



El empleo en el sector educativo

Temario

Introducción

Aspectos generales

Estructura

Asalariados: composición y comportamiento laboral

Conclusiones

Referencias

Apéndice

Elaboró el presente informe la Doctora Adriana Marshall (CONICET-IDES)

ISBN 950-00-0254-X

Presidente de la Nación

Dr. CARLOS SAUL MENEM

Ministra de Cultura y Educación

Lic. SUSANA BEATRIZ DECIBE

Secretario de Programación y Evaluación Educativa

Dr. MANUEL GARCIA SOLA

Subsecretaria de Evaluación de la Calidad Educativa

Prof. HILDA MARIA LANZA

Directora Nacional Red Federal de Información Educativa

Lic. IRENE BEATRIZ OIBERMAN

1999

Introducción

En este trabajo se discuten las características del empleo en el sector de la enseñanza. Por una parte, a través del análisis de aspectos globales, como su peso económico y en la fuerza de trabajo, y su relación con la demanda. Y, por la otra, examinando algunos de los rasgos de la estructura del empleo en la enseñanza, del personal del sector y de su comportamiento laboral y contrastándolos con los del conjunto de los asalariados y los del personal que trabaja en actividades que tendrían mayor proximidad con el sector educativo, con el objeto de identificar sus características más distintivas.¹

El trabajo se organiza en tres secciones principales. En la primera se describen sintéticamente aspectos generales del empleo en el sector educativo, que además permiten situar a la Argentina en el contexto internacional. En la segunda sección se discute el papel del empleo educativo en la absorción de fuerza de trabajo y su composición o estructura básica. Por último, se analizan comparativamente el perfil de los individuos que trabajan en el sector y del empleo propiamente dicho, y su relación con ciertas pautas de comportamiento laboral.

¹ No se examinarán aquí muchos otros temas relevantes, tratados en la literatura, como, por ejemplo, la naturaleza específica del trabajo docente, el origen social de los que se dedican a la docencia, las regulaciones laborales en el sector, las condiciones de trabajo y su impacto sobre los docentes, la sindicalización, y la percepción de su tarea por parte de los docentes.

Aspectos generales

La expansión del empleo en la actividad educativa ha estado indisolublemente ligada con el crecimiento del empleo público, del cual representa un componente substancial, y con las decisiones sobre el gasto estatal. La participación en el PBI del gasto público (consolidado) en educación, aunque con algunas oscilaciones, no ha variado substancialmente entre 1970 y 1996.² En la presente década ha representado en promedio un 3,7% del PBI (1992-1996), colocando a la Argentina en una situación intermedia en el contexto latinoamericano e internacional, aunque por debajo de la mayoría de los países de la OCDE.³ El gasto educativo, que en 1996 absorbía un 14,4% del gasto público total, se ha destinado mayoritariamente a solventar los salarios, predominantemente de los docentes, tanto en forma directa a empleados estatales como a través de subsidios al sector privado para el pago de salarios. El gasto en personal, en promedio, representaba en la década del 90 un 80% del gasto educativo y, si se suman las transferencias al sector privado para cubrir el pago de salarios, un 90%.⁴ En cambio, en los países avanzados e incluso en los de América Latina, considerando el promedio para cada conjunto, la estructura del gasto no estaría tan dominada por el gasto en personal: en España, por ejemplo, no llega a los dos tercios.⁵ Esta estructura del gasto público educativo en la Argentina, con un fuerte predominio del gasto en personal, es la contracara de una inversión en infraestructura persistentemente insuficiente (Marshall, 1988; Morduchowicz e Iglesias, 1996) y de una menor diversificación de los gastos corrientes, dentro de los cuales en otros países adquieren más relevancia otros rubros, como transferencias (becas de estudio, por ejemplo) y materiales.

La docencia, en todos los niveles de enseñanza, absorbía en 1991 un 4,4% de la fuerza de trabajo, y los ocupados docentes y no docentes en el sector educativo, un 6%,⁶ colocando a la Argentina por encima del promedio para los países de ingresos elevados de la OCDE, 3,1% y 5%, respectivamente, en 1992 (OIT, 1996/I).⁷ Esta diferencia a favor de la Argentina podría estar asociada con un

² Sobre la base de datos en Marshall (1988) y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP), inéditos.

³ Ver ILO (1991) y OIT (1996/II), donde se presentan datos internacionales para 1985 y 1990, respectivamente.

⁴ Morduchowicz e Iglesias (1996); los datos se refieren a 1993/4; no se encuentran disponibles datos sobre estructura del gasto educativo para años posteriores. El promedio esconde una importante variabilidad entre provincias, desde un mínimo del 71% del gasto asignado a personal, hasta un máximo del 98%; la cifra para la provincia de Buenos Aires es muy similar al promedio. Véanse también los diversos estudios provinciales (en algunos casos con cifras para 1995) incluidos en un número de *Novedades Económicas* (1996) dedicado al sector educativo y World Bank (1994), entre otros.

⁵ Según datos en Ministerio de Educación y Cultura, España (1996). De acuerdo con información en OIT (1996/II), en 1990 la participación del gasto en personal docente en el gasto público en educación en los países de la OCDE se ubicaba en torno al 62-64%, y en América Latina y el Caribe, al 57-65% (distinguiendo entre países con crecimiento y sin crecimiento del gasto público total). A diferencia de los datos citados más arriba para Argentina y España, la información presentada por OIT (originada en UNESCO, *Anuario Estadístico*) se refiere a las remuneraciones del personal docente solamente.

