define sus condiciones de trabajo, diferente al resto de los empleados estatales.

Desde esta perspectiva, las posiciones sindicales tienden a defender aquellos aspectos presentes en la norma relacionados con la estabilidad laboral y la antigüedad como elementos constitutivos de su trabajo en las aulas. Ello sucede aun cuando algunas organizaciones gremiales entiendan, al mismo tiempo, que la antigüedad en el cargo por sí misma no garantiza ni aprendizajes ni mejora en la práctica profesional. En la instancia de negociación,

tanto la estabilidad laboral como la antigüedad vinculadas ambas a un incremento en el salario parecieran ser los pilares inamovibles: “la estabilidad laboral y la seguridad en el empleo, que en ocasiones se anuncia como inmovilidad y que son consideradas como las principales conquistas laborales para las movilizaciones laborales” (De Ibarrola y Loyo, 2001, p. 92).

Por otro lado, teniendo en cuenta las distintas estrategias de los gobiernos en algunos países de América Latina, es posible identificar a grandes rasgos diferentes posturas frente a los gremios, en pos de explicar la complejidad presente en este tema de política pública<sup>127</sup>. Como se verá más adelante, algunas administraciones suman al proceso de modificación de la norma laboral más de un propósito y “libran batallas” alejadas de la cuestión educativa estricta. La búsqueda del debilitamiento del poder político del gremio a partir del desprestigio sistemático de su accionar junto a un enfrentamiento entre los intereses y necesidades de la “sociedad” y los de las organizaciones sindicales son las estrategias elegidas.

La discusión de la norma laboral docente está atravesada por la política y es un componente a tener en cuenta tanto para los gobernantes como para los sindicalistas. Los modos para encarar este tema se instalan en determinados escenarios políticos que, de algún modo, determinan las formas de abordarlo y resolverlo. En este sentido, como toda decisión en este campo, los cambios en la carrera profesional fueron el resultado de múltiples intervenciones y posiciones, con impactos, en ocasiones no buscados, en el cotidiano de las escuelas. De acuerdo con De Ibarrola y Loyo (2001), “uno de los elementos que otorga mayor fuerza a las asociaciones de docentes radica en su capacidad de constituirse como interlocutores válidos y legítimos en la definición de los marcos normativos, sean estos laborales o educativos” (p. 93).

Para el presente capítulo hemos focalizado la mirada en tres propuestas de modificación de la carrera docente: el estatuto docente chileno que nació en 1991 y sufrió modificaciones hasta llegar a la Propuesta de Profesionalización Docente Chilena (2012), con los desafíos y cuestiones pendientes hasta nuestros días; la Carrera Mexicana (1993) hasta la creación del Servicio Profesional Docente (2013); y el nuevo y discutido estatuto colombiano del 2002.

---

<sup>127</sup> Cambios en las normativas laborales de los trabajadores están sujetos también a la capacidad política e institucional de los gobiernos de hacer frente y sostener agendas públicas que conlleven necesariamente espacios de discusión, negociación y disputa. El abordaje de esta temática requiere no sólo de organizaciones sindicales con capacidad de discutir y proponer, sino de gobiernos fuertes con capacidad institucional de mantener dichos espacios.

En el marco de los países de América del Sur, Chile fue uno de los primeros que desde la década de los noventa definió cambios que impactaron en los procesos de profesionalización docente, presentando un modelo diferente a los vigentes en los países vecinos que hoy está en pleno proceso de debate y modificación. Por su parte, la Carrera Magisterial mexicana (1993) fue la primera en la región: se implementó un cambio en la norma laboral y, de alguna manera, se ubicó este tema en la agenda política educativa del conjunto de los países. De otro lado, en el 2002, el gobierno colombiano decidió modificar su estatuto del docente y a partir de ese momento son dos las normas laborales que rigen en forma paralela. Las decisiones tomadas por Colombia en este tema influyeron en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay, quienes adoptaron –o ansían adoptar– un camino similar.

Interesa anticipar que, si bien hemos esbozado los principales recorridos históricos y políticos de cada país, no es objeto del presente capítulo ahondar en ellos, sino hallar datos, relaciones y fundamentos que explican y estructuran los cambios que cada país pudo llevar a cabo en el tema bajo estudio.

### ***5.1 Chile: entre la privatización de la educación, la calidad educativa y el monitoreo del trabajo docente***

Chile<sup>128</sup> es uno de los países de América Latina que, en la década de los noventa, profundizó la reforma educativa estructural<sup>129</sup> de los ochenta que se basaba en la reestructuración del gobierno de la educación, reduciendo la injerencia estatal en el área y habilitando la expansión del sector privado. El establecimiento de distintas formas de financiar la educación de los chilenos condujo a diversos formatos políticos educativos –escuelas municipales, escuelas

---

<sup>128</sup> En 1990, en Chile finalizó el período militar iniciado en 1973, basado en la represión y desaparición forzada de personas. Al igual que un buen número de países de la región, desde la década de los noventa comenzó a restituir un sistema de gobierno respetuoso de los derechos humanos. Hubo confluencia de diversos partidos políticos que bajo la nominación “Concertación de partidos por la democracia” gobernaron al país durante muchos años. El primer presidente de dicha Concertación fue Patricio Aylwin (1990-1993). Luego, le tocó el turno a Eduardo Frei Ruiz, representante del Partido Demócrata Cristiano (1994-2000). El ex ministro de Educación, Ricardo Lagos, asumió la presidencia en el 2000, y en el 2006 le sucedió la primera presidenta mujer, Michelle Bachelet, quien en el 2010 le cedió el mando a un representante del espacio político opositor: Sebastián Piñera (2010-2014). Bachelet volvió a asumir la presidencia para el período 2015-2019.

<sup>129</sup> Durante los años ochenta, la reforma neoliberal cambió radicalmente el rol del Estado –debilitándolo– en el ámbito social, incluido el de la educación. La responsabilidad fue traspasada a más de 300 sostenedores municipales y los que llegaron a ser alrededor de tres mil sostenedores privados (Pérez y Sandoval, 2007).

subvencionadas por el Estado y escuelas particulares– con impacto en la carrera de los docentes<sup>130</sup> (Mizala, 2000; Fardella y Sisto, 2015).

A partir de este proceso de descentralización, los sostenedores municipales y particulares adquirieron un papel protagónico. Desde algunos sectores, se advertía un sistemático proceso de desresponsabilización del Estado en la cuestión educativa ya que se la delegaba a los municipios y en los agentes privados. Esta decisión suponía un Estado con competencias y capacidades para regular, monitorear y velar por el bien común de todos los ciudadanos chilenos. De esta manera, la fragmentación y segmentación educativa del sistema no se hizo esperar: la financiación por la matrícula a los colegios privados generó una competencia entre los dos sectores –el público/municipal y el privado/subvencionado– regida por las pautas establecidas por el mercado. El financiamiento compartido habilitó a que la mayoría de los sostenedores privados les cobraran mensualidad a las familias. Entre otros resultados, el más visible fue el crecimiento explosivo en el número de establecimientos de educación particular subvencionada.

El sector docente no tuvo injerencia en esta reorganización del sistema educativo, las diferencias en los puestos de trabajo según la escuela en la que se trabajara fue un claro ejemplo: los docentes que se desempeñaban en las escuelas privadas podían ser despedidos por decisión unilateral, sin demasiadas explicaciones; además, la acción gremial estaba prohibida. El sector privado se constituyó en el mayor empleador en comparación con el municipal, aunque ambos estuvieran regidos por normativa diferente: el docente del sector particular subvencionado dependía de un contrato de trabajo anual, mientras que el municipal lograba la estabilidad en el cargo<sup>131</sup>.

*Nuestro país vivió diecisiete años de dictadura en que se impuso un modelo de desarrollo neoliberal que hasta el momento no ha sido posible de resolver democráticamente durante los*

---

<sup>130</sup> “La cúpula de gobierno militar imponía para sus fines de control social, la Carrera Docente mediante el Decreto Ley 2.327, de 1° de Septiembre de 1978, regulando su ejercicio a través de la publicación del Diario Oficial del 22 de Septiembre de 1978. Con posterioridad, publicaba en el Diario Oficial del 28 de noviembre de 1978, el Decreto Supremo Nro. 1.191 en el cual aprobaba el reglamento que ponía en funcionamiento la Carrera Docente y procedía al «encasillamiento» de unos 90.000 profesores” (Colegio de Profesores, 2007, p. 2).

<sup>131</sup> “Cuando un profesor se postula a la municipalidad y gana un concurso, 30 horas a la semana hace la base. Eso se llama “horas en propiedad”, que es una titularidad que va a mantener siempre. Pero además de las 30 horas que tiene, un profesor puede tener un máximo de 14 horas más, que se llaman “horas a contrata”. En total va a tener un máximo de 44 horas a la semana por contrato. Sin embargo, esa diferencia de 14 horas es flexible. Con el cambio de la cantidad de los alumnos y los cursos, la cantidad de las horas va cambiando año a año desde 30 hasta 44 horas a la semana, que hace una diferencia de un tercio del sueldo mensual [...] aunque no hay base legal de la cantidad de horas en el particular subvencionado, algunos colegios implementan la misma regla” (Terachi, 2012, p. 21).

*gobiernos sucesivos de la Concertación, tanto por los amarres jurídico constitucionales que caracterizan la salida de la dictadura y el proceso de transición a la democracia como por la falta de voluntad política expresada en la alianza de gobierno que en los hechos ha administrado eficazmente el modelo dictatorial y sólo ha tratado de humanizarlo en sus aspectos más radicalmente injustos.*<sup>132</sup>

Por su parte, Terachi (2012) afirma que:

el gasto público en la educación bajó prácticamente a la mitad y se redujo dramáticamente la matrícula del alumnado en el sistema público, desde un 78% en 1981 hasta un 48,4% en 2005, mientras se aumentó en el sistema particular subvencionado (desde 15,1% en 1981 hacia 43,2% en 2005). El crecimiento del sector particular subvencionado ha sido tal que, entre 1990 y 2005, el sector particular subvencionado absorbió más de 9 de cada 10 matrículas adicionales. (p. 9)

Desde la recuperación de la democracia, el sistema educativo chileno implementó distintos programas en función de propiciar un aumento de la cobertura y de la calidad de la educación impartida. Los gobiernos postdictadura tomaron la decisión de no revertir el escenario educativo planteado y, si bien encararon diversos programas y propuestas, la fragmentación del sistema se agudizó. Las políticas educativas desarrolladas se sustentaron en la búsqueda de la equidad y calidad educativa y se elaboraron diversos mecanismos de evaluación en función de disponer de información sobre la eficacia y eficiencia del sistema, sus actores y sus desempeños.

El Colegio de Profesores de Chile, principal organización gremial docente del país, trabajó con las distintas autoridades democráticas para establecer una norma laboral que intentase recuperar aquellos derechos perdidos tras la dictadura militar y que, al mismo tiempo, incorporase otros aspectos. Los salarios y las condiciones de trabajo diferenciadas entre el docente que trabajaba en el ámbito privado y aquel que trabajaba en el público eran una preocupación del sector que se regía bajo lo pautado por el Código de Trabajo.

En el primer gobierno de la Concertación chilena (1990)<sup>133</sup> se estableció la Ley 19.070 en 1991, de los Profesionales de la Educación, estatuto que sufrirá modificaciones de la mano de negociaciones sobre mejoras salariales, y a la vez, se acordaron nuevos criterios que relacionaban las evaluaciones individuales de desempeño con el ascenso en la carrera docente.

---

<sup>132</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a Jorge Pavez Irrutia, profesor y sindicalista chileno, presidente del Colegio de Profesores de Chile (1995-2007).

<sup>133</sup>En marzo de 1990, el demócrata cristiano Patricio Aylwin (1990-1994) recibió la Presidencia de Chile de manos del dictador Augusto Pinochet, quien retuvo el cargo de Comandante en Jefe del Ejército.

*A decir verdad, los tres temas –carrera profesional, estatuto laboral y evaluación de desempeño docente– fueron ejes centrales que nuestro Colegio de Profesores impulsó a partir del Congreso Nacional de Educación que realizamos en 1997. En este Congreso por primera vez se es capaz de coincidir en la necesidad de terminar con un sistema de calificaciones de carácter funcionario<sup>134</sup> y proponer un sistema de evaluación formativo de desempeño que lo vinculáramos estrechamente con una carrera profesional. Por otra parte, nos parecía necesario perfeccionar el Estatuto Docente que fue una iniciativa trabajada conjuntamente entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores durante el primer gobierno de la Concertación, pero que siendo un avance en relación a la situación de anarquía laboral y salarial existente en tiempos de dictadura, discriminó entre ciertos beneficios susceptibles de ser recibidos por los docentes que trabajan en los municipios y otros que sólo podían ser recibidos por los que trabajan en el sector privado de acuerdo con las normas de negociación colectiva del sector privado.<sup>135</sup>*

Tal como lo explica el Colegio de Profesores (2007):

La promulgación de la ley 19.070, efectuada el 27 de Junio de 1991, marca el inicio del proceso de recuperación de los derechos perdidos por los educadores (as) durante la dictadura militar. Dicha ley es la culminación de una clara y nítida propuesta institucional de colocar a la educación como prioridad nacional y al mismo tiempo, el inicio de la revalorización de la profesión docente como elemento fundamental del mejoramiento de la calidad y equidad de la educación chilena. Mediante esta ley se logró el reconocimiento de derechos y obligaciones de la profesión docente sin sujeción al arbitrio del empleador, ya sea éste público o privado, como ocurrió desde mediados de los setenta y durante la década de los ochenta. (p. 3)

Chile se ha caracterizado por el desarrollo de una sólida política en materia de evaluación que no sólo implementó en las aulas (el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación [SIMCE], 1988), sino que propició evaluaciones escolares –institucionales–, Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y elaboró un sistema de evaluación sobre el desempeño docente. Por ende, el establecimiento en 1996 de un Sistema Nacional de Evaluación Docente (SNED) fue un paso más en esta línea de trabajo.

Assel (2011) señala que

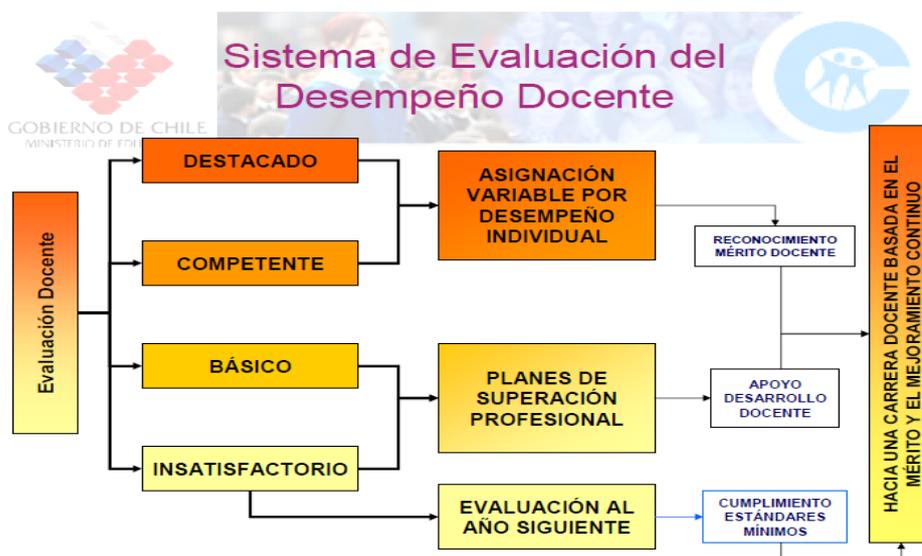
un aspecto importante del Estatuto era que establecía un sistema anual de calificaciones de carácter funcionario para los docentes del sector municipal, que fue resistido por el magisterio por su carácter punitivo y arbitrario. Como consecuencia de ello, en 1998, se logra establecer una comisión tripartita entre el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades, que concluyó con el término de las calificaciones y la elaboración de un sistema de evaluación de carácter formativo, orientado al desarrollo profesional, que se aplica desde el 2006, cada cuatro años, y que supone perfeccionamiento gratuito. (p. 95)

---

<sup>134</sup>Reviste tal carácter por trabajar en dependencia estatal o municipal.

<sup>135</sup>Entrevista realizada por R. Perazza a Jorge Pavez Irrutia, profesor y sindicalista chileno, presidente del Colegio de Profesores de Chile (1995-2007).

Figura 1. Esquema del proceso de evaluación de desempeño docente



Fuente: Ministerio de Educación (2009) “Construcción de una Carrera Profesional orientada al reconocimiento del mérito y el desarrollo profesional”, p. 8.

Junto a estas medidas, la sistemática flexibilización de las condiciones de trabajo era denunciada por la organización gremial docente; por ejemplo, los docentes podían ser contratados con un plazo preestablecido.

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) de Chile fue el organismo oficial encargado de la formación continua, que coordinaba técnicamente y fijaba los criterios para la evaluación formativa de los profesionales de la educación que desempeñan en las aulas. Este centro organizó las redes pedagógicas locales, participó en las acciones de formación de los centros de profesores, estaba a cargo de las ofertas de postítulos y colaboraba con las iniciativas de las regiones<sup>136</sup> para fortalecer la formación continua de docentes.

La política económica basada en el estímulo de la competitividad en el mercado, con el objetivo de lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia, tuvo su correlato en las definiciones relacionadas con las instituciones escolares.

<sup>136</sup> Las regiones son las divisiones territoriales superiores. Cada una de ellas se subdivide, a efectos del gobierno y administración, en provincias y éstas a su vez en comunas, en función de la administración local.

La fragmentación del sistema educativo chileno, el estímulo a la competencia entre instituciones escolares a través de la presentación de proyectos educativos, el establecimiento de rankings escolares de acuerdo a los resultados de las pruebas SIMCE profundizaron la distancia entre clases y el acceso a determinada educación.

Las políticas para el sector docente pasaron a constituirse en un pilar de estas medidas: no sólo se hizo hincapié en la mejora de la formación inicial –en manos de la universidad–, en la selección del ingreso de los mejores promedios para las carreras pedagógicas, por citar algunos criterios, sino que se apeló a los cambios en la regulación laboral y al fortalecimiento de las evaluaciones de desempeño. Los gobiernos de la Concertación no pudieron cambiar el rumbo de la política educativa. Chile se constituyó en un ejemplo a observar y seguir para varios gobiernos de América Latina: admiraban sus políticas agresivas para con el sector docente y para con las instituciones tras la búsqueda de la calidad y la eficiencia del sistema educativo.

### ***5.1.1 Notas principales de la norma laboral docente: Ley No. 19.070 de 1991***

Esta norma establece los lineamientos básicos que estructuran la carrera de los maestros y de los profesores, cuyas principales características se listan a continuación:

- Comprende a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular oficialmente (artículo 1).
- Establece las funciones de cada actor (artículo 5) y define a la función docente como aquella de carácter profesional de nivel superior que lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación; incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educacionales (artículo 6).
- Define a la docencia de aula como la acción o exposición personal directa realizada en forma continua y sistemática por el docente, inserta dentro del proceso educativo – hora docente de aula será de 45 minutos–; a las actividades curriculares no lectivas

como aquellas labores educativas complementarias de la función docente de aula – administración de la educación, actividades anexas o adicionales a la función docente como tal–; y a la función docente-directiva como aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación (artículo 7).

- Define a las funciones técnico-pedagógicas como aquellas de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para cada función, se ocupan de campo de apoyo o complemento a la docencia (artículo 8).
- El perfeccionamiento profesional es un derecho que contribuye al mejoramiento del desempeño profesional (artículo 11).
- La participación, con carácter consultivo, en el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades de la unidad educativa correspondiente y de las relaciones de ésta con la comunidad es un derecho de los profesionales de la educación (artículo 14).
- Considera que los profesionales de la educación son personalmente responsables de su desempeño y, por ende, deben someterse a procesos de evaluación de su labor y ser informados de sus resultados (artículo 18).
- Es responsabilidad de cada municipalidad fijar la dotación docente de acuerdo a la cantidad de alumnos y de allí llamar a concurso y los docentes deben cumplir con determinados requisitos (artículo 24).
- Se incorporará la dotación docente en carácter titular tras un concurso público de antecedentes (artículo 27).
- Prevé la figura de docente contratado para aquel docente que desempeñe labores transitorias (artículo 25).
- Las comisiones calificadoras de concursos analizarán los antecedentes, la excelencia profesional y los años de servicio, entre otras cuestiones, para la contratación de profesionales de la educación (artículo 29).

- Los profesionales de la educación que revistan el carácter de titulares gozarán de estabilidad en las horas (artículo 36), mientras los que revistan la situación de contratados y siempre que tengan más de seis meses continuos de servicio, el mismo puede extenderse dos meses más (artículo 41 bis). Todos los profesionales de la educación podrán ser objeto de reubicaciones en otros establecimientos (artículo 42).
- Las asignaciones de los profesionales de la educación del sector municipal contemplarán: experiencia + perfeccionamiento + desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica. Las municipalidades podrán incrementar estas asignaciones e incorporar asignaciones especiales de incentivos profesionales, las cuales se otorgarán basadas en el mérito con carácter temporal o permanente (artículo 47).
- La asignación de experiencia se aplicará sobre la remuneración básica mínima nacional y se incrementa por años de servicio (artículo 48).
- La asignación de perfeccionamiento incentivará la superación técnico-profesional y puede alcanzar hasta un 40% de la remuneración básica mínima nacional (artículo 49).
- La asignación por desempeño en condiciones difíciles será para aquellos que ejerzan sus funciones en establecimientos calificados bajo dichos parámetros (artículo 50).
- Establece asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico pedagógica distinta (artículo 51).
- La jornada de trabajo laboral no podrá exceder las 44 horas semanales (artículo 58).
- Se establece un incentivo económico denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP) como un bono fijo, mensual, imponible (artículo 54).
- La jornada de trabajo contempla horas de trabajo en el aula que no pueden exceder las 33 horas semanales y horas curriculares no lectivas (artículo 69).
- Se establece un sistema de evaluación de profesionales de la educación de carácter formativo, el Ministerio de Educación Nacional es el responsable de llevarlo a cabo. Cada docente será evaluado cada cuatro años. Si el docente obtiene un competente o

satisfactorio tras la primera evaluación de antecedentes y de méritos, podrá acceder a una prueba disciplinar para poder acceder al incentivo económico (artículo 70).

- Los profesionales de la educación del sector privado y/o subvencionado se rigen por el derecho privado y por las normas del Código de Trabajo (artículo 78).

En el marco de la región, Chile fue pionero en la incorporación de incentivos económicos en función de promover una mejora en la práctica docente; la incorporación de la asignación de Excelencia Pedagógica fue el inicio de esta política. En el 2002, propuso la constitución de una red llamada “Red de maestros de maestros”, basada en el principio de seleccionar a los docentes de mejor desempeño como formadores en servicio de sus pares. Un instrumento central de estas iniciativas fue la formulación del llamado “Marco para la buena enseñanza”, un conjunto de indicadores de desempeño que fue ampliamente consultado con los docentes.

Desde el 2003, se instalan premios –incentivos económicos– al buen desempeño profesional de los docentes; dicha medida tiene como antecedente una bonificación de excelencia otorgada desde 1996 para los equipos docentes, medida que se extendía a más docentes y escuelas. Si bien desde el 2001 se habían implementado incentivos, es a partir de este momento que se potencia esta política. Se establece una asignación variable por desempeño individual en función de estimular a los docentes de aula del sector municipal: la obtendrían aquellos que alcanzaran determinadas notas en sus evaluaciones de desempeño y que además rindieran exitosamente una prueba escrita que comprobara sus conocimientos de pedagogía y de los contenidos que debe enseñar. Se concibe a dicha prueba como un elemento más en función de promover y motivar para el desarrollo profesional de los docentes en servicio. En cuanto al sueldo básico, se le otorgará una asignación del 25% para el nivel destacado y un 15% para aquellos que alcancen el nivel competente.

Para el entonces presidente del Colegio de Profesores de Chile, el profesor Jorge Pavez Irrutia, la estructuración de una carrera profesional docente se debería pautar bajo otros pilares:

*mantener algunos aspectos de las clásicas carreras funcionarias, entre otros el reconocimiento a la experiencia o antigüedad que supone un mejoramiento salarial progresivo, una incorporación al trabajo docente a través de procedimientos transparentes, justos, que permitan la obtención del trabajo a partir de un contrato que defina con claridad número de horas docentes frente a aula y una proporción horaria de su contrato que permita de manera efectiva un trabajo profesional y colectivo en los establecimientos escolares. Debe,*

*además, contarse con una estabilidad que termine con el abuso provocado por la contratación de profesores a plazo fijo. Debe considerar no sólo ascensos verticales, sino también horizontales, de modo que los profesores para ascender no necesariamente requieran salir de la docencia de aula. Se requiere, además, que los sistemas de evaluación se articulen con la carrera profesional. Debiera también considerar un sistema de jubilación particular para la profesión docente que permita jubilar por años de servicio y no por edad. Y en materia de remuneraciones se debiera contar con una renta suficientemente atractiva que por una parte reconozca la importancia y complejidad del trabajo docente y por otra sirva de motivación para que los mejores estudiantes ingresen a estudiar pedagogía.*<sup>137</sup>

Hubo sectores de poder que estimaron que esta ley no favorecía el desarrollo profesional, constituyéndose en una estructura que rigidizaba la relación laboral, no permitiendo un mejoramiento sustantivo de la calidad y la equidad educativa, por lo que habría que derogarla y dejar al libre mercado laboral regular las relaciones.

Desde los últimos años, Chile atraviesa un proceso de cuestionamientos a partir de las medidas adoptadas que sostienen su sistema educativo. Bajo la lógica y criterios que establece el mercado, una de las consecuencias en materia educativa visibilizó, una vez más, que los sectores más relegados por el Estado no lograron acceder a la tan buscada calidad educativa ni se pudo garantizar que el sistema escolar lograra aquellos niveles de eficiencia y eficacia interna tan referidos en los discursos de los noventa. La fragmentación del sistema escolar y las trabas en el acceso a la educación superior pusieron en la escena pública a los estudiantes de las escuelas secundarias, quienes encabezaron marchas y protestas reclamando, entre otras cuestiones, nuevas formas de organizar el sistema de educación pública chileno y un mayor presupuesto educativo. Se objetaba el sistema de financiamiento de la educación, las dificultades de acceso y permanencia en la educación superior de los sectores medios y medios bajos, así como la fragmentación consolidada de un sistema educativo injusto que reflejaba la brecha entre las clases sociales/económicas y sus correlatos en las situaciones escolares de los alumnos/as.

La denominada *Revolución Pingüina*<sup>138</sup> develó la crisis del sector, los problemas estudiantiles y la gran desigualdad educativa, situada preferentemente en los colegios municipales. Es decir, puso en evidencia el carácter estructural del problema. Su prolongación por un trimestre culmina con el compromiso presidencial al anunciar la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación compuesto por representantes de distintos sectores políticos y la sociedad civil, al que se solicitaba proponer un conjunto de orientaciones y líneas de acción para atender las reivindicaciones estudiantiles de educación

---

<sup>137</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a Jorge Pavez Irrutia, profesor y sindicalista chileno, presidente del Colegio de Profesores de Chile (1995-2007).

<sup>138</sup> La movilización de alumnos secundarios adquirió ese nombre por el color de los uniformes estudiantiles.

justa y de calidad para todo el país. (Donoso-Díaz, Freites-Camilla y Castro Paredes, 2014, p. 4)

En síntesis, los dos pedidos básicos que estructuraron ese momento de ruptura político/pedagógico se concentraban en:

- “la necesidad de dotar al sistema [...] de un nuevo marco regulatorio que garantizara efectivamente el derecho a una educación de calidad” (Mineduc, 2010, p. 28).
- fortalecer la institucionalidad de la educación pública con iniciativas que se sumaran a las adoptadas, consideradas parciales e insuficientes por los estudiantes.<sup>139</sup>

El conflicto estudiantil<sup>140</sup> demandaba al gobierno de Piñera (2010-2014) un nuevo marco normativo, lo que implicaba necesariamente volver a pensar la lógica de financiamiento educativo, la responsabilidad del Estado nacional sobre la cuestión educativa y la reorganización del sistema como tal. Estos factores de política pública suponían no sólo nuevos regímenes normativos, sino una redistribución de los fondos públicos hacia el sector educativo.

Piñera avanzó en la elaboración de nuevas normas en las que se proponían modificaciones a la carrera docente, a la formación inicial, etc. Así las leyes de Calidad y Equidad y de Aseguramiento de la Calidad, además de la creación de la Beca Vocación de Profesor, fueron intentos de respuesta a las demandas estudiantiles sin abandonar la lógica hegemónica que estructuraba al sistema escolar chileno desde hacía más de tres décadas.

---

<sup>139</sup> En los años siguientes, varias iniciativas de ley ingresan al Congreso Nacional. La primera es “la Ley General de Educación, que crea la Superintendencia de Educación y fortalece la educación pública. Esta última, enviada en diciembre de 2008 a la Cámara de Diputados (Gobierno de Chile, 2008), incluye la educación provista por los municipios. Durante el año 2009 no hubo avances y es retirada en enero de 2010 por el Gobierno, y en esa misma fecha se reingresa al Senado (Gobierno de Chile, 2010). El proyecto en discusión alcanza el primer trámite constitucional y por entonces asume el Gobierno de la Coalición por el Cambio del presidente Piñera. De 2007 en adelante, el trabajo gubernamental se concentra en los trámites legislativos para impulsar los proyectos de ley. El movimiento estudiantil disminuye en cohesión y en beneplácito de la sociedad, en la medida en que la percepción del Gobierno correspondía a estar en la tarea de transformar para mejorar la educación pública” (Donoso-Díaz, Freites-Camilla y Castro Paredes, 2014, p. 8).

<sup>140</sup> Los principales reclamos se concentraban en el sistema de financiamiento, los retrasos de becas y los problemas con el transporte público. Sin respuesta ministerial, como en el 2006, la demanda incluía la reforma del modo de ingreso a las universidades, el incremento del presupuesto educativo y la democratización de la educación superior. Al mismo tiempo, los estudiantes secundarios reclaman el cumplimiento de acuerdos pendientes: la reforma de la Constitución respecto de los derechos fundamentales de educación y de las garantías estatales, la reconstrucción de los recintos escolares dañados por el terremoto del 2010, la mejora de los liceos técnico-profesionales, la derogación de la Ley General de Educación, entre otros puntos.

En relación con los cambios en la carrera docente, en la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley 20.501 de 2011) se buscó establecer otros criterios de organización del sistema para lo cual se introdujeron cambios en la carrera docente. A modo de síntesis, la citada ley establece que:

- El Ministerio de Educación en ejercicio de sus facultades podrá proponer anualmente al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento –siempre que hubieren resultado mal evaluados–. Amplía sus competencias al poder proponer al sostenedor el personal a contratar y de reemplazo, designar y remover a quienes ejerzan los cargos de subdirector, inspector general y jefe técnico del establecimiento, ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento; proponer al sostenedor los incrementos de las asignaciones contempladas y las asignaciones especiales de acuerdo a lo establecido en la norma.
- Los docentes tendrán derecho a ser consultados por el director en la evaluación del desempeño de su función y la de todo el equipo directivo, así como en las propuestas que hará al sostenedor para mejorar el funcionamiento del establecimiento educacional.
- Los consejos de profesores pueden reunirse al menos una vez al mes y sus reflexiones y propuestas quedarán registradas en un acta numerada de sus sesiones. Al mismo tiempo, participarán en la elaboración de la cuenta pública<sup>141</sup> del director, y en la evaluación de su gestión, de la del equipo directivo y de todo el establecimiento.
- Para el acceso a un cargo directivo, se conformará una comisión calificadora integrada por el jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal o de la Corporación Municipal, según corresponda; un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o un representante de este Consejo elegido de una lista de

---

<sup>141</sup> De acuerdo a la definición realizada por el ministerio, “el proceso de Cuenta Pública (rendición de cuentas), se enmarca en el ámbito de la gestión descentralizada de los establecimientos. Al poner en práctica esta modalidad, se reconoce el derecho que tiene la comunidad de estar informada sobre la gestión y, consecuentemente, del impacto de la reforma educacional. Asimismo, se establece como un mecanismo a través del cual los responsables de las distintas instancias del sistema escolar, asumen públicamente los resultados de su gestión”

(ME, p. 2).

[http://www.enlaces.cl/tp\\_enlaces/portales/tpe76eb4809f44/uploadImg/File/PDF/coordinacion/4\\_2%20GUIA%20-%20Cuenta%20Publica.pdf](http://www.enlaces.cl/tp_enlaces/portales/tpe76eb4809f44/uploadImg/File/PDF/coordinacion/4_2%20GUIA%20-%20Cuenta%20Publica.pdf). Consultado en noviembre de 2015

profesionales de reconocido prestigio en el ámbito educacional aprobada por el propio Consejo; y un docente perteneciente a la misma dotación municipal que se desempeñe en otro establecimiento educacional elegido por sorteo. Los requisitos son la pertenencia a la Red de Maestros o estar acreditado como Profesor de Excelencia Pedagógica o haber sido evaluado como profesor de desempeño destacado. El jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal o de la Corporación Municipal deberá definir el perfil profesional del director, que deberá ser aprobado por el sostenedor. Se creará un banco de perfiles profesionales. Se convoca a un concurso de selección público.

- Los directores de establecimientos educacionales suscribirán con el sostenedor o con el representante legal de la respectiva corporación municipal un convenio de desempeño, de carácter público que contendrá las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos de resultados a alcanzar por el director anualmente.
- El director tendrá un mandato de cinco años y ante cada finalización de ciclo escolar deberá informar al sostenedor o a la autoridad pertinente las metas alcanzadas.
- Cada vez que un profesional de la educación resulte evaluado con desempeño insatisfactorio, deberá ser sometido al año siguiente a una nueva evaluación, se le puede solicitar que deje de ejercer la docencia frente a alumnos y se dedique a trabajar en su plan de superación profesional –el empleador debe asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula–. Si vuelve a obtener un nivel insatisfactorio por segunda evaluación consecutiva, el profesional de la educación deja de pertenecer a la dotación docente.
- Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño básico deberán evaluarse al año subsiguiente –el sostenedor puede exigirle que deje el curso–. Si un docente resulta evaluado con desempeño básico en tres evaluaciones consecutivas o en forma alternada con desempeño básico o insatisfactorio durante tres evaluaciones consecutivas, deja de pertenecer a la dotación docente.

- Los sostenedores podrán crear y administrar sistemas de evaluación que complementen a los mecanismos establecidos en esta ley para los docentes que se desempeñen en funciones de docencia de aula.
- Se establece la *Asignación de Excelencia Pedagógica* para docentes de aula, que se presentan voluntariamente a una prueba y el resultado obtenido en dicha evaluación da origen a esta asignación; también se tiene en cuenta el grado de concentración de alumnos prioritarios del establecimiento en que se desempeñe<sup>142</sup>. Tendrá una duración de cuatro años.
- Se crea por única vez una asignación denominada “Bono especial para docentes jubilados”, con el objeto de reconocer a aquellos docentes que se encuentren jubilados a diciembre de 2010.

Un año más tarde, el presidente Piñera expone frente al Congreso los fundamentos de otro proyecto de ley que apunta a la modificación de la carrera docente en el ámbito municipal. En su discurso define a los docentes como inefectivos o efectivos: a los primeros los caracteriza

como aquel que puede retrasar los aprendizajes de un niño de cada año hasta seis meses respecto de estudiantes que enfrentaron profesores apropiados. Al mismo tiempo los docentes más efectivos pueden hacer avanzar a los estudiantes en igual período en el equivalente hasta a 1,5 años escolares. (Piñera, 2012, p. 2)

Las principales ideas de este proyecto refuerzan la figura del director de las escuelas municipales otorgándole mayores competencias en la instancia de evaluación de desempeño de los docentes que trabajan en su escuela. Si bien no desestima los procesos de evaluación llevados a cabo por el SNED, entiende que es el director quien tiene “más” conocimiento sobre el desempeño de sus docentes, y los resultados de estos le posibilitarán otorgar bonos de desempeño, así como también participa en la definición del concurso. Al mismo tiempo, para incorporarse al sistema de educación subvencionada será necesario que el docente supere la Prueba de Selección Universitaria (SPU) y que haya aprobado también el Examen Inicial de Excelencia Profesional Docente.

---

<sup>142</sup> Se entiende por establecimiento educacional de alta concentración de alumnos prioritarios, aquel que tenga al menos un 60% de concentración de alumnos prioritarios que son aquellos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares puede dificultar sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo, el criterio lo determina anualmente el MINED.

Se establecen cuatro niveles de desarrollo docente: inicial, preparado, avanzado y experto; cada nivel tiene un correlato remunerativo distinto y las evaluaciones habilitan a los docentes el paso de un nivel a otro. Se establecen asignaciones de desempeño docente –para los docentes con evaluaciones altas– y se crea un examen inicial de excelencia pedagógica, requisito de ingreso a la docencia. Asimismo, se modifica la proporción entre horas lectivas y no lectivas, quedando en un 70% de horas de clases y 30% de horas no lectivas.

Es importante tener en cuenta que la administración de Piñera, desde sus marcos políticos ideológicos, no pudo dar respuestas satisfactorias a las demandas planteadas por el movimiento estudiantil, a las que luego se sumaron otros sectores políticos y sociales.

Si se pone el foco en nuestro objeto de estudio, las medidas adoptadas condujeron a mayores niveles de autonomía por parte de las instituciones: se ampliaron las facultades de los directores, se apeló a la capacidad de gerenciar las instituciones escolares y se les otorgó libertad para administrar los bonos de desempeño para los docentes y/o intervenir en los concursos docentes. De la mano de estas medidas, el Estado refuerza y amplía los dispositivos de evaluación, en este caso docente; propone pruebas tanto al momento del ingreso como durante el desarrollo de la carrera docente y, en el segundo caso, las vincula con incentivos económicos. Es decir, por un lado, es el Estado quien decide desprenderse de funciones y responsabilidad “históricas” con relación a los desempeños y carrera de los maestros y profesores y las delega en un estamento del sector docente –que en general demanda esa “autonomía” para la toma de decisiones y que, a la vez, puede convertirse en un aliado de la política estatal–. y por el otro, sólo se reserva para sí la responsabilidad de evaluar los resultados.

Uno de los argumentos que sustentan en parte las propuestas es que la mejora en la práctica profesional a través de estas herramientas tendría un impacto casi directo en la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Y, de algún modo, se refuerza la idea que hay que “actuar” sobre el docente “eficiente” en función de garantizar el “éxito escolar de las poblaciones más castigadas”. Así, se coincide con García Huidobro (2011) cuando afirma que

para lograrlo hay que ser cuidadosos. El fomentar el descrédito generalizado de los actuales profesores y profesoras y de las escuelas de educación, además de injusto con quienes lo están haciendo bien y con dedicación, puede desanimar a quienes deben hacer el esfuerzo de renovar y mejorar sus prácticas. Hay que recordar el aserto muchas veces repetido: «si bien los

docentes pueden ser parte del actual problema de la educación, ellos son ciertamente una parte fundamental de la solución». (p. 13)

La nueva administración de Bachelet (2014-2018) enfrenta el desafío de encarar una reforma educacional, eje de su campaña, lo que le permitió sumar apoyos de diversos sectores políticos, sociales y estudiantiles. Inmerso en ese proceso, el gobierno está abocado a revisar los criterios de financiamiento del sistema, los modos de ingreso a la universidad, terminar con el lucro y la selección escolar –fin del copago–, con el propósito de alcanzar la gratuidad en todo el sistema educativo.

## ***5.2 México entre los cambios, las deudas y las presiones***

En 1993, en la educación mexicana se inicia un proceso de descentralización en la toma de decisiones con el cual se apostaba a acompañar y fortalecer las relaciones entre el desarrollo económico y las áreas educativas. La descentralización de la educación<sup>143</sup> se promovía sosteniendo que la cercanía de los gobiernos estatales con la cotidianeidad de la escuela iba a abonar a la mejora de las instituciones escolares y se convocaría a otras poblaciones que en décadas anteriores no habían sido tenidas en cuenta.

De las reformas a la Ley General de Educación, a lo largo de la década de los noventa y lo que va de este inicio de milenio, se destacan: la de 1993, en la que se establece la obligatoriedad de la educación secundaria, legalmente esto significa que el Estado debe impartirla de manera gratuita y laica a todos los individuos y, que los padres de familia deben enviar a sus hijos a la escuela –pública o privada– para cursar tres años más de escolaridad básica. La de 2002, se reforman a los artículos 3° y 31° de la Constitución, para establecer la obligatoriedad de cursar la educación preescolar. Ambas reformas amplían la escolaridad básica obligatoria, a 12 años, tres de preescolar, seis de primaria y tres de educación secundaria. Además, en diciembre de 2002 se reformó al artículo 25° de la Ley General de Educación (LGE) para obligar por ley al Estado a asignar un gasto educativo no menor a 8 por ciento del PIB, siguiendo la recomendación de la UNESCO. Para dar cumplimiento a esta disposición, se propuso que el Estado incrementara gradualmente cada año los recursos a fin de alcanzar ese porcentaje en el año 2006. (Góngora Soberanes y Leyva Piña, 2008, p. 10)

El gobierno del entonces presidente Salinas de Gortari (1988-1994) firma un acuerdo con la organización gremial docente más importante del país: el Sindicato Nacional de Trabajadores

---

<sup>143</sup> “En 1973, la Secretaría de Educación Pública (SEP) empezó la desconcentración mediante la creación de nueve unidades de servicios descentralizados y treinta subunidades de servicios descentralizados. El movimiento desconcentrador se proponía descongestionar la administración del sistema educativo creando departamentos de administración fuera del sector central de la SEP” (Jones Tamayo, 2014, p. 22).

de la Educación (SNTE) –creado en 1943–, y da comienzo a este proceso de descentralización de la mano de la revisión de los contenidos y materiales educativos y la puesta en marcha de una Carrera Magisterial (CM) que

dará respuestas a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que los maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en la preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial. (Acuerdo Base, 1992, p. 12)

Se crea, entonces, una Comisión Nacional Mixta que, como máximo organismo de gobierno, es la única facultada para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos, así como para supervisar y evaluar el desarrollo del Programa Nacional de Carrera Magisterial, integrado por representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE). También se establece un ámbito para la definición de paritarias integradas de manera similar entre las autoridades educativas y los miembros de la organización gremial docente.

Bajo la organización de una conducción y operación compartida entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el principal sindicato docente (SNTE) se consolidó una estructura que emitiría las normas, los lineamientos, las disposiciones y acuerdos a través de una Comisión Paritaria Estatal que, a su vez, operaría en cada entidad federativa. Al mismo tiempo, a nivel local, cada entidad federativa sería la responsable de hacer respetar, cumplir y difundir los lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional Mixta, como también de realizar, de acuerdo a la norma, un listado de aquellos docentes que deseaban su incorporación o promoción en el programa; además, la comisión paritaria estatal está a cargo de un órgano de Evaluación Escolar, constituido en cada plantel por todos los profesores del consejo técnico escolar o su equivalente y un representante sindical (Escárcega y Vega Villareal, 2007).

A pesar de que el sindicato docente formaba parte,

el acuerdo encontró una oposición férrea por parte del SNTE que realizó numerosas maniobras para hacerlo fracasar. Con el control de las comisiones de educación de ambas Cámaras del Congreso, una vez que se elaboró la “ley secundaria” (la Ley General de Educación) el

sindicato despojó de todo poder de decisión a los consejos sociales de educación<sup>144</sup> y los convirtió en meras entidades metafísicas. La transferencia de los servicios educativos a los estados se hizo apresuradamente y tropezó con múltiples dificultades normativas, financieras, etcétera, hasta el extremo que algunos gobernadores pidieron que los servicios educativos regresaran a manos de la Federación. En poco tiempo se advirtió que la carrera magisterial se había convertido en un sistema credencialista de movilidad en el trabajo que no impactaba en los resultados de aprendizaje. Asimismo, surgieron en este tiempo abundantes evidencias de los inconvenientes que tenía para México la existencia de un currículum estandarizado. (Guevara Niebla, 2013, p. 2)

La presencia de esta organización gremial docente fue más allá del área educativa, incursionó en la política partidaria mexicana, propició soportes económicos que sustentaran las diversas actividades y decidió tener presencia legislativa. En suma, se constituyó en un actor político de creciente peso (De Ibarrola, 2014; De Ibarrola y Loyo, 2001; Del Castillo, 2014; Murillo, 2008; Ornellas, 2002), pasando a constituirse en el interlocutor privilegiado y consultor principal en el área educativa a la hora de tomar decisiones. La determinación de jugar en el terreno político implicó que postulara a sus dirigentes como parlamentarios con el objetivo de estar presentes en las comisiones relacionadas con la educación y la economía.

En la Cámara de Diputados en tres de las últimas cuatro legislaturas, la mitad o más de los miembros de la mesa directiva de la Comisión reportan su pertenencia al SNTE, y más de un tercio de los integrantes de la Comisión también son agremiados. En el Senado, la mitad de la mesa directiva de la Comisión en la Legislatura LVII era miembro activo del SNTE, pero a nivel de miembros su participación fue menor (23%). En la siguiente Legislatura (LVIII), la intervención del sindicato en las comisiones fue muy baja. Sin embargo, en las últimas dos, un tercio de la mesa directiva de la Comisión forma parte de él. Todo esto sugiere que en los últimos 10 años el SNTE ha mantenido una participación importante en las comisiones de Educación del Congreso, especialmente en la Cámara de Diputados, lo que indica que gran parte de la legislación educativa que se genera al interior de estas comisiones ha sido (o tiene el potencial de ser) influida por las posiciones del sindicato. (Santibáñez, 2008, p. 428)

Si bien no es objeto del presente capítulo el estudio de las características de esta organización gremial docente, sí es necesario resaltar su importancia creciente como sujeto político en la escena mexicana, no sólo desde el área que nos ocupa, sino que es necesario resaltar el fortalecimiento de su brazo político partidario y el creciente poder económico que le

---

<sup>144</sup> “Los Consejos Escolares de Participación Social son figuras creadas con la promulgación de la Ley General de Educación 1993, Capítulo VII, artículos 68 y 73 (dedicados a dichos consejos). El artículo 69 de la dicha Ley especifica las funciones de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación. Estos Consejos Escolares surgieron a partir de la necesidad que el Gobierno Federal tuvo para hacer partícipes a las escuelas en la búsqueda de soluciones de las necesidades sociales presentes en los procesos sociales de la comunidad. Por lo tanto, los Consejos Escolares de participación social son la instancia de consulta, colaboración, apoyo, gestoría e información de cada escuela de educación básica”. <http://www.sined.mx/sitios/comites/que-es-un-consejo.htm> (Consultado en julio de 2015).

permitieron su consolidación en todo el extenso territorio; aunque, como se verá más adelante, la coyuntura actual presenta otras características.