⁶ Según datos del censo de población de 1991.

⁷ La última cifra incluye al personal no docente y de apoyo pedagógico (OIT, 1996/I).

menor desarrollo de otras oportunidades de empleo ya que, como veremos, la "densidad" de docentes en relación con la población es menor en la Argentina que en los países más avanzados.

La demanda poblacional de servicios educativos puede estimarse, gruesamente, a través de varios indicadores: entre ellos, población total, población en edad escolar y población que asiste a establecimientos de enseñanza. La comparación inter-censal 1980-1991 de la relación entre cada uno de ellos y el volumen de "personal docente" muestra, invariablemente, que durante este lapso la situación en la Argentina mejoró, o sea que hay cada vez menos demandantes por docente, aunque este avance se modera substancialmente cuando se considera la relación entre personal docente y la población que asiste a establecimientos de enseñanza (cuadro 1).⁸ En otras palabras, sobre la base de esta información se infiere que la cantidad de docentes (que incluye un conjunto heterogéneo) creció más que la demanda, que está determinada no sólo por el crecimiento vegetativo de la población y su composición por edades, sino también por el aumento que se produjo en las tasas de escolarización.⁹ La "densidad" de docentes aumentó entre 1980 y 1991, de 1,3 docentes cada 100 habitantes a 1,8. Datos para otros países, que consideran sólo a los docentes del sector público, *circa* 1980, muestran una densidad superior en los países avanzados de la OCDE en promedio (2,1), aunque con diferencias marcadas entre países, e inferior en los países de América Latina (1,1), nuevamente en promedio (Heller y Tait, 1983). En relación con el número de alumnos por docente la Argentina (15,6 o 22, según la fuente, en el nivel primario, 8,1 o 12 en el secundario)¹⁰ se ubicaría más cerca, e incluso con menos alumnos por docente en el nivel medio, de los países de la OCDE (15 y 13, respectivamente), y con cifras inferiores al promedio para América Latina (25-30 y 16-18, respectivamente).¹¹

⁸ Para poder realizar esta comparación se utilizó la clasificación ocupacional del censo de población de 1980; la tendencia no difiere si se compara sólo al personal docente asalariado. Por problemas de comparabilidad en las estadísticas educativas no puede examinarse la evolución del número de alumnos por docente según dicha fuente.

⁹ Sería interesante observar esta evolución durante un período histórico más largo, pero las publicaciones con datos de los censos de población de 1947, 1960 y 1970 no identifican separadamente al personal docente.

¹⁰ Sobre la base del mismo censo educativo de 1994, las estimaciones varían, según la fuente (*Zona Educativa*, 1997 y NU, 1996); la primera se refiere al número de docentes que se desempeñan frente a alumnos, contados en cada uno de los establecimientos en que trabajan.

¹¹ Datos para América Latina y OCDE en OIT (1996/II). La metodología utilizada en Argentina no necesariamente es la misma que la usada por UNESCO, por lo que la comparación podría no ser estrictamente correcta. Las interpretaciones divergentes acerca del ratio alumnos/docente y su vinculación con el grado de "eficiencia" de la enseñanza no se discuten en este trabajo. Al respecto véase por ejemplo OIT (1996/II).

El empleo en el sector educativo

Las diferencias regionales dentro de la Argentina en la relación oferta/demanda son importantes, y en parte están vinculadas con las notorias disparidades entre provincias en el rol del empleo público en general, y el docente en particular, en la absorción de fuerza de trabajo. En 1980, por ejemplo, el personal docente representaba una proporción de la fuerza de trabajo superior al promedio nacional en algunas de las provincias más pobres.¹² Podría pensarse que, paradójicamente, en ciertos casos han sido las menores oportunidades de empleo alternativo las que han determinado que estas provincias mostraran un mejor posicionamiento en la relación población/docente. La más fuerte participación de la actividad docente en la fuerza de trabajo ocupada es, con frecuencia, un resultado de la falta de otras opciones ocupacionales, más que de un esfuerzo deliberado por aumentar la capacidad educativa provincial.

El nivel global del gasto público en educación, que como vimos ha tendido a mantener su participación en el PBI en el largo plazo, permitió ir incrementando el personal docente *pari passu* con el aumento en la demanda, e incluso superarlo, a expensas de un bajo nivel de remuneración y teniendo como contrapartida un muy escaso peso de la inversión en infraestructura.

Cuadro 1. Docentes* y demanda de servicios educativos, 1980 y 1991

Indicadores seleccionados (porcentajes)

Relación:	1980	1991
Población total/docentes	78,0	56,0
Población 5 años y más/docentes	68,9	50,2
Población 5-24 años/docentes	27,4	22,6
Población 5 años y más que "asiste"/docentes	17,8	15,1

* se refiere a la categoría "personal docente" de la clasificación ocupacional CEN 80

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, Buenos Aires: INDEC, 1980 y 1991.

¹² Según datos del censo de población de 1980.