Diversas administraciones proclamaron pactos, acuerdos, cartas de intención en los cuales la firma y el compromiso del principal sindicato era la clave “del éxito” de los mismos<sup>145</sup>.

*Cada vez que llega un nuevo gobierno, dependiendo del secretario y del estilo del gobierno, arman a nivel federal las políticas. Tuvimos un caso en 1993 con Zedillo, donde primero fue Secretario de Educación y luego Presidente con quien se podría decir que la política educativa se mantuvo y allí se ubica la Carrera Magisterial. Otro período interesante, para comprender la política educativa mexicana, es el panista del 2000 al 2012, ¿cuál es el problema ahí? Es que fue muy difícil ver la política educativa. Es decir, no había política educativa sino programas, una serie de programas; ellos le llamaron a ese sistema de administración “gerenciamiento público”. Pero no hubo mucho, más bien administraron lo que ya venía. Es decir, no hubo cambios en relación a la política del 92 para el caso del Carrera Magisterial. Y bueno, lo que nos encontramos ahora con el sexenio actual, a partir de la llegada del PRI al poder después de 12 años de no estarlo y con un equipo nuevo, son todos muy jóvenes en los espacios de toma de decisión, es un intento de búsqueda de una nueva política.*<sup>146</sup>

En el 2008 se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación<sup>147</sup> entre las autoridades de la Secretaría de Educación y los principales dirigentes gremiales. Allí se abordaba la profesionalización docente y de las autoridades educativas, entre otros aspectos, y se establecía una serie de acuerdos, consecuencias y un plazo de cumplimiento. A partir de la sistemática influencia internacional, a través de informes y evaluaciones, en el 2011 se realizaron algunos ajustes a la Carrera Magisterial que fueron expresados en los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial. En agosto de ese año se concretaron el Programa de Estímulos a la Calidad Docente y la Evaluación Universal (Cordero Arroyo, Luna Serrano y Patiño Alonso, 2013).

*Se empieza esta carrera magisterial y empiezan una serie de acciones donde una de las cosas tiene que ver con la mejora salarial de los maestros. En el caso mexicano, la cuestión salarial se daba por entidades, es decir, cada Estado negociaba con sus gobernadores el salario que le iba a tocar. La Carrera Magisterial surge en ese momento como un modo de pensar en un salario igual, un nuevo esquema de mejoramiento salarial y entonces se obtienen puntos y hay niveles. El problema, acá es que nunca se asoció la mejora a la mejora del desempeño*

---

<sup>145</sup> Cabe como ejemplo el decreto reglamentario de 1973 sobre el escalafón de los trabajadores de servicios de la Secretaría de Educación Pública que estructura y consolida el binomio SEP-SNTE para todos aquellos asuntos relacionados a cuestiones paritarias y laborales; así, por ejemplo, ante dos maestros que presentaran igualdad de condiciones para el acceso a una plaza docente se priorizaba a aquel que estuviera sindicalizado.

<sup>146</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a Oswaldo Ramírez González, académico mexicano, periodista especializado en educación, diciembre 2014.

<sup>147</sup> Ver [http://www.oei.es/pdfs/alianza\\_educacion\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf)

*docente. Todo se resumió a la presentación de exámenes de opción múltiple, donde la antigüedad tenía mucho peso.*<sup>148</sup>

Carrera Magisterial, estímulos a la calidad docente y a la evaluación universal eran tres puntos en los que se apoyaría la evaluación docente en México y a partir de ellos se definieron los lineamientos; de esta manera, los programas y lineamientos se relacionarían con distintos aspectos o ítems.

Cuadro 10. *Comparativo sobre los principales lineamientos de la Carrera Magisterial: 2008 y 2011-2013*

	<b>Lineamientos 2008</b>	<b>Lineamientos 2011-2013</b>
<b>Participantes</b>	Incluye a todos los profesores de educación básica cuya categoría esté registrada. Su participación es voluntaria e individual.	Podrán participar, en igualdad de condiciones, los profesores afiliados al SNTE que trabajan en los centros de educación básica.
<b>Niveles</b>	Sistema de promoción horizontal, integrado por 5 niveles de estímulos (A, B, C, D, E) que permite al docente de educación básica superarse profesionalmente. El estímulo económico que proporciona cada nivel de la CM representaría un ingreso significativo para el docente en relación con la plaza inicial: en el comienzo (nivel A) para cumplir con determinada antigüedad en el sistema y grado académico, y los demás niveles son consecutivos y seriales; no obstante, para promover en el programa los docentes deberían cumplir con los años de permanencia efectiva en el nivel de Carrera Magisterial, la cantidad de años requerida disminuiría si el trabajo se realiza en una zona de bajo desarrollo. El nivel de CM se conservará cuando el docente cambie de función y se perderá si docente se traslada de estado sin el aval de la Comisión Nacional Mixta.	
<b>Vertientes</b>	El profesor debe desempeñarse en las funciones propias de alguna de las tres vertientes del programa: docente frente a grupo, personal en funciones directivas, de supervisión y comisionados, o profesores que realizan actividades técnico-pedagógicas.	

<sup>148</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a Oswaldo Ramírez González, académico mexicano, periodista especializado en educación, diciembre 2014.

<b>Sistema de evaluación</b>	Su objetivo es la determinación de las características, requisitos y perfiles necesarios que debe cubrir un docente de Educación Básica para incorporarse al programa. Cada vertiente contempla sus factores, cada uno con un puntaje.	
	Antigüedad: años desempeñados en el servicio docente en Educación Básica.	
	Hasta 10 puntos	Hasta 5 puntos
	Grado académico: son las instancias de formación reconocidas y acreditadas por el docente en su formación profesional.	
	Hasta 15 puntos	–
	Preparación profesional: corresponde a los conocimientos que requiere el docente para desarrollar su tarea. La SEP elabora un instrumento de evaluación, después de la aplicación de dicho instrumento la Comisión Nacional SEP/SNTE lo revisa.	
	28 puntos <sup>149</sup>	Hasta 5 puntos
	Acreditación de cursos de actualización y superación del magisterio: consiste en la acreditación de los cursos realizados para fortalecer su formación.	
	Hasta 17 puntos	–
	Desempeño Profesional: acciones cotidianas realizadas por el docente en el desempeño de sus funciones. Cada vertiente tiene sus especificaciones.	
	Sólo se pondera la segunda vertiente	–
	Aprovechamiento escolar: se evalúan los aprendizajes de los alumnos.	
	Hasta 20 puntos, no pondera en las otras dos vertientes	Hasta 50 puntos y pondera en las demás vertientes
	Actividades curriculares: son las acciones extraordinarias que realizan fuera del horario escolar dirigidas al fortalecimiento de los aprendizajes de los alumnos (por ejemplo, fomento de la lectura, prevención de adicciones, etc.)	

<sup>149</sup> Sólo se expone lo pautado para la primera vertiente, es decir, los maestros y profesores frente a alumnos.

		Hasta 20 puntos
	Formación continua: son las acciones secuenciales y permanentes para profesionalizar la práctica educativa	
		Hasta 20 puntos
	Evaluación Global: es la integración de todos los factores propios de cada vertiente (100 puntos en total)	

Fuente: elaboración propia basada en los lineamientos de la Carrera Magisterial del 2008 y del 2011, Documentos de la Comisión Nacional de la Carrera Magisterial SEP-SNTE, México.

En las últimas modificaciones, puede observarse un mayor peso de la formación docente continua, la capacitación, aspecto introducido ese año<sup>150</sup>; por esta razón, la formación es un factor más a considerar para definir la calificación de carrera<sup>151</sup> (CM, 2011). En síntesis, la propuesta se basó fundamentalmente en tres factores:

1. El logro académico de los alumnos evaluado a través de las Pruebas Enlace<sup>152</sup>
2. Cursos de actualización. La formación continua de los docentes tomaría en consideración los cursos que orientan sus trayectos formativos
3. Desempeño profesional

Asimismo, en las modificaciones realizadas a partir de 2011, la estructura de gestión de la Comisión se amplía: dispone de un organigrama más complejo y hay una mención explícita a la afiliación al gremio docente como requisito de participación en la carrera, que sigue manteniendo su carácter voluntario e individual, de lo que se deduce una mayor injerencia de la organización gremial en este tema.

<sup>150</sup> “Privilegiar la capacitación, actualización y superación profesionales del docente, mediante su participación de procesos de formación continua que contribuyan a mejorar su desempeño” (SEP-SNTE, 2011d, p. 7).

<sup>151</sup> De acuerdo con el anexo 7 de los lineamientos de la Carrera Magisterial, los 20 puntos sólo se consiguen cursando 120 horas de formación continua fuera de horario escolar, donde una hora acreditada de formación continua equivale a 0.1666 puntos. El incremento de horas de formación fue una de las reformas de los lineamientos de la Carrera Magisterial de 2011, ya que antes este factor tenía un puntaje de 40 horas (SEP-SNTE, 1998 y 2011d; CM, 2013).

<sup>152</sup> Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares (ENLACE) prueba que se implementó en 2005 bajo el gobierno de Vicente Fox. Al poco tiempo de la instrumentación del examen, especialistas en evaluación ya habían advertido que este recurso no mejoraría el aprendizaje de los alumnos de educación básica.

La propuesta de la Carrera Magisterial, su implementación y desarrollo han sido objeto de críticas. Por un lado, se advierte sobre las expectativas depositadas en ella en relación con la mejora de los aprendizajes; al mismo tiempo, se señala el creciente peso de la organización gremial en la direccionalidad de la misma. El impacto parecía no ser significativo: cuantos más estímulos económicos recibían los docentes, fruto de la implementación de la Carrera Magisterial, el aprovechamiento escolar era más bajo. Además, la ponderación del factor relacionado con el aprovechamiento escolar traducido en los estímulos económicos generó una serie de prácticas escolares que segregaban a aquellos alumnos que por sus performances “podían bajar la media de la clase” y, por ende, impactaban en la retribución económica del docente.

En los programas de compensación salarial, el componente que mayor peso tiene es aprovechamiento escolar. Actualmente, se ha concluido que Enlace es la evaluación que se utilizará para obtener la calificación de los alumnos. En la Carrera Magisterial, el factor aprovechamiento escolar tiene el 50% del puntaje y en el de Estímulos a la Calidad Docente es el único factor que determina el estímulo para los maestros en cuyos grados se aplica Enlace. En el caso de los maestros de educación preescolar y de educación especial en cuyas aulas no se aplica este examen, su estímulo se establece por el mayor de los puntajes obtenidos en la evaluación del factor preparación profesional de la Carrera Magisterial entre alguno de los tres ciclos escolares anteriores. (Cordero Arroyo, Luna Serrano y Patiño Alonso, 2013, p. 11)

De acuerdo con Santibáñez (2008),

la conducta del maestro es moldeada con base en un estímulo-respuesta. El programa de Carrera Magisterial se autodefine como un estímulo económico al desempeño docente. Sin embargo, ha propiciado que la actualización permanente de los docentes frente a grupo sea más una motivación extrínseca por obtener mejores percepciones salariales, en vez de ser vista como una necesidad intrínseca encaminada a mejorar la práctica docente. Carrera Magisterial<sup>153</sup> ha propiciado que los maestros se conviertan en una burda metáfora de los perros de Pavlov, salivando con la administración de estímulos artificiales, denominados condicionamiento reflejo. (p. 109)<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Según la información oficial, en el 2014 en la carrera magisterial se encuentran 830.000 maestros y fuera de ella los 400.000 que no están en las aulas, en comisión de servicio.

<sup>154</sup> Contrario a lo que declaran los encabezados de los diarios y las editoriales de no pocos expertos en educación respecto a que la mayoría de los maestros “reprueba” los exámenes, la variable determinante para la asignación de plazas a los aspirantes es la oferta disponible en cada entidad federativa y no la cantidad de aciertos obtenidos por ellos en las pruebas. En todo caso, el número y la dificultad de los aciertos no son inocuos. La probabilidad de obtener una plaza es muy diversa, no se dispone de información respecto a la cantidad requerida de plazas en cada entidad federativa; en cambio, sí se sabe el número de plazas que se someten a concurso o la proporción de ellas que es otorgada y también que hay entidades federativas que incluyen “otras evaluaciones” en el concurso, además de los exámenes nacionales de conocimientos y habilidades docentes.

### ***5.2.1 De la Carrera Magisterial al Servicio Profesional Docente.***

A dos semanas de asumir, el presidente Peña Nieto (2012-2018) propone un conjunto de iniciativas plasmadas en el Pacto por México<sup>155</sup> en el cual prioriza la convergencia de los partidos políticos<sup>156</sup> en lugar de la organización gremial docente. Entre otros compromisos, se crea el Servicio Profesional Docente: un instrumento que pretende ser superador de la Carrera Magisterial, en el cual

se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores. (Compromiso 12, Pacto por México, 2013).

Además de esto, propone la autonomía del Instituto de Evaluación Educativa –creado en el 2002–.

Una reforma constitucional y legal para consolidar y sistematizar la evaluación e instituir un servicio profesional docente se ha conseguido con la resistencia de los maestros de la Coordinadora de Trabajadores de la Educación<sup>157</sup> y aparentemente en algunos estados donde la disidencia no es particularmente fuerte. La oposición del SNTE se logró evitar, por lo menos a nivel de la dirigencia nacional, porque la lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, fue separada de su cargo vitalicio como presidenta del sindicato nacional, habiendo sido acusada del delito de operación con recursos de procedencia ilícita. (Jones Tamayo, 2014, p. 3)

Cabe señalar que en este acuerdo la presencia de los representantes del SNTE tuvo menor relevancia que en los anteriores, la conducción de esta organización gremial/político-partidaria fue destituida acusada de fraude y corrupción, entre otras razones.

El Servicio Profesional Docente se fundamenta en la mejora del servicio educativo y de la práctica docente a partir de la implementación de evaluaciones tanto al ingreso a la docencia como durante el desempeño, de la mano de políticas de incentivos económicos y otro tipo de estímulos. Se propone que la evaluación deberá ser un instrumento que tenga en cuenta la influencia de factores externos, por ejemplo, las condiciones de vida de los alumnos, las características de las escuelas, su ubicación y entorno, es decir, las condiciones en las cuales el docente desempeña su trabajo (Del Castillo, 2014).

---

<sup>155</sup> Ver <http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas/reforma-educativa/>

<sup>156</sup> Firman el pacto el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el PAN (Partido Acción Nacional) y el PRD (Partido Revolución Democrática).

<sup>157</sup> Organización gremial docente opositora al SNTE.

Sustentado en una disposición constitucional, en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio establece además las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales “en su calidad de servidores del Estado”.

El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades. (Anexo Ley para reformular el artículo 3 de la Constitución)

Se coincide con Santibáñez (2013) cuando afirma que

es difícil pensar cómo se puede elegir a un buen docente, al que se le va a pedir que tenga conocimientos pedagógicos, de su materia, y además buenas habilidades de expresión oral y escrita, negociación (para lidiar con autoridades y padres de familia), creatividad (para adaptar su estilo de enseñanza a niños con diferentes trayectorias de aprendizaje), responsabilidad, pensamiento crítico, entre otros, mediante un examen estandarizado de opción múltiple. (p. 1)

La propuesta del Servicio Profesional Docente se estructura sobre un sostén: la evaluación de desempeño, insumo significativo tanto a la hora del ascenso como en el momento de obtener la estabilidad en cargo. Quedan varias discusiones y cuestiones pendientes a resolver, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de participación de los docentes es un señalamiento realizado por algunos autores (Arnaut Salgado, 2014; De Ibarrola, 2014).

Como señalan algunos pedagogos mexicanos, ante este proceso de distanciamiento de la organización gremial docente (SNTE) del escenario central de la toma de decisiones, «se corre el riesgo suplantar el “poder gremial” por el “poder empresarial” –por ejemplo, Mexicanos Primero<sup>158</sup>– y, de este modo, la apelación acerca de la rectoría del Estado quedaría

---

<sup>158</sup> Desde el 2005, se constituyó una asociación civil sin fines de lucro que “«invita a que todos juntos construyamos el México en el que deseamos vivir en el año 2030; un México que ponga a todos los mexicanos primero, con la convicción de que: “Sólo la educación de calidad cambia a México”. Para Mexicanos Primero, la fuerza del cambio está en nosotros mismos, por eso, convocamos y trabajamos con cada uno de los actores sociales: madres y padres de familia, maestros, directivos escolares, alumnos, medios de comunicación, autoridades educativas, legisladores y sociedad civil a través de la movilización y participación, bajo la premisa de que sólo con el compromiso y responsabilidad de todos es posible lograr un cambio. Mexicanos Primero es una propuesta muy concreta de cómo mejorar la calidad de la educación del país» <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/lo-que-hacemos>. (Consultado en agosto de 2015)

vacía de sentido» (Arnaut Salgado, 2014, p 76). Además, en relación con el gobierno de la educación, algunas entidades gubernamentales federales retomarían atribuciones transferidas en décadas pasadas a los gobiernos locales.

La nueva ley establece una evaluación obligatoria, por lo menos cada cuatro años (artículo 52), acompañada de programas de regularización en el caso de que no se demuestre un desempeño suficiente, para cuya aprobación se ofrecen hasta tres oportunidades, pero dará por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad en el caso de que no se logre esa evaluación satisfactoria (De Ibarrola, 2014).

La reciente propuesta se inserta en un contexto político complejo que está atravesado por problemas económicos, con un buen número de ciudadanos perplejo ante la muerte y desaparición de miles y miles de personas, y con una justicia que no actúa de modo claro y efectivo. La implementación de la propuesta está, sin dudas, superada por esta difícil coyuntura. Queda pendiente su plena puesta en marcha, que debe enfrentar la oposición de algunos grupos de docentes que la encuentran avasallante de los derechos ya adquiridos a razón de la falta de planificación a mediano plazo, la ausencia de recursos para sostenerla y los reducidos espacios de participación orgánica de los maestros y profesores.

México intenta retomar el timón de la conducción de su sistema educativo: antes con la presencia –e intervención en los asuntos públicos– de una organización gremial docente sólida parecía que poco se podía avanzar en cambios y/o reformas en función de garantizar una educación de calidad para todos los ciudadanos. Tras la dispersión del poder político/gremial de ese sector del gremialismo docente como fue el SNTE, quedan expuestas las dificultades presentes para marchar en la dirección en que pretende ir.

### ***5.3 Colombia: dos regulaciones laborales y tensión con el sindicato***

La historia reciente colombiana está signada por la búsqueda de la paz, la mejora de la economía y la ubicación del país en el mercado mundial. En cuanto a la regulación del trabajo docente, en 1979 a través del Decreto Ley 2.277/79, se establecen las condiciones generales de la profesión docente y se estructura –por primera vez– una regulación laboral, la cual establece una carrera escalafonaria, de ascenso vertical, con un fuerte hincapié en la antigüedad en el puesto de trabajo y una importante estimulación –con impacto en lo salarial–

a la capacitación –a través de la adquisición de créditos–. A nivel nacional los docentes colombianos, por primera vez, compartían las normas regulatorias en su trabajo y criterios similares en la fijación del salario.

En materia de gestión pública, en la década de los noventa, el país se acopló a la tendencia presente en América Latina al optar por un paulatino proceso de descentralización en cuyo marco se transfirieron los servicios educativos a las entidades que reunían los requisitos para hacerse cargo de ellos y se comenzaron a implementar operativos de evaluación de los aprendizajes y cambios en el currículo, y se elaboró un nuevo marco normativo para la formación de educadores.

De acuerdo con Galvis y Bonilla Mejía (2011),

las diferencias entre secretarías de educación, municipios y departamentos contribuyen de manera significativa a la desigualdad total. Y también las diferencias entre zonas urbanas y rurales, y entre municipios certificados<sup>159</sup> y no certificados. Esto implica que el acceso a la educación de calidad no es aleatorio, y que los estudiantes de algunas regiones y ciudades tienen ventajas sobre los de otras, en la medida en que tienen acceso a docentes mejor preparados. (p. 299)

*A partir de la Ley N° 60 de 1993 –aplicación de la descentralización en salud y educación, de acuerdo con la Constitución de 1991–, se pone de manifiesto la gran cantidad de municipios con deudas históricas hacia el sector docente, salarios impagos y variados modos de ingreso a la docencia. Como resultado de contrataciones realizadas localmente, antes de 1979 había desorden administrativo y financiero en la administración y ejecución del presupuesto salarial docente, los procesos de transferencia puestos en marcha requerían indefectiblemente administraciones más organizadas, con capacidad de planificar y presupuestar de acuerdo a las necesidades y recursos. El establecimiento de un cuerpo normativo promovió y ayudó a un proceso de ordenamiento en las gestiones.<sup>160</sup>*

Las posturas relativas al lugar que ocupan los docentes en la escena política y social colombiana varían. Por ejemplo, para Bocanegra Acosta (2010),

---

<sup>159</sup> “... Entidad territorial certificada en educación: según la Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 286 y 287, las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas que tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y de la ley. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, son entidades territoriales certificadas en educación los departamentos, los distritos y los municipios con más de 100.000 habitantes. También podrán certificarse aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que cumplan con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera. En la actualidad el sector educativo se encuentra descentralizado en 94 entidades territoriales certificadas: 32 departamentos, 4 distritos y 58 municipios certificados. <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/glosario.html>, (Consultado en setiembre de 2015).

<sup>160</sup> Entrevista realizada por R. Perazza a Gloria M Álvarez, directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional, Colombia, 2007.

los educadores colombianos vinculados a la educación pública (financiada por el Estado) se han reconocido como un actor organizado gremialmente, con relativa capacidad de movilización e incidencia en la sociedad y en la política sectorial. Condición que representa una talanquera<sup>161</sup> para las políticas públicas que en Colombia han pretendido direccionar el sector en el marco de las necesidades de la globalización, el libre mercado y la competitividad [...] Fueron varios los importantes logros alcanzados por esta organización gremial durante ese proceso de movilización y huelgas que duro varias décadas, pero el más importante lo constituye el acuerdo obtenido con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), conocido como Decreto 2277 de 1979 o Estatuto Docente. Significó, entre otros, estabilidad laboral y un régimen de carrera que les garantiza a los maestros el ascenso y el mejoramiento salarial a partir de la formación académica y la actualización. (pp. 31 y 34)

La posible aplicación de lo pautado en la Constitución de 1991 en términos de descentralización, junto con lo estipulado por el estatuto de 1979, implicaba una alta capacidad de previsión presupuestaria, dado que se le otorgaba un lugar relevante a la capacitación de los docentes vinculada a un incremento salarial –distribuido en distintos grados escalafonarios–. Uno de los problemas fue la reducida capacidad de anticipación y planeamiento en la distribución de plazas por parte del Estado nacional y/o las entidades territoriales; es decir, no era factible adelantar el número de docentes en condiciones de ascender de grado escalafonario de año en año, lo cual implicaba ajustes y reajustes presupuestarios.

En el 2002, el gobierno propone un nuevo estatuto laboral docente el cual fue resistido por la principal organización docente del país: la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), creada en 1959, que había sido propulsora del primer régimen laboral docente como también había participado activamente del llamado movimiento pedagógico colombiano<sup>162</sup>.

*Fecode es la única organización en Colombia que junto con los padres de familia y los estudiantes y unos importantes sectores de intelectuales y académicos, venimos defendiendo la educación pública porque creemos que es un escenario donde se construye democracia. La educación privada, la educación privatizada no permite este tipo de democracias de discutir los problemas de la nación, entonces, creo que Fecode ha sido muy importante para*

---

<sup>161</sup> Valla, pared o cualquier parapeto defensivo.