En el largo plazo los salarios docentes experimentaron un fuerte deterioro absoluto y relativo a los de otros sectores.¹³ Entre 1975 y 1988 los salarios docentes, en todos los niveles de enseñanza, se rezagaron por comparación con los salarios pagados en el sector privado (con una pérdida algo menos marcada en el nivel medio que en el primario y el universitario), pero siguieron la misma pauta evolutiva que los del resto de la administración pública (Petrei et al., 1989). Sin embargo, durante la década del 80 los salarios reales docentes cayeron incluso más que los de la administración pública central (Cetrángolo, 1997). En los años 90, si nos atuviésemos a la evolución de los salarios de maestros del nivel primario de algunas provincias para las que se cuenta con información, parecería que disminuyó la brecha de las remuneraciones docentes con respecto a las de los obreros de la industria manufacturera (efectivamente pagados) y a las de categorías seleccionadas en las actividades de seguros, comercio y bancos (básicos de convenio); en promedio, los salarios docentes provinciales habrían aumentado en términos reales más que los de los sectores mencionados. Sin embargo, este comportamiento relativo no necesariamente puede generalizarse ni al conjunto de los salarios docentes (por ejemplo, los de los docentes de nivel primario y medio de la MCBA, así como los salarios de los profesores universitarios, cayeron, y los de los docentes de jurisdicción nacional casi no aumentaron), ni al conjunto del sector privado.¹⁴ La tendencia negativa de largo plazo en los salarios docentes ha tenido visible influencia sobre la composición del empleo en el sector educativo y las pautas de comportamiento de su personal.

¹³ La discusión de los determinantes del bajo nivel de salarios de los docentes y de su progresiva pérdida histórica excede el objetivo de este trabajo.

¹⁴ Estimaciones propias (incrementos medios anuales) sobre la base de datos en CEPAL (1997), en MTSS (1996) y en Perotti (1997).

Estructura

Tres rasgos básicos definen al empleo docente en la Argentina (cuadro 2): el empleo asalariado es ampliamente dominante, es principalmente empleo público y es una ocupación femenina por excelencia, si bien el predominio femenino es, como en otros países, mucho mayor en el nivel primario.¹⁵ Como veremos, parecería que, a partir de la década del 80, estas tres características centrales habrían tendido a perder algo de su primacía. La composición típica de la actividad educativa es comparable a la de los servicios de la salud, donde estos rasgos sin embargo se atenúan: las mujeres representan un 78% del personal de la enseñanza y un 69% del de los servicios de salud, y los asalariados el 91% y 81%, respectivamente;¹⁶ además, es considerablemente menor la proporción de trabajadores de la salud que se ubica en el sector público, incluso si nos circunscribimos a los asalariados (respectivamente, 78% y 54% de los asalariados de cada rama, según datos del censo de población de 1991). La elevada tasa de asalariados y la hegemonía del empleo estatal asemejan a la actividad educativa a la administración pública, aunque en esta última las mujeres representan sólo algo más de un tercio del personal.¹⁷

Cuadro 2. Estructura del empleo en la enseñanza, 1980 y 1991*
(porcentajes)

Relación	1980	1991
mujeres/total docentes	85,0	82,2
asalariados/total educación	95,3	91,3
público/total asalariados educación	83,3	78,4

* se refiere, en ambos años, al 'personal docente' según la clasificación de grupo ocupacional del censo de población de 1980

Fuente: ibid. cuadro 1.

De acuerdo con el censo de 1980, un 95% del personal docente era asalariado y, de este conjunto, un 83% se empleaba en el sector público (cuadro 2). En 1991, los asalariados representaban un 91% del personal docente total y un 78% de los docentes asalariados se desempeñaba en el sector público. Por su parte, el censo educativo de 1994, que sólo considera a los docentes asalariados (excluyendo a los universitarios), revela que un 71% se desempeña en el sector estatal, a los que se agrega un 7% que trabaja en ambos sectores, público y privado; la suma es una cifra congruente con la del censo de población de 1991. Esta información muestra que durante la década del 80 disminuyó el peso, primero,

¹⁵ Según el censo nacional de docentes de 1994, las mujeres constituyen un 89% de los docentes de nivel primario, un 66% de los de nivel medio, y un 68% de los de nivel superior no universitario (Ministerio de Cultura y Educación, 1996). Sobre otros países, ver OIT (1996/I).

¹⁶ Estimaciones propias en base a datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), mayo 1997; las cifras sobre proporción de asalariados son coincidentes con las del Censo de Población de 1991.

¹⁷ Según EPH, 1997, total urbano.

de los asalariados y, luego, del sector estatal entre los docentes.¹⁸ Mientras que la caída relativa del componente estatal del empleo educativo es indudable consecuencia del crecimiento de la educación privada, la leve "des-asalarización" relativa del empleo educativo es más difícil de interpretar, y podría vincularse con cierta proliferación de la docencia por cuenta propia, asociada a actividades e instituciones de "apoyo", por ejemplo para el ingreso universitario, y a la enseñanza en áreas no incluidas en la educación formal.

Cuadro 3a. Personal docente en la fuerza de trabajo, 1980 y 1991 (porcentajes)

Indicadores seleccionados

Relación	1980	1991
docentes/PEA	3,6	4,4
mujeres docentes/PEA femenina	11,1	10,0
docentes asalariados/total asalariados	5,2	7,5a
docentes asalar. estatales/asalariados estatales	13,8	18,8a

a - en relación con los asalariados ocupados

Fuente: *ibid.* cuadro 1.

Cuadro 3b. Empleo en el sector educativo estatal en relación con el empleo público total (porcentajes)

total país, 1991	25,7
total urbano, 1997	27,4
interior, 1997	30,2
mujeres, total urbano, 1997	42,6
mujeres, interior, 1997	48,3

Fuente: censo de población, 1991; EPH, 1997, mayo.

¹⁸ Es difícil que la caída de la participación de los asalariados entre los docentes sea consecuencia del cambio en la metodología de captación de la PEA introducido en el censo de población de 1991, que tendría escaso efecto en este grupo.

El empleo docente, mayoritariamente femenino, constituye una de las concentraciones ocupacionales de las mujeres que trabajan (empleaba un 10% en 1991, más que duplicando el peso de los docentes en la fuerza de trabajo total; cuadro 3a); y, si bien las `vendedoras' representaban ese mismo año un 19% y el servicio doméstico concentraba a más del 21% de la población femenina ocupada, la docencia junto con el servicio doméstico son los dos grupos ocupacionales más sobre-representados entre las mujeres ocupadas *vis-à-vis* el conjunto de los ocupados.¹⁹ Tanto en Buenos Aires como en un conjunto de importantes áreas urbanas del resto del país, la `enseñanza' como rama de actividad económica constituye la concentración más importante de empleo femenino asalariado después del servicio doméstico; la distribución es mucho más polarizada en el interior que en Buenos Aires: la `enseñanza' absorbe un 13% de las asalariadas en Buenos Aires y el servicio doméstico a un 17%, mientras que en el interior urbano las cifras son 22% y 23% respectivamente.²⁰ Esta diferencia se vincularía con la mayor diversificación y dinamismo ocupacional de Buenos Aires, en otras palabras, con las más exiguas oportunidades de empleo en el interior tanto para las mujeres con mayor nivel educativo como para las menos calificadas. En el interior la enseñanza, en el marco más global del empleo público, es fuente más crucial de empleo para las mujeres: la administración pública y los servicios de salud y educativos sumados al servicio doméstico explican un 68% del empleo asalariado femenino.

Además, el papel de la actividad educativa en la absorción de fuerza de trabajo femenina es evidentemente selectivo. Ya desde las primeras décadas de este siglo, el sector educativo, junto con la administración pública y otros servicios sociales - actividades en expansión - se fueron constituyendo en importantes fuentes de empleo para las mujeres con niveles de educación más altos.²¹ Y, a fines de la década del 90, esta selectividad se mantiene. En 1997 la "enseñanza" empleaba en Buenos Aires un 16-18% de las mujeres asalariadas provenientes de hogares con ingresos per cápita medios y altos, contra un 13% de todas las mujeres asalariadas, y en las áreas urbanas del interior a un 25-31% y un 22%, respectivamente.²² En otras palabras, el empleo docente, una opción profesional que ya se encontraría en parte encauzada desde la elección de una de las variantes de educación formal, desempeña una función más destacada como salida de empleo para las mujeres de las clases medias, más allá de que la elección por la carrera docente haya o no sido el canal de movilidad social.²³

¹⁹ Según datos del censo de población de 1991. No se puede realizar un análisis por rama de actividad porque los datos censales publicados (1980 y 1991) no incluyen la distribución de cada sexo según ramas desagregadas.

²⁰ Estimaciones propias sobre la base de datos de INDEC, EPH, para mayo de 1997.

²¹ Véase García de Fanelli (1991). Según los censos de población, los servicios sociales y comunales empleaban en 1947 al 16.5% de las mujeres y en 1980 el 26.3% (ibid.).

²² Estimaciones propias en base a datos de INDEC, EPH, 1997. La "enseñanza" como sector de actividad obviamente incluye personal no docente, pero proporciona una aproximación realista al personal docente (más abajo se describen más detalles sobre la fuente de información). En 1980 los docentes representaban un 78% de la rama de enseñanza, según el censo de población de ese año.

²³ El estrato social de origen, según por ejemplo la ocupación de los padres, no coincide necesariamente con la ubicación social en el momento del ejercicio de la docencia. Información proveniente de una encuesta a docentes reveló que, como promedio para tres ciudades (Mendoza,

Los factores socio-culturales e ideológicos que han conformado el carácter "femenino" de la actividad docente, sobre todo al nivel de la escuela primaria, y que convergen con ciertos atributos de la ocupación, han sido recurrentemente analizados en la literatura y son bien conocidos.²⁴ La naturaleza de la actividad, un empleo de jornada más reducida (que lo concilia con la actividad doméstica) y las comparativamente bajas remuneraciones (que implican deserción masculina) han facilitado la incorporación de un segmento de la fuerza de trabajo, con un nivel educativo alto y ya más propenso a optar por la docencia por factores socio-culturales, sobre todo cuando sus remuneraciones no constituyen el sostén principal del grupo familiar.

Si bien en la mayoría de los países las mujeres están más que proporcionalmente representadas en la actividad docente, la importancia de la presencia femenina es variable, y no se explicaría sino parcialmente por diferencias económicas generales.²⁵ Por otra parte, se ha constatado a nivel internacional un proceso de feminización de los trabajadores docentes,²⁶ que no parecería reiterarse en el caso argentino a partir de los 80:²⁷ por el contrario, no sólo no se feminizó más sino que la participación de las mujeres cayó del 85% al 82% entre 1980 y 1991. Esta evolución podría explicarse por la retracción, desde la década del 80, de las oportunidades de empleo en sectores más típicamente "masculinos", que habría llevado a los hombres a desplazarse hacia actividades como la docencia, anteriormente rechazadas o no atractivas. Información recogida por el censo educativo de 1994 apoyaría esta hipótesis, al indicar una mayor proporción de personas con poca antigüedad (en la actividad docente) entre los hombres que entre las mujeres, particularmente en el tramo 1-5 años, pero también en el tramo de antigüedad menor a un año.²⁸ Esta interpretación es consistente, además, con el hecho que la proporción de mujeres entre los docentes (de nivel primario) es menor, con pocas excepciones, en las provincias con situaciones sociales más desfavorables (Birgin, 1995).²⁹

Rosario y Tandil), los padres del 73% de los docentes de la educación primaria, y de un 55% de los docentes de nivel medio, no habían superado el nivel educativo primario (datos en Birgin, 1995). Pero esta información no permite extraer conclusiones acerca de si la docencia representa, más que otras profesiones, un medio de ascenso social, ya que para ello habría que compararla con las características sociales de origen de otros grupos ocupaciones similares a los docentes.