<sup>162</sup>En 1982, surge el llamado Movimiento Pedagógico en Colombia, gestado principalmente por los maestros a través de su organización gremial (FECODE): “el Movimiento Pedagógico surgió de la confluencia de cuatro procesos históricos, así: 1) La reforma curricular que se pretendía imponer por parte del Ministerio de Educación Nacional; 2) El auge de los Movimientos Sociales que intentaban construir Proyectos Alternativos; 3) La emergencia histórica de unos sujetos de pedagogía que pugnaban contra los modelos en boga; y 4) Con la emergencia de un actor social colectivo que da sentido a ese quehacer” (Valencia, 2006, p. 102).

*Colombia porque se ha constituido como lo que sucede en el resto de América Latina y el mundo: que los sindicatos defendemos la educación pública.*<sup>163</sup>

Al igual que otras organizaciones sindicales docentes de la región, algunos de sus dirigentes pasaron de ocupar cargos en la entidad gremial a puestos legislativos o ejecutivos<sup>164</sup>.

### **5.3.1 Características del nuevo estatuto**

El decreto 1278/2002 se destaca en los siguientes aspectos:

- Ingreso a la carrera: luego de una selección se inscriben en el escalafón docente.
- El mérito es considerado fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.
- Habilita el ingreso al servicio educativo estatal a aquellos que posean título de licenciado/profesional por una institución de educación superior.
- Concurso de méritos –pruebas de competencias–.
- Un año de período de prueba.

---

<sup>163</sup> Entrevista realizada por G. Gasparini en el marco del Seminario sobre Trabajo Docente dictado por R. Perazza –créditos UBA–, Buenos Aires, 2009, al Prof. Senén Niño Avendaño, presidente de FECODE (2008-2013), vicepresidente de la CUT (2013), asesor educativo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), integrante del Comité Ejecutivo Mundial de la Internacional de la Educación y senador de la República de Colombia (2014-2018).

<sup>164</sup> “Por los logros alcanzados a través de la movilización y la huelga, se conjugan y se expresan en el XII Congreso realizado en Bucaramanga en 1982 bajo la consigna de «Educar y luchar por la liberación nacional». El Congreso aprobó impulsar «la construcción de un movimiento pedagógico que conllevara la recuperación del maestro como trabajador de la cultura y en su proyección social al interior de toda la comunidad»; se aprobó la publicación de la revista Educación y Cultura que fuese la expresión de ese movimiento; y se ordenó la creación del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID). Esta decisión fue ratificada en el congreso de FECODE realizado en la ciudad de San Juan de Pasto (departamento de Nariño) en 1985. [...] La coyuntura de los noventa estuvo signada por la realización de la Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación de la Constitución Política de 1991. El sector magisterial tuvo participación relativamente destacada en este proceso político. La Constituyente permitió la emergencia de nuevas expresiones políticas, como ocurrió con los cuadros desmovilizados del Movimiento 19 de abril (M19) y otros grupos armados, caso del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), así como de dirigentes sindicales, entre los cuales se encontraban un dirigente y un ex dirigente de FECODE, respectivamente, Jaime Dussán Calderón y Abel Rodríguez Céspedes, ex presidentes de dicha organización gremial docente, que lograron acceder a las corporaciones públicas y a la Constituyente, el primero en calidad de asesor de dicha entidad y el segundo como constituyente elegido” (Bocanegra Acosta, 2010, pp. 35 y 38).

- Al terminar el año académico, la persona nombrada en período de prueba será sujeto de evaluación de desempeño laboral y de competencias.
- Los profesionales con título diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación deberán cursar un posgrado en educación o un programa en pedagogía.
- Escalafón compuesto por distintos grados y niveles, tres grados con base en formación académica y cada grado compuesto por cuatro niveles salariales.
- Se podrá ascender cada tres años.
- Tres tipos de evaluación: período de prueba, ordinaria periódica y evaluación de competencias.

A grandes rasgos, esta nueva regulación deja atrás dos pilares fundantes del trabajo docente: el primero está relacionado con la formación pedagógica en la preparación para adquirir el título docente –definida como específica de la tarea a desarrollar, la cual se caracteriza por un conjunto de saberes propios en relación al trabajo docente, a la pedagogía y a las didácticas de las disciplinas, contenidos formadores de la práctica docente–, ya que habilita la incorporación al ámbito escolar de otros profesionales; el segundo está relacionado con la estabilidad laboral en el puesto de trabajo dado que el período de prueba y las distintas evaluaciones a los docentes son elementos que determinan la continuidad –o no– en el trabajo.

Este estatuto quiebra con la idea de la estabilidad laboral. En general, la mayoría de las normas que regulan el trabajo docente asimilan la incorporación a la carrera con la permanencia en el puesto de trabajo. En esta nueva regulación, el ingreso al sistema laboral no va de la mano de la incorporación estable en el escalafón docente. La hipótesis por la cual habilita el ingreso a la carrera docente de otros perfiles profesionales se sustenta en el supuesto de que su admisión en cargos docentes facilitaría la mejora de los resultados de aprendizaje, promovería nuevas conductas en el personal docente de la institución y, a la vez, otros desempeños, y también aportarían otras ideas a las instituciones (Navarro, 2002). Pero, sobre todo, rompe con la idea de que la práctica docente requiere de la apropiación crítica de determinados saberes pedagógicos, didácticos y disciplinares que ayudaran a desarrollar la tarea cotidiana en el aula y también comprender el funcionamiento institucional.

Los docentes deben atravesar exitosamente un período de prueba, evaluaciones de competencias y de desempeño profesional que conducen a un resultado final que define su ingreso o no al escalafón docente. Se le suma la reducción del escalafón de catorce grados a tres con diferentes combinaciones salariales y la incorporación de evaluación de competencias en el momento de ascenso. Asimismo, este nuevo estatuto cumple un doble propósito: por un lado, combina los títulos obtenidos con un componente salarial y, por el otro, el ascenso se torna un proceso evaluativo. Se sostiene, además, que con dicho escalafón docente es factible planificar y anticipar el presupuesto demandado en cada nómina de personal docente.

Un aspecto a destacar, en cuanto al gobierno de la educación, es que la relación Nación-gobiernos locales es permanente: no sólo desde el punto de vista presupuestario, sino que es la instancia nacional quien realiza la convocatoria a concursos y aprueba la proyección de plazas realizada por la entidad territorial (Arias, 2014).

Cuadro 11. Análisis comparativo de las dos regulaciones docentes vigentes en Colombia

	<b>Decreto 2277 de 1979</b>	<b>Ley 1278 de 2002</b>
<b>Definición del tipo de normativa y régimen</b>	Se define un régimen especial (específico) para regular, ingresos, ejercicios, estabilidad, ascenso y retiro del personal docente.  Todos los que ejercen profesión docente (incluye privados y desempleados).	No define un régimen especial. Regula relaciones entre el Estado y docentes a su servicio.
<b>Función docente</b>	Ejercicio de la enseñanza y en planteles oficiales y no oficiales.  Se incluye: dirección y coordinación;  supervisión e inspección;  programación y consejería.	Actividad académica: realización directa del diagnóstico, planificación, ejecución dentro de los procesos de enseñanza aprendizaje.  Extra académica:  orientación estudiantil/atención a la comunidad educativa/actualización y perfeccionamiento.
<b>Docente oficial</b>	Educador que preste sus servicios en entidades estatales. Son empleados estatales considerados en el régimen	Persona que desarrolla labores académicas directas y personalmente con alumnos de establecimientos educativos en el proceso de enseñanza

	estatal.	aprendizaje.
<b>Docente directivo</b>	Con carácter docente: director de escuela o concentración, coordinador o prefecto de disciplina, rector del plantel de enseñanza básica, secundaria o media, jefe o director de núcleo, supervisor o inspector de educación.	Desempeñan: dirección, coordinación, administración, orientación y programación. Director rural del preescolar y básica primaria, rector de institución preescolar, básica y/o media, coordinación.

Fuente: [www.fecode.edu.co/](http://www.fecode.edu.co/) Consultado en diciembre de 2008.

El nuevo diseño de la carrera docente tiene las siguientes características: (1) separa el ingreso al servicio educativo del ingreso a la carrera docente, ya que, luego de una selección, los aspirantes se inscriben en el escalafón docente, y por ende, entran a la carrera; (2) el mérito es considerado fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón; (3) habilita el ingreso al servicio educativo estatal a aquellos que posean título de licenciado profesional por una institución de educación superior; (4) establece concurso de méritos (pruebas de competencias); (5) establece un año de período de prueba a quienes ingresan al servicio educativo; (6) el escalafón está compuesto por distintos grados y niveles, 3 grados con base en formación académica y cada grado compuesto por 4 niveles salariales. (Perazza, 2007, p. 25).

A partir de la ley del 2002, el pasaje a la nueva norma laboral fue voluntario, es decir, aquellos docentes que así lo decidieran podían someterse al nuevo régimen laboral, mientras que aquellos que querían permanecer bajo lo estipulado en el decreto de 1979 podían hacerlo; en cambio, todo aquel que ingresara al sistema educativo por primera vez debía acogerse a la nueva normativa. Por ende, en una misma escuela lo más probable es que se encuentran docentes trabajando bajo regímenes laborales distintos y cumpliendo tareas similares.

Desde diversos sectores se sostiene la estrecha relación que se construye entre la mejora de los aprendizajes y la formación y capacitación docente; como en un buen número de países de América Latina, es posible hallar fundaciones preocupadas por la cuestión educativa y con la firme decisión de influir en las decisiones políticas en ese punto. En Colombia, la Fundación Compartir<sup>165</sup> es una entidad que se involucra en temas educativos, propone la articulación de

---

<sup>165</sup> La Fundación Compartir es una organización empresarial que trabaja en el ámbito educativo en pos de su mejora. Desde 1998, otorga un premio anual a los mejores docentes a partir de la evaluación de proyectos de trabajo como reconocimiento público a la labor de los maestros en Colombia. La Fundación implementa diversos proyectos y estudios en el área. “Por un llamado del ex presidente Carlos Lleras Restrepo (1979), surgió la idea de convocar empresarios para crear una organización capaz de generar recursos importantes e invertirlos de manera eficaz y transparente a favor de la población desposeída, en especial en casos de desastre. Así nació, hace

políticas para alcanzar mejores resultados que los ya alcanzados en PISA<sup>166</sup> y en relación a la cuestión docente pone el foco en seis aspectos: 1) formación previa al servicio, 2) selección, 3) retención y promoción, 4) evaluación para el mejoramiento continuo, 5) formación en servicio y 6) remuneración. En cuanto a la normativa laboral, dicha fundación, cuyos lazos con el poder político y económico colombiano son importantes, sostiene que

el proceso de selección de los docentes para ingresar a la carrera magisterial es competitivo y cuenta con un procedimiento claro y consistente. Es un concurso docente que incluye un examen de conocimiento y competencias<sup>167</sup>, una prueba psicotécnica y una entrevista. De acuerdo a las cifras publicadas por el MEN, sólo entre el 10 y el 20% de los aspirantes logran entrar efectivamente en la carrera docente [...] Adicionalmente, hay un período de prueba de mínimo 4 meses (que depende de la evaluación por parte del rector o superior jerárquico). (Fundación Compartir, 2014, p. 285)

Sin embargo, según la Fundación Compartir, el trabajo cualitativo demostró que algunos maestros no valoran la entrevista, pues argumentan que ésta no es realizada por personas calificadas para medir aspectos como la vocación docente. Además, según los resultados del componente cualitativo, el período de prueba realmente no funciona como filtro para desvincular docentes.

El diagnóstico en Colombia deja claro que el funcionamiento de dos regímenes laborales de los docentes no es el ideal. Cada uno tiene incentivos muy distintos que muchas veces puede llegar a dificultar la labor e, incluso, ir en contra de mejoras en los niveles de calidad de la enseñanza dentro de cada establecimiento educativo. Por tal motivo, proponemos la implementación de un régimen de transición voluntario para que los docentes del Estatuto 2277 puedan trasladarse al nuevo régimen, aceptando formalmente sus reglas y beneficios, incluyendo la evaluación de desempeño y todas las implicaciones que de ella se derivan. Esto implicaría que a aquellos que decidan solicitar el cambio de régimen se les garantice: a) no ser retirado en caso de no pasar la prueba de ingreso (en cuyo caso el docente tendría la opción de permanecer en el Estatuto 2277 y de acceder al programa de acompañamiento) y b) la continuidad de los beneficios prestacionales adquiridos en el antiguo estatuto. La mayor parte de las políticas propuestas tienen una alta viabilidad de implementación para los docentes que pertenecen al Estatuto 1278, pues éste contempla un sistema meritocrático y el uso de evaluaciones para la toma de decisiones en cuanto a permanencia, ascensos y remuneración. Sin embargo, para los docentes que pertenecen al Estatuto 2277, la evaluación no es un instrumento obligatorio. Se espera que las bonificaciones monetarias y en especie acá propuestas sirvan de incentivo suficiente para que algunos de estos últimos acepten evaluarse

---

34 años, la Fundación Empresa Privada Compartir” <http://fundacioncompartir.org/index.php/fundacion/28> Consultado en diciembre de 2014.

<sup>166</sup> “Se reitera la tendencia de los últimos años donde los empresarios, apoyados en los economistas, trazan el rumbo de la política educativa; lo que se presenta como novedoso y redentor, es la tesis de que la calidad de la educación se consigue cualificando el trabajo pedagógico de los maestros” (Álvarez Gallego, 2014, p. 2).

<sup>167</sup> Realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. (ICFES).

o se motiven a entrar en el régimen de transición y, así, comenzar a gozar de los derechos y beneficios del Estatuto 1278. (Fundación Compartir, 2014, p. 293)

Desde diferentes posturas, la “convivencia” de dos pautas laborales distintas es cuestionada, la organización gremial Fecode no acuerda con que en el sistema educativo rijan dos normas laborales distintas y discute la presencia de otros profesionales frente a alumnos que no tienen título docente.

*El desprestigio que le quieren hacer a la educación pública es propiciado desde el propio gobierno. Desprestigio es utilizar la evaluación de las instituciones educativas, utilizar la evaluación de los nuevos docentes que no son profesionales de la educación para utilizarlo como argumento y desprestigiar a la educación pública porque el problema más grave que tiene, que envuelve, el problema madre de toda la situación es que hay una decisión en Colombia que es la privatización de la educación y entonces esa privatización de la educación pasa por la etapa de desprestigiar a la educación pública a través de la evaluación, quitándole recursos financieros a la educación, en fin. Se trata entonces como de armar todo un escenario para buscar que la educación pública naufrague y por esa vía justificar la privatización.<sup>168</sup>*

Bajo la Ley 1278 del 2002, los educadores serán evaluados de manera permanente, a través de

- Concurso Público de Méritos.
- Evaluación en período de prueba (al menos cuatro meses ejerciendo el rol docente, se examina si es idóneo para el ejercicio del cargo).
- Evaluación de desempeño laboral (valuación anual)
- Evaluación de competencias para ascenso para ascenso o reubicación en el escalafón docente con impacto en el salario.

La evaluación docente contiene consecuencias positivas para el evaluado, el establecimiento educativo y la prestación del servicio en general, aunque puede acarrear algunos efectos negativos. Un resultado adverso culmina con el retiro del servicio del educador, a menos que se trate de un directivo que proviene de la docencia estatal, caso en el cual será regresado al cargo de origen. (Lineamientos Ministerio de Educación, 2013)

---

<sup>168</sup> Entrevista realizada por G. Gasparini en el marco del Seminario sobre Trabajo Docente dictado por R. Perazza –créditos UBA–, Buenos Aires, 2009, al Prof. Senén Niño Avendaño, presidente de FECODE (2008-2013), vicepresidente de la CUT (2013), asesor educativo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), integrante del Comité Ejecutivo Mundial de la Internacional de la Educación y senador de la República de Colombia (2014-2018).

*El 1278 es para eso, es para hacer evaluación de desempeño, buscar el despido masivo de los maestros pero además introduce algo que es muy lesivo para la educación y es que permite que cualquier persona pueda ingresar a la educación o, mejor dicho, pueda ingresar al ejercicio del magisterio, y eso por supuesto que genera una pérdida de identidad en el gremio.<sup>169</sup>*

En el 2011, la Fecode presentó una propuesta de estatuto docente, en la cual se establecía un escalafón docente de 20 grados conformado por niveles y subniveles y con una evaluación de desempeño sin el carácter punitivo que pareciera establecer la ley del 2002; sin embargo, el Ministerio de Educación colombiano no la aceptó.

Un año más tarde, ante la persistente discrepancia de la organización gremial docente con relación al estatuto, a través de manifestaciones y el llamado a huelgas, se determinó la conformación de una comisión tripartita integrada por el gobierno nacional, el Congreso nacional y representantes de Fecode con el propósito de revisar las normas vigentes. La organización gremial docente la considera una oportunidad para lograr un estatuto docente único y consensuado en el cual se establezca la estabilidad laboral, la formación docente como un derecho garantizado por el Estado, la mejora de las condiciones de trabajo en general y que no se conciba la evaluación como punitiva.

*No va más la evaluación de competencias y entre las partes como lo refrenda el acuerdo, se constituirá de manera inmediata una comisión para definir referentes y criterios garantistas en materia de ascensos, mientras se consolida el Estatuto Único de la Profesión Docente, principal conquista por lograr en el presente. Por estas razones se requiere de la participación en la fundamentación de los criterios que debemos consensuar y/o acordar, las marchas, asambleas, plantones, cacerolazos y diversas expresiones de la lucha del magisterio dieron cuenta de estas negociaciones y los hace partícipes de estas conquistas y por ser conquistas sociales, debemos estar dispuestos a estar expectantes para su cumplimiento y esto es posible si fortalecemos la unidad, si fortalecemos los sindicatos regionales, valorando a Fecode como la organización social más importante de Colombia.<sup>170</sup>*

Según la organización gremial docente, la nueva normativa determinaba un tipo de relación gremio-gobierno que fijaba las relaciones colectivas y el ejercicio de los derechos sindicales y políticos, dado que

---

<sup>169</sup> Entrevista realizada por G. Gasparini en el marco del Seminario sobre Trabajo Docente dictado por R. Perazza –créditos UBA–, Buenos Aires, 2009, al Prof. Senén Niño Avendaño, presidente de FECODE (2008-2013), vicepresidente de la CUT (2013), asesor educativo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), integrante del Comité Ejecutivo Mundial de la Internacional de la Educación y senador de la República de Colombia (2014-2018).

<sup>170</sup> Carta de Fecode (2012) a los maestros colombianos por su día: “Los maestros colombianos hicieron de la movilización un instrumento para lograr conquistas importantes y significativas” (p. 2).

se mantuvo el sometimiento al antidemocrático régimen de los empleados públicos; los educadores del sector privado quedaron excluidos de las garantías y prerrogativas de la Carrera Docente, al determinar que solamente les serían aplicables las normas sobre escalafón y capacitación; la composición de las Juntas de Escalafón que no garantiza un manejo de la Carrera Docente independiente del tráfico de influencias politiqueras. La negación de los derechos sindicales y democráticos como los derechos de protesta y paro, la libertad de cátedra y de participación en actividades políticas; la inestabilidad de los educadores en sus cargos; el régimen de traslados y las causales de mala conducta. Adicionalmente señalan la ausencia de disposiciones sobre el régimen salarial y prestacional. En tales circunstancias, la Fecode de la época consideraba este Estatuto como un punto de partida para las futuras luchas de los maestros colombianos. (Pulido Chaves, 2008, p. 34)

En los últimos años, las negociaciones entre el gobierno y la entidad gremial han tendido a converger en la necesidad de establecer una única regulación docente –Estatuto Único de la Profesión Docente–. En una reciente acta firmada por autoridades del Poder Ejecutivo de Colombia y por representantes de la Fecode se hace hincapié en la nivelación salarial, en la búsqueda de otro escalafón docente –uno común– y en garantizar las obligaciones del Estado en relación con la prestación de los servicios de salud<sup>171</sup>.

El gobierno y la organización gremial continúan en las instancias de la negociación, en donde uno de los principales puntos sigue siendo la constitución de un estatuto único y la eliminación de la evaluación de competencias como un primer paso para continuar en la docencia. El gobierno sostiene que ésta es una herramienta de política pública válida y a principios del 2015 llamó a un plebiscito para que los docentes puedan manifestar directamente su posición a través de esta vía. La idea de llevar la cuestión a la votación directa corre el lugar de la organización gremial como vocero y representante de los docentes y alimenta la tensión política entre el gobierno y la Fecode.

#### ***5.4 A modo de cierre***

En América Latina, en los últimos años, la necesidad de implementar y/o profundizar cambios en los sistemas educativos ha adquirido mayor envergadura en función de garantizar determinados niveles de calidad educativa. Desde esta mirada, los estados educativos latinoamericanos deberían recuperar y fortalecer la función –como garantes y responsables–

---

<sup>171</sup> Acuerdo entre el gobierno nacional y Fecode. Acta firmada por la ministra de Educación, María Fernanda Calderón, el ministro de Trabajo, Rafael Pardo, y representantes de Fecode –su presidente y secretario General y otros colaboradores–, Bogotá, Colombia, 16 de mayo del 2014.

de velar por los derechos educativos de los ciudadanos y, asimismo, consolidar los mecanismos y herramientas para regular un creciente sector educativo privado.

En las últimas décadas, en diversos países de la región se han propuesto modificaciones en las normativas que regulan el trabajo de maestros y profesores. Con variados argumentos se ha coincidido en considerar a la normativa a modificar como obsoleta, algunos la asocian a los obstáculos para arribar a las necesarias respuestas que los sistemas educativos requieren y se les suman otros fundamentos que señalan las dificultades presentes para discriminar desarrollos profesionales buenos de aquellos que se encuentran lejos de serlo.

Las medidas diseñadas sobre la cuestión docente son diversas pero es factible construir un patrón vigente que se implementa de acuerdo a la historia de cada país, a las capacidades institucionales, a los contextos coyunturales y a las relaciones establecidas entre los gobiernos y las organizaciones gremiales. Al mismo tiempo, es posible reconocer un conjunto de medidas políticas adoptadas con el propósito de incidir en la carrera y el plantel docente de alguna manera: reformas en los planes de estudio de la formación inicial, cambio del nivel formador del docente –se ha priorizado la formación universitaria como garante de calidad–, promoción de becas o diversos estímulos económicos con el fin de que los estudiantes con altas calificaciones elijan la profesión docente, y premios y/o reconocimientos públicos a las “mejores prácticas docentes”.

El puesto de trabajo tiene características compartidas con algunos otros puestos laborales de la administración pública: dos de ellas son la estabilidad y la antigüedad en el cargo que son producto de las luchas y reivindicaciones de las organizaciones gremiales.

Los cambios propuestos interpelan estos cimientos sobre los cuales se estructuraron las carreras, dado que los consideran, entre otras cuestiones, obturadores de cualquier propuesta cercana para resolver los desafíos educativos ya mencionados. Igualmente, se discuten otros ítems, como por ejemplo la cantidad de licencias con goce de sueldo o de días de vacaciones. Se parte de entender la relación entre el Estado y la cuestión docente, de modo que

el Estado tiene que garantizar a los profesores un puesto de trabajo digno, así como unas condiciones en las que puedan desempeñar bien su trabajo, pero también debe ser exigente, saber lo que se está haciendo y cómo se está haciendo, qué ayudas se precisan, y contribuir a crear condiciones para una enseñanza de mayor calidad. Es preciso apostar por el trabajo bien hecho. Y esa es una gran responsabilidad de todos, si de verdad queremos dignificar la escuela pública. (Torres, 2007, p. 143)

Las propuestas de los tres países seleccionados dan cuenta de algunos caminos elegidos para modificar la carrera de maestros y profesores. En los tres, de diverso modo se ha hecho hincapié en la modificación de una carrera docente en pos de que sea “más atractiva” y forme parte de una política que logre mejores resultados de aprendizaje.

Si bien el presente capítulo no fue concebido en clave comparativa, sí resulta interesante el recorrido de cada país para modificar la norma laboral. En una mirada general, si se reconstruye ese patrón compartido, se podrían enumerar las siguientes medidas:

- 1) Evaluación como mecanismo de ingreso al sistema laboral.
- 2) Incorporación de otros profesionales frente a alumnos.
- 3) Carrera escalonada: en algunos casos el cambio de escalón o nivel no implica un cambio en las funciones, aunque en todas se lo vincula con una modificación en el salario.
- 4) Evaluación de desempeño docente en el transcurso de la carrera.
- 5) Planes de capacitación/actualización de acuerdo a los resultados de la evaluación docente vinculados con el ascenso.
- 6) Cambios en la cantidad de horas frente a alumnos.
- 7) Incentivos económicos para las mejores prácticas docentes.
- 8) Cuestionamiento a la antigüedad y a la estabilidad en el cargo.

La relación con los gremios merece un párrafo aparte debido a que, en todos los casos analizados, la presencia y presión de las organizaciones gremiales fue decisiva a la hora de repensar la normativa docente. En términos generales y en un rápido recorrido por la región es posible identificar aquellas administraciones que han optado por la confrontación constante con la organización gremial influenciando e interviniendo en el deterioro de la relación con sus representados y con la sociedad en general; así como aquellas que los reconocen como interlocutores válidos de los sectores trabajadores organizados para la consolidación de las políticas, respaldando su organización y privilegiando el diálogo y el arribo a consensos.

Evidentemente, proyectar una nueva normativa laboral constituye una fuente de tensión entre el gobierno y los representantes gremiales. Es un espacio de disputa. Para los primeros puede

constituirse en un camino seguro para debilitar a un “poderoso aparato sindical”, y para los otros, los representantes gremiales, puede equipararse a un espacio amenazante en donde los cambios significan retrocesos o pérdida de los derechos alcanzados. Sin duda alguna, estos actores, atravesados por estas posiciones, reducen la complejidad que encierra la temática sobre el trabajo en las escuelas, por lo que se tiende a empobrecer el debate.

Resulta difícil ignorar los antecedentes históricos vinculados a la pérdida de los derechos. Un buen número de las propuestas analizadas reivindican medidas que remiten a otro momento histórico, como por ejemplo la incorporación de otros perfiles profesionales frente a alumnos —con lo que ésta implica en relación con la formación inicial y su pertinencia y validez para el trabajo cotidiano o en lo referido a los aportes de la pedagogía, las didácticas, etc.—; otro ejemplo puede ser la convivencia de dos regímenes laborales para un mismo puesto laboral. Estas decisiones también acentúan posiciones por parte de las organizaciones gremiales que tienden a sostener lo vigente, a rechazar la incorporación de nuevas miradas sobre el puesto de trabajo; posiciones que se inclinan por conservar el *statu quo*.

Además, puede generar situaciones de malestar en las escuelas; dos formaciones distintas, no siempre complementarias, que trabajan bajo las mismas condiciones y deben alcanzar objetivos similares. ¿Por qué un profesional que no eligió la docencia como primera opción laboral lo haría después de atravesar una formación universitaria con pocos vínculos con la docencia? La estabilidad y la antigüedad en el puesto de trabajo, difíciles de adquirir en otras profesiones, parecieran ser dos motivos para incorporarse al sistema educativo. Todo aquello que se discute y/o se quiere eliminar, constituye razones para el ingreso de otros profesionales al sistema laboral. Esta decisión remite a volver a preguntarse por el trabajo de los docentes: si la docencia es un trabajo que se sostiene en determinados conocimientos y herramientas para poder llevarla a cabo o si, por el contrario, es un trabajo sostenido en la vocación, en la necesidad de satisfacer las demandas del otro y a partir de allí resigna determinadas condiciones laborales y salario. O si la docencia, más bien, a partir de la expansión y complejización de los sistemas educativos, va a camino de una profesión con cada vez mayores niveles de exigencia y estudio; un trabajo profesional que requiere de una preparación inicial en la cual no es posible satisfacer la adquisición de todas las herramientas y conocimientos necesarios, o si, por el contrario, es una característica de este trabajo la necesidad de incorporar en ciertos tramos de la carrera profesional determinados saberes que sólo en dicho momento son factibles y necesarios.

En los casos estudiados, la disputa descrita está presente: de hecho, dos administraciones, la mexicana y la colombiana, continúan con dificultades en la implementación de la propuesta original. Se le suma a esta situación que, en ocasiones, se prevén escenarios que resultan difíciles de implementar y/o se generan situaciones no sólo injustas sino con impactos no deseados en las instituciones escolares, como por ejemplo competencia y discusiones entre docentes de una misma escuela que realizan el mismo trabajo con dos normas laborales distintas y con salarios distintos, etc.

La plena incorporación y presencia de la organización gremial en el centro de la toma de decisiones, como fue en su momento el caso de México con el SNTE, o la decisión política de distanciar a la organización gremial de la discusión, como fue el caso de Colombia con Fecode, son los caminos inhabilitantes para implementar cambios en la regulación laboral. En Chile, la situación inicial fue bien distinta debido a que la propuesta llevada a cabo en 1991 contó con la participación activa de los principales dirigentes gremiales en la elaboración de la norma; esta vez la consecuencia fue para la conducción de la organización gremial que perdió las elecciones para el período siguiente.

Lo expuesto describe el grado de dificultad que guarda la discusión de la norma laboral y el lugar de las organizaciones gremiales en este asunto. La simplificación del tipo de trabajo que desarrolla el docente, la adjudicación de la responsabilidad en los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes, junto a la negativa de someterse a procesos de evaluación de su desempeño, son los principales argumentos elegidos por las administraciones estudiadas para denotar el lugar que ocupan los docentes en la sociedad. La apelación a un trabajo sencillo, de pocas horas de duración, con una buena cantidad de días de descanso y reducidas obligaciones, junto a graves deficiencias en relación con sus saberes disciplinares, fueron las principales premisas elegidas para desautorizar la voz de los docentes frente a la sociedad –o parte de ella– y con esto disponer de apoyos básicos para emprender cambios en las normas laborales.

En todos los casos analizados, las actuales administraciones encuentran dificultades para llevar a cabo lo que, en su momento, se habían propuesto: fijar otros puestos de trabajo docente, escalonar la carrera docente, instalar la evaluación como criterio de decisión para la permanencia y/o ascenso, asociar los incentivos económicos a las mejores prácticas docentes,

disponer de los fondos necesarios para sostenerla y establecer acuerdos con las organizaciones gremiales –reducir los conflictos–.

En términos generales y a riesgo de esquematizar las propuestas de carrera docente analizadas, se pueden señalar dos pilares sobre los cuales se sujetan. El primero son las evaluaciones: se han elaborado evaluaciones al inicio de carrera, evaluaciones para definir el ascenso en el escalafón docente o se llevan a cabo evaluaciones de desempeño anuales o cada cuatro años. El segundo pilar se apoya en los incentivos económicos en función de estimular la práctica docente.

La cuestión salarial docente es, en todos los casos estudiados, una demanda vigente de las organizaciones gremiales y sin posibilidad de resolverse en el mediano plazo. La incorporación de incentivos económicos para aquellos que cumplen determinados requisitos se constituye en la principal herramienta para fomentar el desarrollo de mejores prácticas docentes e incrementar los salarios para un grupo de docentes. Sin embargo, pone sobre el tapete una vez más la íntima relación y tensión entre el presupuesto educativo y la carrera docente. Dos cuestiones ya se conocen y no se han resuelto: la primera se relaciona con los salarios docentes que continúan siendo magros, desiguales según el territorio en el cual se trabaja y, en ocasiones, variables según el tipo de gestión, con cobros a destiempo; y la segunda es que si un número creciente de maestros y profesores accedieran a los incentivos económicos propuestos, los fondos destinados para tales fines deberían incrementarse.

Por otro lado, aún queda un camino largo para recorrer con cuestiones pendientes: en primer lugar, para consensuar y definir qué decimos cuando hablamos de una buena práctica docente y de sus procesos de evaluación e implementación; en segundo lugar, para comprobar si las evaluaciones conducen necesariamente a identificar y estimular la mejora de la práctica profesional, y si esfuerzos gubernamentales por el incremento del presupuesto para sumar incentivos económicos, premios, bonos y reconocimientos públicos han sido medidas eficientes.

Por último, es preciso señalar un tercer actor presente en los tres países analizados: las organizaciones empresariales con creciente injerencia en la cuestión política y económica que también se manifiestan por direccionar hacia otros rumbos el trabajo de maestros y profesores. Diversas fundaciones en las que confluyen empresarios de diversos sectores de la economía preocupados por la educación estatal, tienden a argumentar soluciones basadas en

propuestas simples que desconocen la complejidad de los sistemas educativos. Sus posiciones públicas a favor de la calidad educativa propician cierta equiparación de la lógica de funcionamiento de las leyes del mercado y la competencia con la lógica que debería regir en el sistema educativo para alcanzar estándares de calidad satisfactorios. Las evaluaciones nacionales de los aprendizajes corren con desventaja en relación con las evaluaciones internacionales que indicarían el lugar que ocupa el país en relación al resto de los países participantes y ese puesto daría contenido para repensar las medidas a tomar.

Los estímulos externos, los reconocimientos y premios, el fomento de las evaluaciones al momento del ingreso y en el transcurso de la carrera docente, la desideologización de la tarea de enseñar a partir del distanciamiento de las posiciones gremiales respecto al trabajo docente, son algunas de las propuestas que, bajo diversos formatos, se presentan como enunciados neutrales, objetivos y legítimos. Convergen en ellos la impugnación a explicaciones complejas y se presentan como una propuesta consensuada por este sector de la sociedad que presiona para la mejora de la administración de la educación.

## Capítulo 6. Conclusiones

A lo largo de esta tesis, se ha estudiado la norma que regula el puesto de trabajo de los maestros y profesores en la Argentina y se ha contextualizado no sólo el período en el cual fue legislada, sino que se buscaron sus antecedentes inmediatos y se identificaron los momentos históricos en los cuales se anunciaron cambios para ella. Se trató de comprender la envergadura y los significados de las modificaciones realizadas, así como los contextos históricos-políticos en los cuales se produjeron dichos enunciados.

Al mismo tiempo, se analizaron y estudiaron los cambios en las normativas que estructuran el puesto de trabajo docente en tres países de América Latina: Chile, México y Colombia, los cuales han realizado modificaciones sustanciales en la direccionalidad de la carrera, y en los países de la región se ha diseminado la idea de que cambios en la organización de la carrera laboral docente pueden constituirse en herramientas potentes para alcanzar aquellos propósitos cercanos a la calidad y mejora de la educación. De esta manera, se construyó un discurso que colocó la mejora en la calidad del trabajo docente en relación directa con la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Así pues, este discurso presentado como neutral, objetivo y apolítico agrega un tema más a la agenda compartida en la región encabezada por una meta, no menor, vinculada con la expansión de sistemas educativos desiguales. También focalizamos la mirada para comprender y describir la direccionalidad de los cambios propuestos en los tres países seleccionados, de modo tal de entender hacia dónde marchan esas decisiones y cuáles son los retos planteados.

La Argentina no está fuera de este contexto, sin embargo, ha sido uno de los pocos países que no ha realizado modificaciones estructurales a su norma de 1958. Con recorridos históricos similares y decisiones compartidas con algunos países de la región en lo referido a la constitución y expansión del sistema educativo público, al lugar del Estado en su sostenimiento o a la implementación de procesos de descentralización de los servicios educativos a instancias locales, por señalar algunos aspectos, no ha podido cambiar una norma que pareciera no acompañar a los objetivos formulados en materia de política educativa en los últimos treinta años. En esta tesis, nos interesó entender el momento de producción de la norma e identificar aquellos períodos en los cuales se explicitó el interés en producir cambios, aunque no se pudieran llevar a cabo.

A lo largo del recorrido histórico realizado fue factible identificar los enunciados de los discursos de diversos gobiernos –de facto y democráticos–, en los cuales se exponen cambios de la norma que regula el trabajo de los docentes; de hecho, más allá del tipo de gobierno, todos han insistido en la necesidad de modificarla. El fundamento similar de alguna manera compartido ha sido que la conformación de esa carrera docente –regulada por el estatuto del 58– no acompañaba los nuevos rumbos y que las medidas políticas impulsadas requerirían de otro puesto docente con otras características.

En el recorrido de la tesis pudimos comprobar dos cuestiones. La primera de ellas está vinculada con el reconocimiento de los postulados expuestos en el Estatuto del Docente Argentino del General Perón de 1954 que están presentes en el Estatuto del Docente del 58: podemos afirmar que es en el del 54 donde se estructuran los principales lineamientos de la política que va a regular el trabajo de maestros y profesores. Luego, a partir de la Comisión Alemandri en 1956, la elaboración del estatuto del 58 incorporó algunas cuestiones, reformuló otras y silenció los antecedentes de la norma del 58. La impronta inaugural del gobierno de ese año descarta cualquier tipo de relación con la norma del 54, aunque conserva algunos de sus artículos estructurantes.

La segunda cuestión se vincula con la persistente demanda por parte de las organizaciones gremiales de la implementación de todos los artículos de la ley que regula el trabajo docente. Si bien en los períodos dictatoriales su aplicación parcial o nula respondió, justamente, a la ausencia de un Estado de derecho, durante los períodos democráticos las organizaciones gremiales persistieron en esa exigencia en tanto se retrasaba la implementación de ciertos artículos.

El estatuto del 58 fue una norma de avanzada, si se toma en cuenta que por entonces pocos países de la región contaban con una normativa que organizara y ordenara el ingreso, permanencia y egreso de los docentes a los sistemas educativos. Se constituyó en una herramienta necesaria para un sistema cuyos objetivos se inscriben en procesos de expansión y crecimiento: la masificación de la escuela requería fijar normas de ingreso al sistema laboral docente dado que si se buscaba aumentar la cantidad de niños en las escuelas, se debían crear más puestos de trabajo. Por ende, los mecanismos de ascenso, el establecimiento de criterios para los aumentos salariales y para la cantidad de horas trabajadas posibles pasaron a ser

requisitos mínimos y organizativos de un sistema educativo que se ampliaba y diversificaba territorialmente.

El estatuto 58 fue también una señal clara para las organizaciones gremiales. Desde el peronismo (1945-1955) intentó constituirse en un acercamiento por parte del gobierno en función de acortar la distancia con el sector docente. En términos generales, los docentes interpretaban la injerencia gubernamental en la cuestión escolar como una intervención en la configuración su trabajo. Por su parte, el peronismo comprendía los impactos de la escuela en el niño y en las familias y no quería estar ajeno a ellos y, al mismo tiempo, proponía la organización colectiva de los trabajadores alrededor de la defensa de sus intereses y derechos como una herramienta más de su proyecto de país, de su proyecto político.

Además de lo expuesto anteriormente, el sector docente, heterogéneo y en proceso de conformación como tal, navegaba entre la autoconsideración de su trabajo como *profesional*, el cual no sólo requería de un oficio, de un saber hacer, sino también de determinados conocimientos y herramientas calificadas, o como un trabajo, sostenido en la *vocación*, en la necesidad de servir a otro, basado en una relación desigual y asimétrica que lo posicionaba en un lugar privilegiado y único con respecto al resto de los trabajos y a la sociedad. Ser docente era, entonces, una condición ligada a cuestiones “esenciales” para la sociedad y para el crecimiento del ser humano que ubicaban al docente lejos del mundo de los trabajadores y que compartía algunas herramientas –ligadas al conocimiento– con las profesiones. En uno y otro extremo, los docentes se hallaban lejos de responder masivamente a la convocatoria política/sindical de conformarse en un sujeto trabajador organizado.

Perón, a partir de su estatuto de docente en 1954, intenta trazar un puente con este sector que contaba sólo con incipientes organizaciones gremiales, algunas de ellas ligadas al peronismo. Entonces, el estatuto pasó a formar parte de una estrategia política más amplia que incluía a la educativa. En esos años, los sistemas educativos albergan más niños y jóvenes y, por ende, era una herramienta necesaria; pero ese estatuto también fue una estrategia coyuntural para “conquistar” a un sector de la sociedad hostil, crítico y lejano a los predicamentos del peronismo. ¿La escuela como institución, sus trabajadores, sus docentes, podían estar fuera de un proyecto político que buscaba no sólo su aprobación y permanencia en el poder, sino la suma de más y más militantes, voces multiplicadoras de sus “verdades” en relación con la patria y el futuro?

Este estatuto, el del General Perón, dejó planteados los contenidos básicos que estructuran la carrera de los docentes: allí se dispusieron criterios y definiciones sobre el ingreso, el ascenso y el egreso de los docentes, la cantidad de horas que pueden trabajar, ítems relacionados con lo salarial. Esta propuesta no se implementó: un golpe cívico-militar interrumpió el proceso democrático y dio inicio a tiempos de alternancia entre gobiernos democráticos y dictatoriales, sustentados en acuerdos cívico-militares y a la proscripción política del peronismo en la vida pública de la Argentina.

La comisión Alemandri, en 1956, fue formada *ad hoc* para “consensuar” y elaborar un estatuto del docente más amplio, sobre la base de la propuesta peronista, aunque no se hallaron registros de la aceptación de esta afirmación, sino que, por el contrario, profundizó un posicionamiento fundacional. Dicha comisión avanzó aún más en aspectos vinculantes de la carrera de los maestros y profesores, retomó aquellos ítems relacionados con el ingreso, ascenso/permanencia y egreso, redefinió la cantidad de horas, pautó las modalidades de ingreso al cargo docente y organizó, de modo particular, la participación de las organizaciones gremiales en el interior del sistema educativo. La conformación de las juntas de clasificación docente y de disciplina sin la intervención estatal, como sí la había planteado el peronismo, fue una de las notas sobresalientes de esta propuesta. Los docentes, bajo sus instancias gremiales organizadas, podrían participar activamente en la ponderación de los criterios para la designación de los cargos docentes y en cuestiones relacionadas con la valoración de determinadas conductas. El establecimiento de una participación orgánica en aspectos ligados a lo laboral fue una instancia reivindicada por las organizaciones gremiales y será un requisito a ser incorporado en todo el territorio.

La Comisión no se expidió sobre cuestiones salariales, de este modo quedó expuesta la estrecha vinculación entre la norma laboral y las cuestiones salariales: la carrera de maestros y profesores iba necesariamente de la mano de lo económico. El modo en el que se diseña una carrera laboral docente no sólo deberá tener en cuenta aquellas cuestiones vinculadas con la organización escolar y del sistema educativo, sino también a aquellas otras vinculadas con la disponibilidad de fondos en el mediano y largo plazo.

El establecimiento de esta norma laboral a nivel nacional fue un avance significativo para el sistema educativo argentino y, al mismo tiempo, un marco de referencia en el cual se inscribieron las reivindicaciones docentes que demandaran en las siguientes décadas por su

plena vigencia, resignificando las demandas y mediante luchas que desde antes del 58 el sector venía organizando por la mejora del salario, por el pago a término y por la adecuación de las condiciones desiguales de trabajo.

El frondizismo proclamó el Estatuto del docente e hizo suya esa bandera y la inscribió en un logro democrático. A partir de este momento, comienza una aplicación desigual de la norma en todo el territorio y en el interior del sistema educativo; algunos de sus artículos, tras la reglamentación de la norma, fueron implementados sin mayores inconvenientes mientras con otros hubo dificultades. Un paraguas normativo común para todo el sistema educativo no garantizaba la aplicación justa para todos los docentes trabajasen en él. La primera diferencia radicaba en que aquellos que lo hicieran en el sector privado seguirían rigiéndose por la norma fijada en el 47, la cual continuaba vigente; la segunda diferencia estaría dada por la territorialidad del lugar de trabajo, es decir, aquellos que estaban distantes de los procesos de toma de decisiones tendrían menos posibilidades de satisfacer algunos de los derechos adquiridos; y la tercera estaba vinculada a aspectos económicos/financieros: aquellos artículos que implicasen más fondos públicos se retrasarían en su implementación.

Desde que se sancionó el estatuto en 1958, distintos gobiernos que se sucedieron anunciaron sus intenciones de realizar cambios a la norma: fuese con más desarrollo, como es el caso de lo planteado en los gobiernos de Menem y/o de la Alianza, o con menos, como lo anunciado en el gobierno de Alfonsín, en casi todas las administraciones estuvo presente esa voluntad.

Los gobiernos de facto también expresaron su voluntad de cambio del marco regulatorio de los docentes<sup>172</sup>. En 1970, entre los objetivos de la reforma educativa planteada, en pos de la modernización e integración del sistema educativo, se sostuvo que la transferencia de los servicios educativos a las provincias no implicaría cambios en los derechos adquiridos por el sector docente, pero que la adaptación y el perfeccionamiento de aquellos docentes que participen en dicha reforma serían un requisito indispensable. En el ante proyecto de Ley Orgánica de Educación (1970) se vinculaba la capacitación y perfeccionamiento a los traslados y ascensos –estarían en mejores posiciones aquellos que sí pasaran por dicha instancia–.

---

<sup>172</sup> Entre 1968 y 1970 la Ley 17.878/68 faculta al gobierno nacional *transferir los servicios educativos a las provincias*.

El gobierno de facto (1976-1983) derogó el estatuto del docente del 58, luego habilitó algunos de sus artículos, pero fundamentalmente, con casi nula actividad gremial, postulaba que era necesario “revalorizar” el rol de los maestros y anunció el envío de un proyecto de cambio a una comisión parlamentaria (sic), acción que no se llevó a cabo. La desaparición forzada de muchos docentes en ejercicio y la cesantía en el puesto de trabajo de otros tantos fueron algunos de los impactos más palpables producto de las decisiones asumidas por las distintas juntas militares que gobernaron durante siete años la Argentina.

El inicio del período democrático implicará una primera etapa de reconstrucción de los lazos de confianza y solidaridad en una sociedad, en donde la búsqueda de la verdad y la justicia empezaba a convocar a más y más ciudadanos. El restablecimiento de los derechos de la mano de una situación económica/financiera condicionante de cualquier decisión en el mediano plazo configuró un escenario político y social complejo. En este contexto, las organizaciones gremiales docentes buscaban recomponer sus filas y demandar al nuevo gobierno mejoras salariales y la vigencia plena del Estatuto del Docente. Entonces, se instala un importante período signado por el reclamo de un salario digno, cobrado en tiempo y forma sin diferencias por el lugar de trabajo. De esta manera, huelgas, protestas masivas y dificultades para establecer un espacio de diálogo y consenso le impidieron al primer gobierno democrático posdictadura llevar a cabo reformas anunciadas sobre la norma del 58.

Las “transformaciones” anunciadas durante el gobierno del Dr. Menem (1989-1999) necesitaban de un tipo de puesto de trabajo en el que se “premiara” e incentivara a los docentes para el desarrollo de una nueva performance requerida por las medidas políticas surgidas de lo propuesto en la Ley Federal de Educación (1993). Antes de la sanción de esta ley, la última ley de la transferencia de los servicios educativos a las provincias aparece como una oportunidad para reformular el esquema de trabajo y acercarlo a las necesidades de los sistemas educativos provinciales, asumir a los desafíos a futuro y diseñar un puesto de trabajo distinto.