²⁴ Puede consultarse Birgin (1995) sobre este punto. Sobre los factores que inciden sobre la segregación ocupacional y definen a las ocupaciones "femeninas", ver García de Fanelli (1991).

²⁵ En ILO (1991) se mencionan posibles factores que inciden sobre la presencia relativa de las mujeres en la actividad docente.

²⁶ OIT (1996/I) señala el proceso de feminización de la docencia en todos los niveles de enseñanza.

²⁷ No hay datos para períodos previos.

²⁸ Los hombres con una antigüedad inferior a un año representan un 7,8% y los que tienen entre 1 y 5 años, un 33%; las cifras para las mujeres son respectivamente 6% y 26% (Censo Educativo de 1994); se refiere a docentes en actividad. La información proveniente de la EPH (áreas urbanas, 1997), según la cual las proporciones con hasta cinco años de antigüedad de hombres y mujeres en la enseñanza son muy parecidas, incluso algo superior entre las mujeres (véase cuadro 8 más abajo), no es consistente con la del censo educativo, en parte porque la última se refiere a la antigüedad en la docencia y la primera, en principio, a la antigüedad en el establecimiento (volvemos a este punto más abajo).

²⁹ Sin embargo, no existe asociación entre proporción de hombres entre los maestros y tasa de desempleo en cada área (1994).

Por otra parte, entre 1980 y 1991 descendió, aunque muy levemente, la participación de las docentes en la fuerza de trabajo femenina, a pesar de que este sector aumentaba su peso en la fuerza de trabajo total (cuadro 3a). Esta evolución podría ser tanto el resultado de una ligera diversificación de la inserción ocupacional femenina como un efecto metodológico, generado por el mejoramiento de la captación de la actividad económica de las mujeres en el censo de población de 1991, que se concentró en actividades no asalariadas, presumiblemente distintas de la actividad docente.³⁰

En 1980 la participación de los docentes en el empleo público casi triplicaba a la de los docentes en el empleo asalariado total (cuadro 3a); en 1991 y en 1997 el empleo en la rama de la enseñanza, en su componente estatal, explica más de un cuarto del empleo público total; su peso se acentúa en el interior del país por contraposición a Buenos Aires y, naturalmente, mucho más en el empleo público femenino, del que representa más del 40% (llegando a casi la mitad en el interior; cuadro 3b). La recomposición del gasto y el empleo públicos a favor de las áreas políticas y sociales se ha venido produciendo con anterioridad a las reformas económicas impulsadas desde 1991,³¹ y continuó después de este año. La participación del gasto educativo en el gasto público total se incrementó, aunque escasamente y con oscilaciones, durante la década del 80, del 10,3% en 1980 al 11,2% en 1991; prosiguió aumentando después de este año, básicamente a raíz de las privatizaciones que automáticamente acrecentaron la porción del gasto asignada a los servicios sociales. Como correlato de este mismo proceso aumentó entre 1980 y 1991 la participación del personal docente en el empleo estatal (cuadro 3a), y probablemente esta tendencia se haya exacerbado en los 90, pero no hay información disponible que permita comprobarlo. La descentralización educativa, que se inició en 1978 con la educación primaria y se completó para la educación media en 1994, no habría afectado la incidencia del empleo docente en el empleo estatal total ni en el empleo público de cada provincia, ya que se trató de un cambio de dependencia jurisdiccional, que no implicó reubicación geográfica, aunque podría haber tenido efectos sobre las condiciones de empleo y remuneración, posiblemente en la dirección de una mayor heterogeneidad; las diferencias inter-provinciales en los salarios docentes no se explican sólo por la variabilidad en el "costo de la vida" y las condiciones de trabajo también difieren en alguna medida entre regiones.

³⁰ Marshall y Orlansky (1995).

³¹ Ver al respecto Orlansky (1989).

Asalariados: composición y comportamiento laboral

En general, los estudios que han contribuido a caracterizar el empleo en el sector de la enseñanza se han basado en encuestas y entrevistas a docentes; en este trabajo, en cambio, se encara una comparación con otras actividades económicas que permite evaluar si los aspectos que habitualmente se han visualizado como definitorios del trabajo educativo son compartidos por otras actividades o son realmente distintivos. Además de comparar el perfil del sector educativo con el perfil del conjunto de los asalariados, lo contrastamos con el de algunas actividades seleccionadas: administración pública, servicios de salud, servicios financieros y a empresas (otros servicios sociales se incluyen cuando lo permite el número de casos); estas actividades de servicios son las más cercanas a la enseñanza porque involucran ocupaciones no manuales que exigen más calificación y niveles educativos más altos y, por lo tanto, tienen estructuras ocupacionales y educativas con importante peso de tareas calificadas y profesionales. Las actividades seleccionadas, de todos modos, difieren bastante entre sí en su estructura ocupacional (cuadro A, apéndice).