Este momento histórico, el traspaso de los sistemas educativos a las provincias, podría haberse constituido en una oportunidad para la incorporación de cambios en el puesto de trabajo y en la carrera docente en general, dado que un buen número de provincias ya administraban sistemas escolares municipales o provinciales después de la anteúltima transferencia y contaban con esquemas regulatorios similares a la norma del 58. Es este un

momento de quiebre del sistema, de la mano de la confusión normativa y con magros presupuestos, en el cual las administraciones provinciales sólo atinaron a asimilar sus estatutos provinciales a lo postulado en el marco nacional vigente hasta ese entonces.

El menemismo (1989-2000) cambió los planes y la organización de las instituciones de formación docente, llevó a cabo una política nacional de acreditación para algunas y a otras las instó a reconvertirse en tecnicaturas bajo el argumento de que había más oferta de formación que demanda de maestros. En ese entonces el trabajo docente se presentaba como un empleo seguro, estable y previsible en el mediano plazo. Se desplegó un dispositivo de capacitación en cascada a través de la organización de circuitos e intentó avanzar en un cambio en la carrera docente a la que caracterizaba como obsoleta, sin estímulos para los docentes y no adecuada para los tiempos que se avecinaban. En la historia reciente, fue el único gobierno que intentó una reorganización de las cuestiones constitutivas de la cuestión docente ya mencionada; sin embargo, en un contexto de ajuste fiscal y paulatino y sistemático desfinanciamiento del sistema educativo estatal, con fuerte foco de oposición encabezada por las organizaciones gremiales y en pleno proceso de una implementación desigual de lo pautado en la Ley Federal de Educación, no pudo finalizar lo que se había propuesto.

Con menos capacidades políticas y técnicas, el gobierno que lo siguió, la Alianza (2000-2001), desprovisto de lineamientos de política pública definidos, trató de avanzar sobre una propuesta de cambio del estatuto laboral. Desconociendo el contexto político y económico y los débiles apoyos políticos partidarios de su coalición de gobierno, a través de la conformación de una comisión *ad hoc* en el Consejo Federal de Educación propuso el armado de una nueva carrera docente que contemplase incentivos económicos ligados a la capacitación y el ascenso, una carrera profesional basada en el mérito y un ajuste y revisión del régimen de licencias vigente. La propuesta retomaba aquellos postulados de la década del ochenta que sostenían que el otorgamiento de incentivos económicos a las mejores prácticas docentes no sólo favorecían a sus beneficiarios, sino que, a la vez, aquellas prácticas premiadas se constituirían en modelos a seguir por el resto de los docentes que no habían accedido a dichos beneficios. Lo propuesto por el gobierno de la Alianza sólo se empezó a discutir en ámbitos cercanos a la administración, la debilidad política de este sector condujo a una situación política y económica que desembocó en una resolución política institucional inédita en la historia de la Argentina: la renuncia del Presidente y la aplicación de la Ley de Acefalía.

Si bien la política llevada a cabo desde el 2003 hasta el 2015, no ha sido objeto de estudio de esta tesis, cabe señalar que hubo un nuevo encuadre normativo –Ley de los 180 días de clase No. 25.864 del 2003, Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente No. 25.919 del 2004, Ley de Financiamiento Educativo No. 26.075 del 2005, Ley del Educación Técnico Profesional No. 26.058 del 2005, Ley Programa Nacional de Educación Sexual Integral No. 26.150 del 2006 y la Ley Nacional de Educación No. 26.206 del 2006– que intentó reorientar el sistema educativo, apelando a la unidad y reorganización del sistema como tal.

En términos generales, con base normativa, en la cuestión docente convergieron un conjunto de medidas que no sólo trataron de recentralizar la toma de decisiones en relación con la formación de maestros mediante los cambios en los planes de estudio, sino que se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) que está encargado de coordinar las acciones en todas la provincias.

El decreto referido a la jubilación docente<sup>173</sup> (Decreto del P.E. No. 132 del 2005) y el establecimiento de un piso salarial docente fueron las primeras medidas de la gestión de gobierno encabezada por Néstor Kirchner. La primera medida posibilitó que muchos docentes que estaban en condiciones de jubilarse puedan acceder a un haber jubilatorio digno, de acuerdo a lo estipulado en la norma; y la segunda buscó adecuar el salario de ingreso de todos los docentes que por primera vez se incorporaran al sistema educativo, el monto era el mismo en todo el país. El propósito perseguido era disminuir las diferencias salariales presentes, sin embargo, esta medida iba a traer más inconvenientes: en primer lugar, afectaba a un porcentaje menor de la población docente activa, y luego, al fijar un piso, condicionaba el resto de la escala salarial. Algunas provincias recibían transferencias nacionales para complementar el uso de los fondos provinciales para hacer frente al pago de salarios –vía Ley FONID–, pero aquellos que lo afrontaban sólo con presupuestos propios fueron “achatando la escala salarial” del personal docente, cuestión que trasladó problemas a los sistemas educativos provinciales.

Tanto en la Ley de Financiamiento Educativo (artículo 10) como en la Ley Nacional de Educación se hace referencia a la cuestión docente, más específicamente con relación a la carrera docente. En la Ley 26.206, en el título IV, capítulo I (artículos 67 al 70) alude a la

---

<sup>173</sup> Este decreto permitió que los docentes se puedan volver a jubilar con el 82% de su sueldo, lo que había sido derogado en 1994. En ese año, 2005, según cálculos oficiales, 350.000 docentes estaban en condiciones de acceder al nuevo beneficio previsional. También podrían reclamar un ajuste del haber aquellos docentes ya jubilados en los últimos años, siempre que cumplieran una serie de requisitos.

carrera docente y a la posibilidad de pensar trayectos laborales distintos, y apela a la participación de las organizaciones gremiales en función de consensuar los posibles cambios. De alguna manera, complementa lo expuesto en el artículo 10 de la Ley 26.075 en el que se establece el ámbito del Consejo Federal de Educación, en el cual se acordarán cuestiones básicas como “condiciones laborales, calendario escolar, salario mínimo docente, carrera docente”. Los avances normativos no incluyeron la temática sobre la carrera docente, la gestión priorizó otros temas así como la buena relación con las organizaciones gremiales que, en términos generales, acompañó la mayoría de las medidas adoptadas.

El análisis de las normas que regulan el trabajo docente en las provincias fue un contenido significativo en esta tesis. Se estudiaron los estatutos de las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Río Negro, Mendoza, Chaco y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se identificaron algunas propuestas distintas contempladas en normativas de otras jurisdicciones; sistemas educativos provinciales distintos no sólo por su tamaño, sino por sus procesos históricos de conformación, sus necesidades y desafíos.

En el análisis de las normativas provinciales no se hallaron diferencias significativas que den cuenta de la diversidad de sus sistemas, más bien fue posible hallar cierto isomorfismo tanto en la estructura como en los contenidos de las normas. Por un lado, esta situación se comprende al constatar la adopción por parte de las provincias de la estructura de la norma nacional de 1958 durante la última transferencia de 1994. También, esta decisión reprodujo cierta mirada sesgada de otros puestos de trabajo presentes en los sistemas educativos: bajo la lupa de la escuela primaria se acomodaron los puestos de trabajo del nivel secundario y del nivel terciario. Por otro lado, la aceptación del formato de 1958, garantizaba un flujo presupuestario previsible basado en una reducida variedad en los puestos de trabajo, esencialmente los de conducción y los de ejecución.

Se han identificado algunas modificaciones a la norma realizadas en los últimos años: la provincia del Chaco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han propuesto el profesor por cargo para las escuelas secundarias. Además, ésta última ha reducido la cantidad de miembros en las juntas de clasificación docente y le ha otorgado mayor injerencia al Poder Ejecutivo.

Tampoco se encontraron propuestas de cambio por parte de las organizaciones gremiales – provinciales o nacionales–; por el contrario, se busca que todo puesto de trabajo nuevo y distinto se incorpore rápidamente a la norma vigente. Esto es sinónimo de estabilidad y de no

innovación sobre un puesto de trabajo creado en función de una nueva propuesta. Vale como ejemplo la demanda de la organización gremial de la Ciudad de Buenos Aires por incorporar al Estatuto Docente las plantas de docentes y técnicos de programas educativos. En las normativas analizadas, se observan escasas propuestas diferentes, una noción de trabajo docente sostenido en lo individual y previsible.

Como se mencionó al comienzo, la Argentina no realizó modificaciones a la norma regulatoria del trabajo docente; sin embargo, la mayoría de los países de América Latina han generado cambios en la carrera de sus maestros y profesores. Las propuestas de carreras docentes analizadas de los tres países seleccionados –Chile, México y Colombia– resultan constituirse en un abanico en el cual se ilustran los propósitos y las dificultades planteadas; sobre todo, muestran un camino compartido en la dirección de las decisiones adoptadas en esta materia.

Las normativas propuestas por estos tres países si bien se entienden en los contextos de producción específicos en diferentes momentos históricos, se sustentan en la necesidad de implementar cambios a una carrera docente que pareciera que otorga “beneficios” sólo a los docentes y que, a la vez, es señalada como una causa más de la baja calidad educativa obtenida. Chile, México y Colombia han realizado inversiones en el área educativa, han modificado la forma de gobierno apelando a la descentralización y también a la desconcentración de la toma de decisiones, se han ido incorporando más niños y jóvenes a las instituciones escolares, han mejorado los sistemas de evaluación –dos de ellos han creado instituciones *ad hoc*–, han modificado los planes de estudio, han desarrollado un sistema de becas y, además, de estímulo hacia las instituciones en función de la mejora de los parámetros de calidad educativa. Este conjunto de medidas han acompañado a la transformación de la manera en la que se regulara el trabajo de maestros y profesores.

En estos tres países, como en casi toda América Latina, la cuestión docente, más específicamente la carrera docente, va de la mano de la disponibilidad de fondos por dos cuestiones fundamentales. La primera es que la cuestión salarial es una resolución pendiente: en casi todos los países de la región, incluido la Argentina, los maestros y profesores, a través de sus organizaciones gremiales, demandan una mejora en sus salarios. Esto condujo a que la suspensión de días de clase –huelgas por tiempo indeterminado o retraso en el inicio escolar, etc.– pasara a ser la medida más utilizada, aunque no siempre la más efectiva, lo cual produjo

un distanciamiento entre los padres y las escuelas. A diferencia de décadas anteriores, en donde las madres y los padres entendían y acompañaban la huelga como herramienta de presión hacia los gobiernos para alcanzar un salario digno, en los últimos años, dicha empatía se quebró en parte porque la suspensión de actividades interfiere en la organización cotidiana de la familia y, además, porque en muchas situaciones los salarios que perciben maestros y profesores que trabajan en barrios pobres son superiores a aquellos que perciben padres y madres de los alumnos de su escuela.

La segunda cuestión es que la mayor parte de las propuestas analizadas ocasionan un incremento en la erogación presupuestaria, ya que al escalonar en distintas categorías el puesto de trabajo –por ejemplo, maestro frente a alumnos–, cada categoría implica un incremento salarial. Por lo tanto, las nuevas propuestas implican la disponibilidad de más fondos sin que esto implique mejoras en los salarios docentes de todo el plantel.

Si debiéramos sintetizar en qué se basaron las modificaciones de las normativas, en términos generales, en carreras docentes escalafonadas se enumeraría: incentivos económicos, instancias de capacitación y dispositivos de evaluación de la práctica docente.

Las distintas administraciones, de diversos modos, han tratado de incidir en la opinión pública con respecto al trabajo que desempeñan los maestros y profesores en las escuelas: se hace referencia a sus desempeños subvalorándolos y a la sistemática pérdida de credibilidad y de “prestigio”, la cual se inscribe en un discurso político que tiende a delegar en los docentes la responsabilidad sobre los resultados alcanzados en los operativos de evaluación y los confronta con la sociedad por la calidad de sus conocimientos y saberes, apelando a la evaluación disciplinar o de competencias para verificar dichos enunciados y poniendo a circular en la esfera pública los resultados obtenidos. Los docentes aparecen frente a la sociedad como un cuerpo homogéneo, consolidado solamente por intereses corporativos, resistentes a cambios y a cualquier proceso de evaluación.

Por otro lado, y a riesgo de esquematizar la situación, las organizaciones gremiales docentes tienden a posicionarse en actitudes conservadoras, a defender lo conseguido, sin posibilitar ninguna interpelación susceptible de ser traducida en un cambio. Los espacios de consenso y negociación son reducidos y, de manera arbitraria, algunas administraciones se presentan como voceras del cambio, la innovación, el compromiso con la escuela y el futuro, mientras que los maestros y profesores se posicionan en conductas conservadoras del *statu quo*.

Sin duda, como se ha afirmado a lo largo de esta tesis, los componentes políticos presentes en la estructuración de la regulación del trabajo de maestros y profesores delimitan el campo de acción; no obstante, los contenidos en esta disputa política se inscriben en un marco mayor: lo que se discute es el poder de las organizaciones gremiales y la organización de los trabajadores. En este clima tenso de disputa sobre el trabajo de los maestros y profesores, se instalan las nuevas propuestas de carreras docentes, las cuales son percibidas como amenazantes por las organizaciones gremiales, mientras que los gobiernos las presentan como la llave para un futuro en el cual prime la calidad educativa.

Si bien la estructura de cada carrera guarda relación con la organización de los sistemas escolares de cada país, es posible, como ya se mencionó, encontrar también parámetros similares para construirla:

- 1) Cuestionamiento a la antigüedad como argumento para el incremento salarial y la estabilidad en el cargo.
- 2) Evaluación como mecanismo de ingreso al sistema laboral.
- 3) Incorporación de otros profesionales para dar clase –frente a alumnos–.
- 4) Carrera escalafonada: en algunos casos el cambio de escalón o nivel no implica un cambio en las funciones, aunque en todas se lo vincula con una modificación en el salario.
- 5) Evaluación de desempeño docente en el transcurso de la carrera.
- 6) Planes de capacitación/actualización de acuerdo a los resultados de la evaluación docente, vinculados con el ascenso y/o permanencia en el cargo.
- 7) Cambios en la cantidad de horas frente a alumnos.
- 8) Incentivos económicos para lograr mejores prácticas docentes.

Un primer punto cuestiona las características que ligan el ingreso a la carrera con la estabilidad en el puesto de trabajo, para luego poner en discusión si la permanencia en la carrera va de la mano de la estabilidad en el puesto de trabajo; es decir, ¿una vez que se ingresa a la docencia se lo hace hasta estar en condiciones de retirarse de la misma? ¿Es posible incorporar otros criterios que condicionen la permanencia en el puesto de trabajo?

Una vez que el docente ingresa y no cumple satisfactoriamente sus tareas, es decir, que no implementa estrategias adecuadas de enseñanza, ¿no existe ningún resorte que habilite al Estado empleador a tomar medidas? ¿Un docente puede ser retirado de su puesto de trabajo sólo si tiene determinadas conductas que atentan contra el otro o contra la moral y las buenas costumbres? ¿Por qué habrá que distinguir entre los “beneficios”/derechos laborales de los que gozan los docentes a diferencia de cualquier empleado público, si ambos pertenecen a la administración pública? Estas son algunas de las preguntas que interpelan el binomio: trabajo docente = estabilidad en el puesto de trabajo.

En algunos países/casos, se ha propuesto un período de prueba de modo tal que una vez finalizado se ingrese al sistema laboral a través de otra evaluación. Los resultados de las evaluaciones docentes constituyen las herramientas fundamentales elegidas para poner en consideración no sólo el ingreso a la carrera, sino la permanencia en el puesto de trabajo.

En el ingreso a la carrera se evalúa a aquellos docentes en general noveles que han decidido dar comienzo a su vida laboral tras finalizar con su formación. Se construye una situación paradójica: el mismo Estado responsable de la formación docente –aunque la haya delegado en otros, en el sector privado– se constituye en el evaluador de la formación que él ha brindado o ha regulado y monitoreado. Por ende, la responsabilidad en cuanto a la “calidad” de dicha formación pasa a manos de la persona que ha finalizado sus estudios y no de las instituciones formadoras, es decir, el Estado.

Otro aspecto que va de la mano de la estabilidad es la antigüedad. Los años trabajados en el sistema educativo pareciera que no se traducen de hecho en saberes; para que ello ocurra, se debe construir una intencionalidad que se traduzca en propuestas concretas. ¿El desarrollo de prácticas docentes atractivas, complejas, creativas se diluye frente a la garantía de estabilidad y antigüedad? La pregunta se basa en esclarecer si estos dos aspectos intervienen –y si lo hacen, entender la manera en que esto sucede– en los desempeños docentes.

La estabilidad en el puesto de trabajo y los años en él como indicadores que pautan un incremento en el salario, son dos de las grandes conquistas históricas de las organizaciones gremiales, aunque sus mismos dirigentes reconocen que los años trabajados no van necesariamente de la mano con la adquisición de saberes. Serán necesarias algunas instancias que promuevan su organización y constitución para que los años trabajados se traduzcan en la adquisición de nuevos conocimientos.

La incorporación de otros profesionales a cargo de las clases es una decisión que implica varias cuestiones. Por un lado, subyace un cuestionamiento sobre la formación inicial docente, la pertinencia del saber pedagógico y didáctico como herramientas necesarias para el desarrollo de la enseñanza: el mismo Estado que forma docentes, la pone en discusión, la relativiza al habilitar la incorporación de otros profesionales a la tarea de enseñar. Obviamente, aunque prevea un circuito *ad hoc* de capacitación en las cuestiones básicas relacionadas con la enseñanza, dicha formación parece equiparable con la adquirida en las instituciones formadoras –sea de nivel universitario o de nivel superior o terciario–.

Pareciera que el ingreso de otros profesionales apelando a la incorporación de “otros aires, otras ideas” está más ligada a la progresiva desarticulación del espacio gremial, ya que posiblemente los nuevos perfiles profesionales responderían a diversas filiaciones gremiales, o no necesariamente adherirían a la filiación docente. Este es un claro ejemplo en el cual una decisión con previsible impactos en la vida cotidiana de las escuelas y en los aprendizajes de los alumnos se prioriza en función de limar el poder político-partidario-gremial de las organizaciones que representan a maestros y profesores.

Las evaluaciones de desempeño docente están presentes en las diversas instancias de las carreras analizadas, evaluaciones que se realizan al inicio, durante y/o para la permanencia en el puesto de trabajo. Si bien las evaluaciones de la práctica docente pueden constituirse en instancias válidas tanto para las administraciones como para las escuelas en donde trabaja el docente y para el docente mismo, no es posible rescatar un procedimiento evaluativo que brinde información sustantiva para estos tres actores. Qué y cómo evaluar y cómo se define una buena práctica docente son algunos pendientes que aparecen cuando los gobiernos deciden implementar estas medidas.

Todas las normativas consideradas proponen una carrera escalonada en la que se puede permanecer en un mismo puesto laboral pero con distintas categorías que, en general, se adquieren a partir de la asistencia y aprobación de instancias de capacitación o después de determinadas evaluaciones. La categorización puede ir de la mano de los incrementos salariales, es decir que la aprobación de una instancia de capacitación y/o de alguna evaluación puede convertirse en un aumento en los haberes. Esto supone la construcción de trayectos de desarrollo profesional a disposición de los docentes en los que se focalice la profundización en determinadas áreas de cada disciplina.

Esta decisión trae a la discusión si los docentes que trabajan en una misma escuela deben tener una misma retribución salarial o si, por el contrario, la idea es ir construyendo niveles específicos para poder identificar diferencias en las performances a través de la variación en el monto del sueldo. Una línea argumentativa podría desplegarse del siguiente modo: no todos los docentes trabajan de igual forma, por ende, los diversos desempeños traducidos en los resultados de los aprendizajes de los alumnos se deben trasladar a diferentes montos salariales.

La cantidad de horas permitidas para trabajar es también materia de debate y reflexión: ¿cuántas son las horas semanales que un docente puede estar frente a clase? ¿Cómo establecer una combinación cantidad de horas + salario que resulte razonable para la mayoría y, a la vez, se sostenga desde el punto de vista pedagógico laboral? Cuando se hace referencia a la cantidad de horas, en general, se contemplan aquellas frente a alumnos, las horas de trabajo extraclase no son rentadas.

Otro ítem abordado que repercute en lo salarial es la implementación de incentivos económicos que adquieren diferentes formatos: premios a las mejores prácticas, becas, incrementos salariales para determinados docentes, bonos para las escuelas involucradas, etc. Se supone que el incentivo es el resultado de haber alcanzado determinadas metas establecidas por las administraciones, cuyos fundamentos ya se han mencionado en el capítulo cinco.

El desarrollo de este patrón nos permite identificar las principales medidas en materia de carrera docente presentes no sólo en estos países estudiados sino en la región. Pareciera que con distintos formatos y bajo diversas figuras éste sería el conjunto de medidas que delimitan el campo para pensar formatos diversos de carrera docente.

Queda aún pendiente revisar sobre qué concepto de trabajo docente se edifican estas nuevas propuestas laborales. Se entiende que una propuesta que regula el puesto de trabajo también lo condiciona, le otorga cierta especificidad, delimita sus marcos de acción y ayuda a configurar un modo de trabajo docente.

Un primer aspecto a señalar se refiere a la definición de trabajo docente como aquel que se desarrolla frente a alumnos. Pocas regulaciones<sup>174</sup> contemplan el trabajo fuera del aula como parte de él y, por ende, pautan una traducción económica en esa concepción; identifican un tiempo de trabajo indispensable para emprender el trabajo áulico que pocas veces es ponderado como tal. ¿Cuántas horas de trabajo no frente alumnos requiere un docente con 30 horas semanales frente alumnos? ¿Quién y cómo se establecen las acciones que contemplan esas horas del trabajo no frente a alumnos? ¿Es función de los estados regular y establecerlos?

Un segundo aspecto a discutir es la configuración de un puesto de trabajo con connotaciones en la tarea individual. De la mano de lo anterior, aún se estructura un puesto de trabajo que piensa a *un* docente que está en *su* aula frente a *su* grupo. A pesar de que se enuncia la necesidad de pensar y trabajar las cuestiones relativas a la enseñanza de modo colectivo, fomentando espacios de colaboración entre pares y con otros actores (Terigi, 2012), la construcción del puesto laboral está pensada para un docente que a través de diversos mecanismos que lo involucran solo a él puede acceder a determinados beneficios.

La coincidencia en la necesidad de colaborar con el otro o la del trabajo colectivo no es arbitraria, sino que la expansión desigual de los sistemas escolares ha provocado otras preguntas, cuyas respuestas resultan imposibles de alcanzar de modo individual. Sin embargo, aunque la extensión de la obligatoriedad básica es una política compartida en la región, la escuela, en términos generales, sigue funcionando sin disponer de colectivos docentes que construyan y sostengan estrategias compartidas para lograr los objetivos propuestos desde las políticas educativas.

Un tercer aspecto, encadenado con los dos anteriores, se define por la ausencia de propuestas adecuadas a diversos puestos de trabajo. La tradición verticalista y unidireccional no ha podido quebrarse del todo. La previsibilidad del trabajo docente, es decir, saber qué sucederá tanto en el mediano como en el largo plazo es un punto de terminante del proyecto laboral. La creación de diversos puestos de trabajo docente que no se reduzcan al trabajo frente a alumnos o al acceso a puesto de conducción, puede fundar una modalidad de trabajo distinto que no implique una única direccionalidad en el rumbo laboral, ni necesariamente sea previsible; además, esos nuevos puestos de trabajo en la institución escolar implican una erogación presupuestaria mayor que la revista en el tipo de carrera vigente.

---

<sup>174</sup> En algunas normativas federales están: por ejemplo, la provincia del Chaco en la Argentina o el Estado de San Pablo en Brasil.

Para las próximas décadas es necesario proyectar una carrera docente que contenga diversas alternativas en el puesto de trabajo, que valore las instancias de formación fuera de servicio como la tarea misma de enseñanza en las que los docentes puedan disponer de determinados períodos de estudios, pero que necesariamente deban volver al trabajo del aula luego de esos trayectos de formación. Una carrera docente que rompa con la idea de verticalidad como única posibilidad de ascenso y que construya otros puestos de trabajo que no impliquen únicamente instancias de conducción, que se ubiquen en otros estamentos necesarios del sistema escolar. Una carrera laboral que contemple mecanismos de incorporación certeros de los nuevos docentes y genere mecanismos de acompañamiento, rescatando los saberes de aquellos que están por jubilarse. Una carrera docente que brinde un conjunto de alternativas en relación con el puesto de trabajo a los maestros y profesores, que contemple la necesidad profesional de enfrentar nuevas situaciones con los aprendizajes y saberes necesarios (Perazza, 2007).

No es posible imaginar una nueva normativa laboral sin modificaciones de algunos aspectos de la organización del sistema educativo: supone incorporar en el armado los escenarios escolares/educativos en los cuales se insertan las condiciones materiales y las nuevas necesidades diagramadas, contextos institucionales más amplios, con más y distintas articulaciones interniveles, y un funcionamiento más articulado. También supone un Estado con una aguda y sólida capacidad de regulación y monitoreo con competencias para el diálogo y consenso con los sectores involucrados, y un Estado productor –e incentivador– de los saberes y conocimientos para llevar a cabo una norma laboral que dialogue con la política pública y el mediano plazo.

Investigar otro formato regulatorio del puesto laboral docente invita, en algún sentido, a “barajar y dar de nuevo” en algunas cuestiones, situación tentadora para algunas administraciones que, tras la búsqueda de la impronta fundacional de la gestión, se entusiasman rápidamente ante este argumento. Sin abonar a este sentido, para ilustrar qué se propone: dentro de la carrera docente es preciso construir parámetros concretos a partir de los cuales la ocupación de un mismo puesto de trabajo por muchos años se traduzca en saberes factibles de comunicar, como así también estudiar las alternativas de evaluación de desempeño docente para que sea una herramienta útil para la toma de decisiones en las políticas sobre la cuestión docente y contenga información fundamentada sobre el desarrollo de la práctica profesional para el docente. De lo contrario, se sigue fomentando el *como si*: se

vacían de contenidos los enunciados y se propician mecanismos y conductas más cercanas a la especulación que al crecimiento profesional responsable.

El desafío consiste en diagramar una carrera docente que permita pensar otra estructura que incorpore los derechos adquiridos por maestros y profesores, pero que además sea capaz de incluir las nuevas demandas vigentes en la institución escolar y en el sistema educativo. La experiencia indica que al diseñar una carrera docente es fundamental establecer un espacio de trabajo compartido con las organizaciones gremiales. En los países en donde se han llevado a cabo reformas en este sentido, la ausencia de modalidad de participación de las instancias gremiales trajo dificultades para garantizar la respectiva implementación.

Por último, cabe señalar que la Argentina, a través de su marco normativo (2006), se suma a los propósitos políticos vinculados a sistemas escolares que alberguen a más y distintos niños y adolescentes, a un Estado que se haga responsable de garantizar los derechos educativos de su población y a los desafíos de pensar una escuela más justa y creativa; sin embargo, la estructura del puesto de trabajo es de 1958.

Una norma es producto de un momento histórico y político en donde la escuela y la educación presentaban otros matices y apuntaban a otros desafíos. En las últimas décadas, las vinculaciones entre la educación y el desarrollo han estado bajo la lupa, las organizaciones educativas y la educación están atravesadas por diversos paradigmas, y el puesto de trabajo docente y la norma que lo regula están ajenos a comprender la complejidad que encierra la tarea de enseñar. La norma pasa a constituirse en una herramienta más que asegura conservar el *statu quo*, que no interpela la práctica docente e invisibiliza las diversas posibilidades para abordar el trabajo docente y sus conflictos.

## Referencias

- Aguerrondo, I. (2006) “El caso de Argentina”, en VAILLANT, D. y ROSSEL, C. (eds.) Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesionalización. Chile, PREAL.
- Álvarez, F. (2010) “Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas”, en Entrelíneas de la Política Económica Nro. 25, año 4, pp 14-25. Buenos Aires.
- Álvarez Gallego, A. (2014) “La mirada empresarial de la educación. A propósito del informe Compartir”: <http://revistapedagogicanuevaescuela.blogspot.com/2014/04/la-mirada-empresarial-de-la-educacion.html> Consultado en diciembre de 2014.
- Altamirano, C. (2007) Bajo el signo de las masas (1943-1973). Buenos Aires, Emecé Editores.
- Arias, N. (2014) “Profesionalización de la carrera docente en Colombia”, en DEL CASTILLO, G. y VALENTI, G. (comps.) Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?: Debate informado. México, FLACSO.
- Arnaut Salgado, A. (2014) “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”, en DEL CASTILLO, G. y VALENTI, G. (comps.) Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?: Debate informado. México, FLACSO.
- Ascolani, A. (1999) “¿Apóstoles laicos, burocracia estatal o sindicalistas? Dilemas y prácticas del gremialismo docente en Argentina (1916/1943)”, en Anuario Nro. 2, 1998/1999, pp. 87-102. Buenos Aires.
- Ascolani, A. (2011) “La ‘Revolución Libertadora’: educación y ciudadanía restringida (Argentina, 1955-1958)”: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0211t.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2012.
- Aspiazu, D. (1994) “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en AZPIAZU, D. y NOCHTEFF, H. El desarrollo ausente. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

- Assel Budnik, Y. (2011) "Políticas públicas en educación: el caso Chile", en ELICHIRY (comp.) Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Buenos Aires, Editorial Novedades Educativa.
- Barry, L. A. (2005) La transferencia de los servicios educativos. Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Birgin, A.(1999)" El trabajo de enseñar" Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Birgin, A. (2000) La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. Buenos Aires, CLACSO.
- Bocanegra Acosta, H. (2010) "Las políticas educativas y el magisterio colombiano en la década de los 80", en Revista Diálogos de Saberes Nro. 30, pp. 29-44. Colombia.
- Bonder, G. (1994) "Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades", en Revista Iberoamérica de Educación Nro. 6, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie06.htm>
- Boom, A. M. (2000) "Malestar docente y profesionalización en América Latina", en Revista Española de Educación Comparada Nro. 6, pp. 87-112.
- Bravo, Cirigliano, Ciuccarelli, González Rivero, Merega, Montota, Onativia, Salonia, Tula y Villaverde y otros (1971) La escuela intermedia en debate. La reforma educativa argentina. Buenos Aires, Humanitas.
- Castel, R. (2012) El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cammarota, A. (2010) "El Ministerio de Educación Durante el Peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955)", en Revista Historia de la Educación Latinoamericana Nro. 15, pp. 63-92. Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Candia, A. (2004) "Razones y estrategias de los procesos de descentralización. Un análisis comparado de Argentina y Chile", en Revista Iberoamericana de Educación Nro. 34, pp. 179-200. Buenos Aires.
- Cardelli, J. (2001) Política educativa y reforma de estatutos. [Mimeo]. Buenos Aires.

- Carli, S. (1999) De la familia a la escuela: infancia, socialización y subjetividad. Buenos Aires, Santillana.
- Caro Figueroa, A. (1993) La flexibilidad laboral, fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino. Buenos Aires, Biblos.
- Castro Villarraga, J., Pulido Cortés, O., Peñuela Contreras, D. M., y Rodríguez Murcia, V. M. (2007) Maestros: condición social y profesión docente en Colombia, 1991-2002. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico.
- Chaves, P. (2008) La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y la lucha por el derecho a la educación. El Estatuto Docente”. Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.
- CINCECYT (1996) El peronismo participa del Congreso Pedagógico. Argentina, Editora del Sur.
- CIPES (1988) Conflicto docente en Argentina, marzo-abril-mayo, 1988. Cuaderno de Documentación en Educación Nro 4. Buenos Aires, REDUC, CIPES.
- Ciria, A. (1988) Los partidos políticos argentinos. El Partido Justicialista: historia y coyuntura, Revista Plural Nro. 10/11. Buenos Aires.
- Cordero Arroyo, G., Luna Serrano, E. y Patiño Alonso, N. (2013) “La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente”, en Sinéctica Nro. 41, pp. 2-19: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2013000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2013000200008&lng=es&tlng=es). Consultado en agosto de 2014.
- Day, C. y Gum, Q. (2012) Profesores: vidas nuevas, verdades antiguas. Una influencia decisiva en la vida de los alumnos. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- De Ibarrola, M. (2014) “El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa”, en DEL CASTILLO, G. y VALENTI, G. (comps.) Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?: debate informado. México, FLACSO.
- De Ibarrola, M., Loyo, A. y Blanco, A. (1999) “Estructuras del sindicalismo docente en América Latina”, en Propuesta Educativa, Año 10, Nro. 21, pp. 4-8. Buenos Aires.

- Dejours, C. (2012) La banalización de la injusticia social. Buenos Aires, Topia.
- Del Castillo, G. (2014) “El servicio profesional docente: los ejes de discusión y debate”, en DEL CASTILLO, G. y VALENTI, G. (comps.) Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando?: Debate informado. México, FLACSO.
- Delfini, M. y Spinosa, M. (2008) Trabajo argentino. Cambio y continuidades en 25 años de democracia. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional.
- Delich, A. y Iaies, G. (2003) Política educativa: ¿es posible? Una mirada desde la toma de decisiones. Buenos Aires, Septiembre Grupo Editor.
- Diker, G. y Serra, J. C. (2007) Las políticas de capacitación docente en la Argentina. La cuestión docente en América Latina. Documento de trabajo, FLAPE, Buenos Aires, Argentina.
- Donoso-Díaz, S., Freitas-Camilla, C. y Castro-Paredes, M. (2014) “Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios”, en Pensamiento Educativo, Revista de investigación Educativa Latinoamericana Nro. 51 (2), pp. 1-18. Chile.
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995) “De cuando la clase obrera entró al paraíso. La educación técnica estatal en el primer peronismo”, en PUIGGRÓS, A. (dir.) y CARLI, S. (coord.) Historia de la educación en Argentina IV: Discurso pedagógico e imaginario social en el peronismo. Buenos Aires, Galerna.
- Falleti, T. (2004) “Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias”, en e-I@tina, Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos, Vol. 2, Nro. 8, pp. 17-36: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>. Consultado en octubre de 2010.
- Fardella, C. y Sisto, V. (2015) “Nuevas regulaciones del trabajo docente en Chile. Discurso, subjetividad y resistencia”, en Psicología & Sociedade, Nro. 27 (1), pp. 68-79: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v27n1/1807-0310-psoc-27-01-00068.pdf>. Consultado en noviembre de 2015.

- Feldfeber, M. y Andrade, D. (2006) Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires, Noveduc.
- Filmus, D. (1997). “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto”: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031501.pdf>. Consultado en agosto de 2013.
- Fundación Compartir (2014). “Tras la excelencia docente. ¿Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos?”: [fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf](http://fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf). Consultado en agosto de 2015.
- Fundación LT (1998) “Los problemas vértice de la educación argentina. Propuestas”, trabajo presentado en la Comisión Nacional de Bancos-ADEBA, Buenos Aires, Argentina.
- Galvis, L. y Bonilla Mejilla, L. (2011). “Las desigualdades regionales en el nivel educativo de los profesores en Colombia”, en Revista de Economía Institucional, Vol. 14, Nro. 26: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No26/lgalvis.pdf>. Consultado en julio de 2013.
- García Huidobro, J. E. (2011) “La política docente hoy y la formación de profesores”, en Revista Docencia, Nro. 43: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt790.pdf>. Consultado en junio de 2013.
- Gentili, P., Suárez, D., Stubrin, F. y Gindín, J. (2004) “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”, en Educação & Sociedade, Nro. 25 (89), pp. 1251-1274.
- Gindin, J. J. (2011) “Por nós mesmos. As práticas sindicais dos professores públicos na Argentina, no Brasil e no México”, Doctoral diss., Universidade do Estado do Rio do Janeiro.
- Godio, J., Palomino, H. y Wachendorfer, A. (1988) El movimiento sindical argentino (1880-1987). Buenos Aires, Editores Puntosur.
- Góngora Soberanes, J. y Leyva Piña, M. A. (2008) El SNTE en su encrucijada: política o educación. México, 2007. Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.

- Gudelevicius, M. (2011) “La protesta gremial docente contra el proyecto educativo de la ‘Revolución Argentina’”, en Archivos de Educación, UNLP, Año 5, Nro. 5, pp. 117-129.
- Gudelevicius, M. (2012) “La política educativa implementada durante el primer año del ‘Proceso de Reorganización Nacional’: contradicciones y límites”, en Trabajos y Comunicaciones, 2da. Época, Nro. 38. Buenos Aires.
- Gutiérrez, G. (2014) Transformaciones sindicales y pedagógicas en la década del cincuenta en la Argentina: del ocaso de la AMCP a la emergencia de la UEPC. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Guevara Niebla, G. (2013) “La disputa por la educación”, en Nexos: <http://www.nexos.com.mx/?p=15173>. Consultado septiembre de 2013.
- Gvirtz, S. (1991) Los estatutos y la configuración del docente como profesional (versión preliminar). Buenos Aires, PRODEBAS, Ministerio de Cultura y Educación y OEI.
- Halperín Donghi, T. (2006) Argentina en el callejón. Buenos Aires, Ariel.
- Iñíguez, A. (2000) “El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina”, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Viste, Año 1, Nro. 2. Buenos Aires.
- Ivanier, A., Jaimovich, A., Migliavacca, A., Pasmanik, Y. y Saforcada, M. F. (2004) ¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa. Buenos Aires, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Centro Cultural de la Cooperación.
- Jaimovich, A., Migliavacca, A., Pasmanik, Y. y Saforcada, M. F. (2004) Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes. Buenos Aires, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Centro Cultural de la Cooperación.
- Jones Tamayo, C. (2014) Dilemas institucionales de la reforma educativa, 1992-2012. México, Fundación R. Preciado Hernández y PAN..
- Kisilevsky, M. (1998) “Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas”, tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

- Lapenda, P. (2015) Novedades normativas y de jurisprudencia sobre trabajo y formación docente. [En prensa].
- Liang, X. (2003) “Remuneraciones de los docentes en 12 países latinoamericanos”, Documento de Trabajo Nro. 27, PREAL.
- Lionetti, L. (2007) La misión política de la escuela pública. Formar ciudadanos de la república (1870-1916). Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Llach, J. (1997) Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia. Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.
- Llach, J., Montoya, S. y Roldán, F. (1999) Educación para todos. Buenos Aires, IREAL.
- Llinás, P. (2003) “Informe Jurisdiccional Nro. 9. Tucumán. Proyecto Las provincias educativas”. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en agosto de 2014.
- Llinás, P. (2004) “Informe Jurisdiccional Nro. 24. Ciudad de Buenos Aires. Proyecto Las provincias educativas”. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en agosto de 2014.
- López, M. M. (2008) “Sindicalismo y educación pública en Colombia. (Los sindicatos y la educación pública en América Latina)”, en FISCHER-BOLLIN, P. (ed.) Sindicatos docentes y reformas en América Latina. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- Loyo, A. (2008) “La historia reciente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en México (SNTE)” en FISCHER-BOLLIN, P. (ed.) Sindicatos docentes y reformas en América Latina. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- Lucci, F. (2003) “Informe Jurisdiccional Nro. 6. Río Negro. Proyecto Las provincias educativas”. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en agosto de 2014.

- Mannocchi, C. (2013). "Huelga de maestros en 1912: en contra del Estado educador y del docente servil", en Historia de la educación-anuario, Nro. 14 (1), pp. 43-64. Buenos Aires.
- Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000.
- Martínez, D., Valles, I. y Kohen, J. (1997) Salud y trabajo docente. Tramas del malestar en la escuela. Buenos Aires, Kapeluz.
- Martínez Bonafé, J. (1999) Trabajar en la escuela. Profesorado y reformas en el umbral del siglo XXI. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Martínez Escárcega, R. y Vega Villareal, S. (2007) "Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos Nro. XXXVII: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27037205>. Consultado en agosto del 2010.
- Mejía Botero, F., Urrutia de la Torre, F. y Olvera López, A. (2013) "Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales", en RLEE, Nro. XLIII: <http://www.redalyc.org/pdf/270/27026416005.pdf>. Consultado en marzo de 2014.
- Mexicanos Primero (2009) Contra la pared. Estado de la Educación en México 2009. México, Mexicanos Primero.
- Mezzadra, F. (2002) "Informe Jurisdiccional Nro. 1. Chaco. Proyecto Las provincias educativas", CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en agosto de 2014.
- Mezzadra, F. (2003) "Informe Jurisdiccional Nro. 16. Mendoza. Proyecto Las provincias educativas", CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en agosto de 2014.

- Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014) Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Migliavacca, A. (2011) La protesta docente en la década de 1990. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.
- Mizala, A., González, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. (2000) Los maestros en Chile: carreras e incentivos. Santiago de Chile, Inter-American Development Bank.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2003). El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile. Santiago de Chile, Inter-American Development Bank.
- Morduchowicz, A. (1997) “La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos y dificultades empíricas”, Programa Estudio de Costos, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina.
- Morduchowicz, A. (2002) “Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes”, trabajo preparado en el marco de las actividades del grupo de trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires, PREAL-FLACSO.
- Morduchowicz, A. (2010) El federalismo fiscal-educativo argentino. Buenos Aires, UNESCO-IIPPE.
- Morduchowicz, A. y Marcón, A. (1996) “La carrera profesional docente o la estrategia de una ilusión”, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina.
- Moreno, S., Eidelman, A. y Lichitman, G. (1996) La noche de los bastones largos. 30 años después. Buenos Aires, Editorial Página 12.
- Morgade, G. (2010) “La sexualidad está en las escuelas. ¿Cómo tematizarla con enfoque de género y de derechos humanos?”: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/109914>. Consultado en julio de 2015.

- Muñoz Armenta, A. (2004). El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. Impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998. México, Universidad Iberoamericana.
- Murillo, M. V. (2008) Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas del mercado en América Latina. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nardacchione, G. A. (2011). “Las crisis provinciales y la nacionalización docente (1993-1997)”, en Revista Pilquen: <http://www.revistapilquen.com.ar/>. Consultado en octubre de 2012.
- Narodowski, M., Vinacur, T. y Alegre, S. (comps.) (2013) Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades. Buenos Aires, Prometeo.
- Navarro, J. C. (2002) ¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina. Washington, BID.
- Nigro, J. C. (1984) La lucha de los maestros. Buenos Aires, Confederación de Maestros y Profesores.
- Oliva, A. (2006) “Antecedentes del trabajo social en la Argentina: asistencia y educación sanitaria”, en Revista de Trabajo Social Nro. 8, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4116130.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4116130.pdf). Consultado en agosto de 2015.
- Olmeda, J. C. (2003) “Informe Jurisdiccional Nro. 21. Chubut. Proyecto Las provincias educativas”, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en julio de 2014.
- Olmeda, J. y Cardini, A. (2003) “Informe Jurisdiccional Nro 4. Buenos Aires. Proyecto Las provincias educativas”, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina: <http://nexos.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=13>. Consultado en julio de 2014.
- Ornellas, C. (2002) “Los incentivos a los docentes: la paradoja mexicana”, en ORNELAS, C. (comp.) Valores, calidad y educación. México, Santillana/Aula XXI.

- Ortiz Jiménez, M. (2003) Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional, Cuadernos de Discusión Nro. 12. México, SEP.
- Palomino, H. (2000) “Los sindicatos en la Argentina contemporánea”, en Nueva Sociedad, Vol. 169, Nro. 4, pp. 121-134. Buenos Aires.
- Perazza, R (2007) La reforma de los estatutos docentes en Colombia. Estudio de caso. Buenos Aires. CEPP
- Perazza, R. (2011) “Los sindicatos docentes y los espacios de negociación”, en ELICHIRY, N. (comp.) Las políticas educativas. Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Perazza, R. (2014) Estudios sobre normativa de los sistemas de formación docente en el Mercosur. Buenos Aires, Editorial Teseo.
- Perazza, R. y Legarralde, M. (2007) “El sindicalismo docente en Argentina. Los sindicatos y la educación pública en América Latina”, en FISCHER-BOLLIN, P. (ed.) Sindicatos docentes y reformas en América Latina. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- Perazza, R. y Terigi, F. (2008) “Decisiones políticas de la evaluación docente: consideraciones sobre la experiencia de reformulación de la evaluación de desempeños en la Ciudad de Buenos Aires”, en RIEE, Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Nro. 2, pp. 23-40.
- Pérez, G. y Sandoval, G. (2007) “Los sindicatos y educación en América Latina. El caso chileno”, en FISCHER-BOLLIN, P. (ed.) Sindicatos docentes y reformas en América Latina. Brasil, Fundación Konrad Adenauer.
- Pérez, H. y Alonso Brá, M. (1997) “La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?”, en XI Concurso de Ensayos del CLAD, «El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones», Caracas, Venezuela.
- Pradayrl, O. (1972) “Frondizi, desarrollismo y crisis en Argentina”, en Historia de América en el siglo XX, Nro. 43. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- PREAL (1998) El futuro está en juego. Informe de la Comisión internacional sobre educación, equidad y competitividad económica. Santiago de Chile, CINDE-Diálogo Interamericano.
- Puiggrós, A. (2001). Educación y poder: los desafíos del próximo siglo. Buenos Aires, CLACSO.
- Puiggrós, A. (dir.) (1997) Historia de la Educación en la Argentina VIII. Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Buenos Aires, Galerna.
- Puiggrós, A. (dir.) y Bernetti, J. (1997) Historia de la Educación en la Argentina V. Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955). Buenos Aires, Galerna.
- Rama, G. y Navarro, J. C. (2004). “Carrera de los maestros en América Latina”, en PEARLMAN, M. (ed.) Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño, Chile, BID-PREAL.
- Repetto, F. (coord.) (2001) “Transferencia educativa hacia las provincias en la década del 90. Un estudio comparado”, Documento Nro. 57, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.
- Robalino, M. y Korner, A. (2006) Condiciones de trabajo y salud docente. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Rodríguez, L. (2009) “Los trabajadores del sector público durante la última dictadura militar. El caso de los docentes, las reformas al Estatuto y los sindicatos”, en Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social, Córdoba, Argentina: <http://cehsegreti.org.ar/historia-social-2/mesas%20ponencias/MESA%209/Ponencia%20Laura%20Rodriguez.pdf>. Consultado en diciembre de 2014.
- Romanin, E. (2008) “Neoliberalismo y lucha sindical (1989-1995). Creencias, memoria y tradición en el Congreso de Trabajadores Argentinos”, en Trabajo y Sociedad, Nro. 11, Vol. X, en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/ANDRIOTTI.pdf>. Consultado en octubre de 2015.