Para analizar los rasgos comparativos de los que trabajan en el sector de la enseñanza obviamente es imprescindible separar entre hombres y mujeres, tanto por el fuerte predominio femenino en la actividad que viciaría cualquier comparación con otros sectores de composición menos homogénea, como para identificar las características específicas del grupo masculino, que es minoritario. La fuente de información disponible (Encuesta Permanente de Hogares [EPH]) implica que se restringe la comparación a los asalariados de áreas urbanas.³² El sector educativo incluye, además de los docentes de todos los niveles de enseñanza (que representaban aproximadamente dos tercios del empleo asalariado sectorial en 1997), a otros grupos ocupacionales, como por ejemplo los vinculados con el desempeño de tareas directivas, administrativas y de maestría.³³

Sexo, posición en el hogar, nivel de ingreso familiar y nivel de educación son rasgos individuales que permiten tipificar, por contraste, la composición de los que trabajan en la enseñanza. En primer lugar, es una actividad que atrae preferencialmente a mujeres casadas (están más que proporcionalmente presentes las cónyuges,³⁴ frente al total e incluso a otras actividades estatales), y entre los hombres, a los que son trabajadores "primarios" (están sobre-representados los que son jefes del hogar, aunque en menor medida que en otras actividades de servicios públicos). Con respecto al promedio de las actividades económicas y a algunos servicios privados (cuadros 4 y 5), las solteras están sub-representadas entre las mujeres que trabajan en la enseñanza.

³² Los datos (para 1997, mayo) se refieren a 19 áreas urbanas, incluido el Gran Buenos Aires y otras ciudades importantes como Rosario y Córdoba.

³³ No conviene separar al grupo de docentes del resto, ni diferenciar entre docentes de los distintos niveles de enseñanza (48,7%, 22,1% y 18,6% en los niveles primario, secundario y superior, respectivamente; 6,9% en combinaciones y 3,8% en otros tipos de enseñanza; EPH, total urbano, 1997), para que no disminuya el número de casos a analizar.

³⁴ El estado civil de las 'cónyuges' generalmente es de 'casadas' (más del 90%, en Buenos Aires), y en mucho menor grado, 'unidas'; las 'solteras', por su parte, tienden, según su posición en el hogar a ser 'hijas', otros familiares, etc., aunque un segmento apreciable son 'jefas de hogar' (un 22% en Buenos Aires, por ejemplo; EPH, 1997).

En segundo lugar, en la enseñanza la presencia de personas con educación superior completa es comparativamente más elevada, entre las mujeres no sólo en relación con el promedio de las actividades sino también con otros servicios incluidos los sociales y la administración pública, y entre los hombres sólo superada por los servicios de salud (cuadro 4). Este pauta, que es aún más notoria en el interior del país (cuadro 5; mujeres), está asociada con el hecho que desde aproximadamente 1970 el título habilitante, incluso el de maestro de educación primaria, se otorga en el nivel superior. Los datos del censo educativo de 1994 refuerzan esta observación: un 65% (67% en el caso de los hombres) de los docentes de nivel primario, y un 62% (51% de los hombres) de los de nivel medio, tenía algún título de educación superior, universitario o no universitario (MCyE, 1997a y 1997b).³⁵

El ingreso a la actividad docente se produciría más tardíamente que en la mayoría de las otras actividades. Según los censos de población, la presencia de personas con edades inferiores a 24 años es menor entre el 'personal docente' que en el conjunto de la población activa (1980) u ocupada (1991), y que en grupos ocupacionales como empleados o vendedores. El censo educativo apoya esta noción, ya que la participación de las personas menores de 20 años entre las docentes mujeres, por ejemplo, es solamente del 0,4%. Este ingreso tardío es, naturalmente, coherente con el hecho que para obtener el título habilitante para enseñar es necesario cursar el nivel de estudios superior, lo que posterga la incorporación a la fuerza de trabajo. Sólo entre los profesionales - por la misma razón - junto con directivos y funcionarios superiores, hay proporciones tan o aún más bajas con edades inferiores a los 24 años (censos de población, 1980 y 1991).

Por último, entre los que se dedican a la enseñanza están sub-representadas las personas que provienen de hogares situados en el 40% más pobre de la población, de acuerdo con el ingreso per cápita familiar, rasgo compartido, en distintos grados, con la administración pública y los otros servicios públicos y privados (cuadros 4 y 5).³⁶ En este punto hay algunas diferencias relevantes entre hombres y mujeres (cuadro 4), probablemente vinculadas con sus distintas estructuras ocupacionales.

³⁵ La visiblemente más baja proporción de hombres con educación superior que indica la EPH, por comparación con el censo de docentes, se debería al grupo de no docentes que trabajan en el sector de la enseñanza, y que tiene mayor peso entre los hombres.

³⁶ Si se comparan segmentos más homogéneos - las mujeres con educación superior completa - la presencia de personas cuyos hogares se sitúan en los cuatro deciles inferiores de ingreso es mayor en la enseñanza que en el total (9% y 6%, respectivamente). De aquí en adelante, salvo que se indique lo contrario, los resultados de las comparaciones no varían mayormente si el análisis se restringe al grupo con educación superior completa.