- Salonia, A. (1980) *La educación hoy. Su inserción en el Proyecto Nacional*. Buenos Aires, Editorial Docencia, Proyecto CINAЕ.
- Salonia, A. (1981) *Educación y política nacional*. Buenos Aires, Editorial Docencia, Proyecto CINAЕ.
- Salonia, A. (2000) *Descentralización educativa [Mimeo]*. Buenos Aires.
- Santibáñez, L. (2008) “Reforma Educativa: el papel del SNTE”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 13, Nro. 37, pp. 419-443: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14003705.pdf>. Consultado en noviembre de 2014.
- Santibáñez, L. (2012) “Análisis de la iniciativa de la reforma educativa. ¿Forma es fondo?”, en *Nexos*: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=4504> Consultado en enero de 2013.
- Serra, J. C. (2004) *El campo de la capacitación docente*. Buenos Aires, FLACSO y Miño y Dávila.
- Senén González, S. (2008) “Política, leyes y educación. Entre regulación y los desafíos de la macro y micropolítica”, en PERAZZA, R. (comp.) *Pensar en lo público: notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires, Aique Educación.
- Southwell, M. (1997) “Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado del espiritualismo y el tecnocratismo (1955-1976)”, en PUIGGRÓS, A, (dir.) *Historia de la Educación en la Argentina VIII. Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)* Buenos Aires, Galerna.
- Suárez, D. (2005) *Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en Argentina: un caso para el estudio de la conflictividad educativa de América Latina*. Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.
- Tedesco, J. C. (2005) *Profesionalización y capacitación docente*. Buenos Aires, IIPE.
- Terachi, A. (2012) “El neoliberalismo y el bienestar docente. Un estudio comparado de las condiciones laborales docentes en el sistema escolar municipal y en el particular subvencionado”: [http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/1341](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1341). Consultado en diciembre de 2014.

- Terigi, F. (2010) “Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina”, Serie Documentos de Trabajo PREAL Nro. 50. Santiago de Chile.
- Terigi, F. (2012) Saberes docentes: qué debe saber un docente y por qué. VII Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires, Fundación Santillana.
- Tiramonti, G. (2001) Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires, Temas Grupo Editorial y FLACSO.
- Tiramonti, G. y Birgin, A. (1999) Aportes para pensar la carrera docente en la Argentina. Informe proyecto “Los maestros en América Latina: carrera e incentivos”. Buenos Aires, FLACSO.
- Tiramonti, G. y Filmus, D. (coords.) (2001) Sindicalismo docente y reforma en América Latina. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial y FLACSO.
- Torres, A. (2007). La educación popular: trayectoria y actualidad. Bogotá, El Búho.
- Tyack. D. y Cuban, L. (2001) En busca de la utopía perdida. Un siglo de reformas de las escuelas públicas. México, Fondo de Cultura Económica.
- Vaillant, D. (2004) “Construcción de la profesión docente en América Latina: tendencias, temas y debates”. Documento de trabajo Nro. 31, PREAL.
- Valencia, T. y Alfonso, L. (2006) “El Movimiento Pedagógico en Colombia (un encuentro de los maestros con la pedagogía)”, en Revista HISTEDBR On-line, Nro. 24, pp. 102-113: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/24/art09\\_24.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/24/art09_24.pdf). Consultado en noviembre de 2015.
- Vázquez, S. (2005a) Luchas político educativas: el lugar de los sindicatos docentes. Buenos Aires, Secretaría de Educación y Estadísticas de la CTERA.
- Vázquez, S (2005b) Paritarias: conquista y derecho de los trabajadores. Manual para delegados. Buenos Aires, Secretaría de Educación y Estadísticas de la CTERA.
- Vázquez, S. y Balduzzi, J. (2000) “De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical 1957-1973”, en Historia de CTERA I. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Marina Vilte, CTERA.

- Vázquez Gamboa, A, Fernández, S., De Acha, F. y Mario, C. (2007) Umepé, 50 años, Historia del sindicalismo docente porteño, Tomo I 1957-1992. Buenos Aires, UTE.
- Vieira Ferreira, M. O. (2008). “Importancia y significados de la cualificación docente para una central de trabajadores de la educación: el caso de la CTERA (Argentina)”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Nro. 13 (37), pp. 505-527: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405). Consultado en noviembre de 2013.
- Vilas, C. (2003) Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Yannoulas, S. C. (1993) “Educar: una profesión de mujeres? La feminización del normalismo y la docencia en Brasil y Argentina (1870-1939)”, en Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Nro. 74 (178): <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/347/351>. Consultada en noviembre 2015.
- Zorrilla, M. (2002) “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: acuerdos, tensiones y perspectivas”, en Revista Electrónica de Investigación Educativa, Nro. 4 (2): <http://redie.uabc.mx/redie/article/viewFile/63/114>. Consultado en abril de 2014.
- Zurita Garrido, F. (2013) “El trabajo docente en el Chile contemporáneo: entre la preocupación por la centralidad del profesorado y la agenda del mercado”, en Sociedad Hoy 24, enero-junio, pp. 69-81.

### **Discursos citados**

- Bachelet, M. (2014) Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes. Mensaje Nro. 131/362. Honorable Cámara de Diputados, Santiago de Chile, Chile.

Cámpora, H. (1973) “Pautas programáticas para el Gobierno Justicialista de la Reconstrucción Nacional”, discurso como candidato a Presidente de la Nación por el Frente Justicialista de Liberación, Buenos Aires, Argentina.

Decibe, S. (1998) “Los consensos básicos”, palabras de apertura del Coloquio Anual de IDEA, Buenos Aires, Argentina.

Decibe, S. (1999) “Hoy el progreso social pasa por cumplir las leyes” [Mimeo], Buenos Aires, Argentina.

Perón, J. D. (1944) Discurso en el almuerzo de camaradería del profesorado y magisterio argentino, diciembre de 1943.

Perón, J. D. (1947) “Decálogo de los derechos del trabajador”. Buenos Aires.

Piñera, S. (2012) Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal. Mensaje Nro. 456/359, Honorable Cámara de Diputados, Santiago de Chile, Chile.

### **Documentos ministeriales (Argentina)**

Comisión de Educación, Honorable Senado de la Nación (1987) “Estrategias para la participación y difusión del Congreso Pedagógico Nacional”. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Nacional para la UNESCO (1972) Intervención en el debate de Política General del señor ministro de Cultura y Educación de la Nación, Dr. Gustavo Malek, en sesión plenaria de la 17a. reunión de la UNESCO. París, Francia.

Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General de Educación Primaria (1953) Cuadernos para el Maestro, Justicialismo 1. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Justicia (1956) Proyecto de Estatuto del Docente. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Justicia (1958) Memoria del Ministerio de Educación (1995-1958). Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1970) Formación y actualización docente. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1970) Las provincias y la reforma educativa. Discurso del señor ministro de Educación, Prof. José Luis Cantini. Corrientes, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1972) Palabras pronunciadas por el señor ministro de Educación, Prof. Gustavo Malek, en el Día del Maestro. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1972) La educación es una responsabilidad de todos los argentinos. Un año después. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Plan Trienal (1974-1977). Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Discurso del señor ministro de Cultura y Educación, Dr. Jorge Taiana, ante la Asamblea Legislativa. Buenos Aires, Argentina

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Discurso pronunciado por el señor ministro de Cultura y Educación, Dr. Jorge Taiana, en el centenario del nacimiento de Leopoldo Lugones. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Discurso pronunciado por el señor ministro de Cultura y Educación, Dr. Jorge Taiana, al iniciarse el ciclo lectivo de 1974. Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Discurso pronunciado por el señor ministro de Cultura y Educación, Dr. Jorge Taiana, en el centenario de la Escuela Normal de Profesores Mariano Acosta. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1974) Mensaje de su excelencia el señor ministro de Cultura y Educación, Dr. Oscar Ivanissevich. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1976) Discurso del señor ministro de Cultura y Educación, Prof. Ricardo Bruera, por cadena nacional. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1976) Mensaje del señor ministro de Cultura y Educación, Prof. Ricardo Bruera, con motivo de Día del Maestro. Corrientes, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1977) Mensaje del señor ministro de Cultura y Educación, Prof. Ricardo Bruera, por la iniciación de curso lectivo. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1979) “Políticas y acciones de gobierno en materia educativa, cultural y científica”. Texto del mensaje al país del ministro de Cultura y Educación, Dr. Juan Rafael Llerena Amadeo. Universidad de Cuyo, Mendoza, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1979) Respuestas del señor ministro de Educación, Juan Llerena Amadeo, a las preguntas de la Cámara Argentina de Anunciantes formuladas en la reunión del 10 de mayo. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1981) Memoria sintética de la labor realizada durante el período 1976-1981. Exposición realizada por S. E. el ministro de Cultura y Educación, Dr. Juan Llerena Amadeo, por cadena oficial de radio y T.V. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Justicia (1984) Discursos pronunciados por el presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, y el ministro de Educación y Justicia de la Nación, Dr. Carlos Alconada Aramburu, con motivo del inicio del ciclo lectivo. Conceptos referentes a la política educativa expresados por el secretario de Educación, Dr. Manuel García Solá. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Justicia (1985) “El régimen de profesores por cargo docente. Proyecto 13”, Serie Situación Educativa Argentina Nro. 24. Buenos Aires, Secretaría de Educación, Dir. General de Programación Educativa.

Ministerio de Educación y Cultura (1987) “Política de transformación educativa”, discurso pronunciado por el señor secretario de Educación, Prof. Adolfo Stubrin con motivo de la iniciación del ciclo lectivo. ENET Nro. 1 “Scalabrini Ortiz”, Tigre, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Cultura (1987) “Política educativa en democracia. El perfeccionamiento y la actualización profesional del docente: prioridad de la Política Educativa en Democracia”. Buenos Aires, Secretaria de Educación.

Ministerio de Educación y Cultura (1988) “Bases para una Ley de Educación”. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1989) “Unidad nacional y transformación educativa”, Serie Pensamiento Fundacional. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1989) Discurso del señor ministro de Educación, Prof. Antonio Salonia, ante los señores miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación y Justicia (1990) Homenaje al Dr. Luis M. Mackey, ministro del Estatuto del Docente y de la Enseñanza Libre. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1990) “Política Educativa. Bases Culturales”. Discurso del señor Presidente, Dr. Carlos Menem, pronunciado en el Día del Maestro del 11 de septiembre de 1990. Palabras del señor ministro de Educación, Prof. Antonio Salonia, ante los participantes del Congreso Nacional de Filosofía. Serie de Pensamiento Fundamental, Nro. 2. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1991) “Bases para la transformación de la educación nacional: acciones desarrolladas mayo 1990-abril 1991”. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1993) “La educación en la Argentina: la nueva centralidad”. Discurso pronunciado por el Ing. Jorge Rodríguez, ministro de Cultura y Educación de la Nación en las jornadas “La empresa de la educación”. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1993) “Marco general de acciones para la transformación educativa. Aplicación de la Ley Federal de Educación. Más y mejor educación para todos. 1993-1995”. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1994) “Borrador de propuesta de Régimen Profesional Docente para la Nueva Organización Escolar. A consideración de los Sres. Ministros de Educación Provinciales” [Mimeo]. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación (1996) “La transformación del sistema educativo. Los docentes. Temas básicos. Nueva Escuela”. Buenos Aires, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.

Ministerio de Cultura y Educación (1999) “Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina. 1989-1999”. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación de la Nación (2000) Propuesta Original del Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Juan José Llach, basada en las recomendaciones del Banco Mundial. Bases para el Pacto Federal Educativo II. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Educación de la Nación (2014) “Las juntas de clasificación: características y funcionamiento”. Buenos Aires, DINIECE.

### **Leyes, decretos y resoluciones nacionales (Argentina)**

Decreto Ley No. 13.150 de 1954. Estatuto del Docente Argentino del General Perón.

Ley 13.047 de 1947. Estatuto para el personal de los establecimientos de enseñanza privada.

Ley 14.473 de 1958. Estatuto del Docente.

Ley No. 17.878 de 1968. Transferencia de los servicios educativos.

Ley No. 21.520 de 1976. Suspensión total o parcialmente el Estatuto del Docente.

Ley No. 21.809 de 1978. Decreto Nacional de Ley de Transferencia de servicios educativos a provincias.

Ley No. 23.114 de 1984. Pautas para la organización del Congreso Pedagógico Nacional.

Ley No. 23.929 de 1991. Negociación colectiva para los trabajadores docentes. Disposiciones generales. Negociación colectiva en la jurisdicción educativa nacional y en el nivel federal. Normas de interpretación. Disposiciones transitorias.

Ley No. 24.016 de 1991. Régimen de jubilaciones y pensiones del personal docente 1991.

Ley No. 24.049 de 1992. Transferencia a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Ley No. 24.195 de 1993. Ley Federal de Educación.

Ley No. 25.053 de 1998. Fondo nacional de incentivo docente.

Ley No. 26.075 de 2005. Ley de Financiamiento Educativo.

Ley No. 26.206 de 2006. Ley Nacional de Educación.

### **Leyes, decretos y resoluciones provinciales (Argentina)**

Acta Paritaria No. 01/2005, homologada por Resolución 70/2005. Estatuto Único del Personal Docente de la provincia de Chubut.

Cámara de Diputados de la Nación (1998) Proyecto de Declaración. Buenos Aires, Argentina.

Decreto No. 313 de febrero de 1985 de reglamentación del Estatuto del Docente y modificatorias. Provincia de Mendoza.

Decreto Ley No. 1910 de 1957. Estatuto del Docente Primario y Preprimario y modificatorias. Provincia de Córdoba.

Ley No. 5125 de 2004. Estatuto del docente de la provincia del Chaco.

Ley No. 10.579 de 1957 y modificaciones introducidas por distintas leyes. Estatuto del Docente de la provincia de Buenos Aires.

Ley No. 3623 del 2010. Incorporación del personal técnico y docente al área socioeducativa. Ciudad de Buenos Aires.

Ley No. 4109 del 2011. Reorganización de las juntas de clasificación Ciudad de Buenos Aires.

Ley No. 3470 de 1967 y modificatorias por diversas leyes y decretos 2014. Estatuto del docente de la provincia de Tucumán.

Ley No. 391 de 1964. Estatuto del Docente y sus modificatorias. Provincia de Río Negro.

Ley No. 5289 de 1989. Estatuto del Docente de la provincia de La Rioja.

Ordenanza 40.593 de 1984 y sus modificaciones 2015. Estatuto del docente de la Ciudad de Buenos Aires.

## **Documentos de organizaciones gremiales**

Colegio de Profesores de Chile (2007) Estatuto del Docente. Chile, Directorio Jurídico.

Confederación Argentina de Maestros y Profesores:  
[http://www.camyp.com.ar/articulo/Historia\\_44](http://www.camyp.com.ar/articulo/Historia_44). Consultada en diciembre de 2014.

CTERA (1999) II Congreso Educativo Nacional. Un camino contra la exclusión. Documento de base para la discusión. Buenos Aires, Argentina.

CTERA (1999) II Congreso Educativo Nacional. Un camino contra la exclusión. Documento final. Buenos Aires, Argentina.

CTERA (2003) “Los maestros se organizan”:  
[http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=541:los-maestros-se-organizan&tmpl=component&print=1](http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=541:los-maestros-se-organizan&tmpl=component&print=1). Consultado en diciembre de 2014.

CTERA (2003) Canto maestro: “30 años de lucha y compromiso”, suplemento especial, 1973-2003. Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

CTERA-CTA (1994) Resoluciones del XII Congreso Extraordinario de CTERA. Provincia de San Juan, Argentina.

Fecode (2011). Propuesta de Estatuto Docente presentado a la Comisión Tripartita. Colombia.

Fecode (2012) Carta de Fecode a los maestros colombianos por su día. Colombia.

Acuerdo entre el gobierno nacional y Fecode (2014) Acta firmada por la ministra de Educación, María Fernanda Calderón, el ministro de Trabajo, Rafael Pardo, y representantes del Fecode: su presidente, secretario general y otros colaboradores. Bogotá, Colombia.

Robles, J. A. (2010) “Las organizaciones sindicales docentes”, en FELMAN, F. (dir.) Formación y entrenamiento sindical para dirigentes, delegados y afiliados del sector docente, Nro. 2. Buenos Aires, Confederación de Educadores Argentinos (CEA).

Saforcada, F. y Felman, F. (2010). “La regulación del trabajo de enseñar”, en FELMAN, F. (dir.) Formación y entrenamiento sindical para dirigentes, delegados y afiliados del

sector docente, Nro. 4. Buenos Aires, Confederación de Educadores Argentinos (CEA).

Suárez, D. H.,(2010) “Conflictos docentes y luchas sindicales en América Latina”, en FELMAN, F. (dir.) Formación y entrenamiento sindical para dirigentes, delegados y afiliados del sector docente, Nro. 5. Buenos Aires, Confederación de Educadores Argentinos (CEA).

### **Normativa de Chile, México y Colombia**

Decreto No. 0709 de 1996. Por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional. Colombia.

Decreto No. 1278 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Colombia.

Decreto No. 2277 de 1979. Estatuto Docente. Colombia.

Decreto por el que se expide la Ley General de Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación, México, 19 de abril de 2013.

Ley No. 19.070 de 1991. Estatuto de los Profesionales de la Educación. Chile.

Ley No. 20.501 del 2011. Ley de Calidad y Equidad. Ministerio de Educación de Chile.

Presidencia Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaria de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México.

Poder Ejecutivo, Secretaría de la Gobernación (2013) Decreto por el que se reforman el artículo 3º en sus fracciones, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial.

### **Documentos ministeriales (Chile, México y Colombia)**

Acuerdo No. 96, que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias.  
Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1982, México.

Ministerio de Educación (2009) “Construcción de una Carrera Profesional orientada al reconocimiento del mérito y el desarrollo profesional”, Seminario Internacional Carrera Profesional Docente, Un desafío para Chile. Santiago de Chile.

Ministerio de Educación Nacional (2012) Dirección de calidad para la educación preescolar, básica y secundaria, 2012. Orientaciones y protocolo para la evaluación del período de prueba de los directivos docentes y docentes que se rigen por el estatuto del profesionalización docente (Decreto Ley 1278 de 2002). Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2013) Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación (2014) Encuentros de una Nueva Política Nacional Docente, Documento Base, Plan Nacional de Participación Ciudadana. Gobierno de Chile.

Ministerio de Educación (2014) Una nueva educación para Chile, Documento Base, Plan Nacional de Participación Ciudadana. Gobierno de Chile.

PRI, PRD y PAN (2012) Pacto por México, Compromiso 12. México.

SEP-SNTE (1998) “Lineamientos generales de carrera magisterial”:  
[http://www.centrodemaestros.mx/carrera\\_m/lineamientos.pdf](http://www.centrodemaestros.mx/carrera_m/lineamientos.pdf).

SEP-SNTE (2000) Comisión Nacional SEP-SNTE de la Carrera Magisterial. Lineamientos Generales. Contexto normativo de puntaje adicional y factor apoyo educativo. México.

SEP-SNTE (2002) Comisión Nacional SEP-SNTE de la Carrera Magisterial. Contexto normativo de puntaje adicional y factor apoyo educativo. México.

SEP-SNTE (2011) “Programa Nacional de la Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”:  
[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTO\\_S\\_GENERALES\\_2011.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTO_S_GENERALES_2011.pdf). Consultado en agosto de 2014.

SEP-SNTE (2014) “Programa Nacional de la Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”:  
[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm\\_pncm#.Vm9RmdLhDIU](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm_pncm#.Vm9RmdLhDIU). Consultado en marzo de 2015

## **Revistas**

Revista Qué pasa? Nro. 97, “La docencia para los docentes”.

Revista Qué pasa? Nro. 96.

Zona Educativa, “Comienza la transformación”, Año 1, Nro. 1. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

Zona Educativa, “Formación Docente Continua”, Año 1, Nro. 9. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

Zona Educativa, “Tiempos de profesionalización”, Año 2, Nro. 17. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

Zona Educativa, “Los nuevos institutos de formación docente”, Año 2, Nro. 19. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

Zona Educativa, Año 4, Nro. 34. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

## **Artículos periodísticos**

Declaraciones del Ministro Sábató a la prensa, citado por Nora Veiras en “Diez años no es nada”, Página 12, mayo de 1998.

“Explicó Pérez Guilhou las reformas a introducir en el sistema fundacional”, Diario Clarín, noviembre de 1968.

“Implantará una ley el Sistema Federal de Educación, apuntes de la reforma”, Diario Clarín, Editorial, noviembre de 1968.

“Menem lanzó su propuesta de flexibilización laboral”: <http://www.lanacion.com.ar/168498-menem-lanzo-su-propuesta-de-flexibilizacion-laboral>. Consultado en diciembre de 2014.

“Prometen que esta semana pagarán el aumento docente”, Diario Clarín, 23 de febrero de 2000: <http://edant.clarin.com/diario/2000/02/23/e-04501d.htm>

“Reforma educativa”, Diario Clarín, noviembre de 1968.

Veiras, N. “Diez años no es nada”, Página 12, mayo de 1998.

Veiras, N. “La evaluación no es una ofensa”, Página 12, 20 de enero de 2000: <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-01/00-01-28/pag11.htm>. Consultado en febrero de 2013.

## **Anexo I. Listado de entrevistas**

- 1) Entrevista realizada por R. Perazza a Jorge Pavez Irrutia, profesor y sindicalista chileno, presidente del Colegio de Profesores de Chile (1995-2007), 2008.
- 2) Entrevista realizada por R. Perazza a Oswaldo Ramírez González, académico mexicano, periodista especializado en educación, diciembre 2014.
- 3) Entrevista a Orlando Pulido Chaves, educador especializado en la cuestión docente en Colombia, diciembre 2014.
- 4) Entrevista realizada por R. Perazza a Gloria M. Álvarez, directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional, Colombia, 2007.
- 5) Entrevista realizada por G. Gasparini en el marco del Seminario sobre Trabajo Docente dictado por R. Perazza (créditos UBA), Buenos Aires, 2009, al Prof. Senén Niño Avendaño, presidente de Fecode (2008-2013), vicepresidente de la CUT (2013), asesor educativo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), integrante del Comité Ejecutivo Mundial de la Internacional de la Educación y Senador de la República de Colombia (2014-2018).
- 6) Entrevista realizada por R. Perazza a la Lic. Susana Decibe, ministra de Educación Nacional (1996-1999), en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2007.
- 7) Entrevista realizada por R. Perazza al Prof. Hugo Yasky, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA), el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2007.
- 8) Entrevista realizada por R. Perazza al Lic. Andrés Delich, en el marco del Proyecto Adenauer-CEPP, Buenos Aires, 2008.
- 9) Entrevista realizada por R. Perazza a la Prof. Verónica Piovani, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), Ministerio de Educación Argentina, con la participación del Dr. Pablo Lapenda en su carácter de asesor jurídico del Instituto, mayo 2015.
- 10) Entrevista realizada por el Dr. Pablo Pineau y el Lic. Nicolás Arata al Prof. Antonio Salonia en el marco de esta tesis, Buenos Aires, 2007.

## **Anexo II.**

### **Codificación de las normas provinciales analizadas en el Capítulo 4.**

#### **1. Provincias seleccionadas**

<b>Provincia</b>	<b>Código</b>	<b>Normativa de referencia</b>
Chaco	EsCHA	Estatuto del docente, Ley No. 5125 de 2004.
Buenos Aires	EsBsAs	Estatuto del docente, Ley No. 10.579 de 1957 y modificaciones introducidas por distintas leyes.
Ciudad de Buenos Aires	EsCABA	Estatuto del docente. Ordenanza No. 40.593 de 1984 y sus modificaciones 2015.
Tucumán	EsTUC	Estatuto del docente, Ley No. 3470 y modificatorias por diversas leyes y decretos (2014).
Mendoza	EsMZA	Decreto No. 313 de febrero de 1985 y modificatorias.
Río Negro	EsRN	Estatuto del docente, Ley No. 391 de 1964 y modificatorias.

#### **2. Otras provincias citadas**

<b>Provincia</b>	<b>Código</b>	<b>Normativa de referencia</b>
La Rioja	EsLR	Estatuto del docente, Ley No. 5.289 de 1989.
Chubut	EsCHU	Estatuto Único del Personal Docente, Acta Paritaria No. 01 de 2005, homologada por Resolución No. 70 de 2005.
Córdoba	EsCORD	Estatuto del Docente Primario y Preprimario, Decreto Ley 1910 de 1957 y modificatorias.