Cuadro 4. Asalariados ocupados en áreas urbanas: características individuales según actividad económica y sexo, 1997

Total empleo asalariado y actividades seleccionadas

Actividad	% solteras		% con educación superior completa		% en 40% más pobre, IPCF*	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
finanzas y seguros	29,0	46,7	24,1	21,2	8,3	9,4
servicios a empresas	40,7	52,6	13,0	22,5	27,8	20,5
Administración pública/defensa	16,8	27,5	17,5	39,1	27,8	10,5
enseñanza	30,8	29,0	36,9	60,3	20,7	12,5
servicios salud	29,6	30,6	47,9	28,4	16,9	23,1
otros comunales y sociales	36,2	46,1	11,8	12,5	32,1	20,5
total empleo asalariado	31,4	38,1	9,4	22,2	35,0	27,6

* IPCF: ingreso per cápita familiar

(cont. cuadro 4)

Actividad	Hombres		Mujeres	
	% Jefes del hogar	% Hijos	% Cónyuges	% Hijas
finanzas y seguros	67,1	28,1	34,0	40,9
servicios a empresas	61,6	33,5	34,3	39,0
administración pública/defensa	79,7	14,3	48,3	23,5
enseñanza	72,7	21,4	51,1	21,7
servicios salud	75,1	17,5	46,4	24,1
otros comunales y sociales	66,9	28,5	35,0	33,5
total empleo asalariado	65,4	27,0	40,5	30,1

Fuente: estimaciones propias en base a EPH, INDEC, mayo, 1997.

Cuadro 5. Asalariadas ocupadas en áreas urbanas: perfil comparativo según actividad económica y región, 1997

Empleo asalariado y actividades seleccionadas

Mujeres

Actividad	% solteras		% con educación superior completa		% en 40% más pobre, IPCF*	
	GBA	Interior	GBA	Interior	GBA	Interior
finanzas y seguros	46,6	--	21,9	--	10,0	--
servicios a empresas	55,4	--	23,9	--	20,8	--
administración pública/defen.	29,1	25,4	48,5	26,8	8,2	13,4
enseñanza	30,5	27,4	57,8	63,0	12,3	12,9
servicios salud	31,1	29,5	28,1	29,0	25,7	18,6
total empleo asalariado	38,9	36,7	21,5	23,6	27,8	27,0

* IPCF: ingreso per cápita familiar

-- Insuficiente número de casos

Fuente: estimaciones propias en base a EPH, INDEC, mayo, 1997.

Por su parte, la estructura comparativa del empleo asalariado en general y en las actividades seleccionadas, en términos de, por ejemplo, antigüedad, horas trabajadas y cantidad de ocupaciones desempeñadas, es resultado de diferentes pautas de comportamiento laboral, en parte determinadas por los marcos regulatorios, la forma en que está organizada cada actividad y sus niveles de salario. La información comparativa que analizamos a continuación refleja el efectivo impacto de estas variables.

La jornada formal de trabajo en el o los establecimientos de enseñanza es más reducida que en otras actividades, inclusive en relación con aquellas más afines, como otros servicios sociales y la administración pública.³⁷ La proporción de personas que trabaja un bajo número de horas semanales supera a las de los otros sectores, y esta característica distintiva se evidencia si se examina tanto al empleo principal solamente como al conjunto de los trabajos desempeñados. Tres cuartos (algo más de dos tercios en Buenos Aires) de las mujeres en la enseñanza trabajan hasta 30 horas por semana en su empleo principal, y más de la mitad trabaja menos de 30 horas sumando al conjunto de sus empleos (cuadros 6 y 7). Pero la descripción de la jornada "formal" no agota el tema de las horas trabajadas por semana. Diversos autores han enfatizado la importancia para el trabajo docente de

³⁷ Por ejemplo, en la enseñanza las mujeres trabajan en promedio 29 horas semanales, en la administración pública 38, y en los servicios de salud 39 (estimaciones propias en base a EPH, 1997). De todos modos, en la fuente de información utilizada, no podemos saber si realmente las "horas trabajadas" se refieren exclusivamente a la jornada formal o también a horas de trabajo docente fuera del horario formal.

tareas desempeñadas una vez terminado el horario formal,³⁸ aunque hay coincidencias en cuanto a que la contabilización del tiempo que insumen esas tareas adicionales está generalmente basada en respuestas subjetivas, que podrían llevar a estimaciones distorsionadas. De todos modos, es claro que su contabilización aumentaría notoriamente la cantidad de horas trabajadas. El censo educativo de 1994 incluyó una pregunta sobre este punto: globalmente, sin tener en cuenta la duración variable de la jornada formal, y restando a los que no proporcionaron información, el 25% de los docentes en actividad declaró que trabajaba de 1 a 5 horas adicionales, el 35% de 6 a 10, y un 20% de 11 a 15.³⁹ Mientras que en el horario formal dentro de los establecimientos de enseñanza el 46% de los docentes trabaja entre 13 y 24 horas por semana, un 22% entre 25 y 36 y solamente cerca del 16% más de 36,⁴⁰ si se considera a la suma de las horas trabajadas tanto "dentro" como "fuera" de los establecimientos, la distribución según horas trabajadas cambia substancialmente, prácticamente invirtiéndose: sólo un 18% de los docentes trabaja entre 13 y 24 horas por semana, el 35% entre 25 y 36 horas, y un 39%, más de 36.⁴¹

³⁸ Por ejemplo, según M. y P. Narodowski (1988), las tareas imprescindibles para el trabajo docente y exigidas por las autoridades, que se desarrollan fuera de la jornada formal, forman parte de la jornada de trabajo (citado por Birgin, 1995). Véase también ILO (1991).

³⁹ Esta información debe considerarse con cierta cautela, al estar basada, como dijimos, en estimaciones subjetivas. La información del censo educativo se ve apoyada por una encuesta a docentes realizada en 1992 en algunas áreas urbanas, según la cual cerca de un tercio de los docentes de nivel primario entrevistados dedicaba a trabajos vinculados con la escuela entre 6 y 10 horas semanales; la cantidad de horas variaba de acuerdo con la extensión de la jornada formal; como la "no respuesta" a esta pregunta fue elevada, las autoras notan que estos datos deben tomarse con reservas (Birgin y Braslavsky, 1992). Por su parte, una investigación sobre las condiciones de trabajo de los maestros de escuelas primarias en la provincia de Buenos Aires estimó horas mensuales de trabajo suplementarias (además de las horas extra formales) que, sumadas a las definidas formalmente, llevan a valores muy superiores de horas mensuales totales (véase Mendizábal, 1995).

⁴⁰ Datos del censo educativo de 1994. Se refiere a los docentes en actividad y educación común, y se restó del total a los casos sin información sobre horas trabajadas.

⁴¹ Los datos se refieren a los docentes que trabajan solamente en el sistema educativo formal (censo educativo de 1994), y se excluyen del total los casos sin información (4,7%).

El empleo en el sector educativo

Cuadro 6. Asalariados ocupados en áreas urbanas: rasgos del empleo según actividad económica y sexo, 1997

Empleo asalariado y actividades seleccionadas

Actividad	% hasta 30 horas seman. ocup.princ.		% menos de 30 horas seman. totales		% sólo una ocupación		% en 20% más rico*	
	H	M	H	M	H	M	H	M
finanzas y seguros	5,4	10,6	3,4	5,5	94,1	96,0	55,2	28,1
servicios a empresas	18,0	32,8	12,2	21,6	93,0	94,1	18,0	19,7
administración pública/defensa	22,1	34,7	4,5	9,0	86,2	89,9	34,0	39,2
enseñanza	50,0	74,9	26,0	51,6	66,6	73,3	20,7	10,9
servicios salud	35,4	35,5	14,0	21,2	69,0	87,6	34,2	14,6
Otros comunales y sociales	27,2	40,4	22,3	31,3	87,6	91,2	19,3	18,5
total empleo asalariado	14,4	41,1	8,8	30,1	92,4	90,5	20,0	12,6

* según decil de ingreso de la ocupación principal

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC, EPH, mayo.

Cuadro 7. Asalariadas ocupadas en áreas urbanas: algunos rasgos comparativos del empleo según actividad económica y región, 1997

Empleo asalariado y actividades seleccionadas

Mujeres

Actividad	% 20-29 horas semanales		% hasta 1 año antigüedad		% sólo una ocupación		% en 20% más rico*	
	GBA	Interior	GBA	Interior	GBA	Interior	GBA	Interior
finanzas y seguros	3,8	--	21,7	--	96,0	--	27,3	--
servicios. a empresas	9,9	--	40,7	--	93,6	--	22,4	--
administración pública/defensa	7,1	10,9	9,4	11,2	88,3	92,1	41,8	35,7
enseñanza	32,8	44,7	16,6	15,2	70,8	76,2	8,6	13,3
servicios salud	15,0	13,1	21,6	19,2	88,6	85,9	14,8	13,9
total empleo asalariados	13,2	21,5	30,9	29,6	91,1	89,3	13,0	11,8

* según decil de ingreso de la ocupación principal

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC, EPH, mayo.

También diferencia al empleo en el sector educativo la baja proporción de personas con escasa antigüedad (hasta 5 años), inferior a la de los otros sectores de actividad excepto la administración pública (cuadros 7 y 8).⁴² Si bien en la encuesta de hogares la pregunta sobre la 'antigüedad' en el empleo se refiere, en principio, a la permanencia en un mismo establecimiento, en las respuestas podría haber cierta confusión entre continuidad en el empleo actual y continuidad de la actividad docente, pero a través de diferentes establecimientos.⁴³ Por lo tanto, la relativamente baja proporción de individuos con escasa antigüedad en la enseñanza no sería incompatible con cierta movilidad entre establecimientos educativos.⁴⁴ El sesgo del empleo en el sector educativo hacia una mayor antigüedad, que comparte con la administración pública, podría explicarse por varios factores. Una mayor permanencia, que impondría trabas a la renovación de personal, se conjugaría con una oferta decreciente de nuevos ingresantes. A su vez, la permanencia más larga se debería tanto a las regulaciones legales, que garantizan la estabilidad del empleo, como a un escaso abandono voluntario.

⁴² Aunque en el cuadro 8 se observan algunas diferencias entre hombres y mujeres cuando se separa a los que tienen hasta un año de antigüedad de los que tienen más de un año y hasta cinco.

⁴³ En realidad, la distribución según antigüedad en el empleo que describe la encuesta de hogares es más similar (excepto por el tramo de menos de un año de antigüedad) a la de la antigüedad en la docencia que a la de la antigüedad en el establecimiento, ambas según el censo educativo de 1994.

⁴⁴ Según Braslavsky y Birgin (1995) habría una alta movilidad inter-escuelas.

Sin embargo, la influencia de la normativa legal sobre la distribución según antigüedad en el empleo está moderada, en el caso de la enseñanza, por el alcance de la titularización frente a otras situaciones, ya que la estabilidad se restringe a los titulares.⁴⁵ En el pasado la situación de docente "interino" (es decir, aún sin estabilidad laboral) era común, pero el proceso de titularización de los años 80 habría reducido la participación de los contratos temporarios (Braslavsky y Birgin, 1995). También en el mismo lapso se difundieron substancialmente los contratos temporarios en el conjunto de la economía. A causa de este doble proceso, en la segunda mitad de los 90, la naturaleza temporaria o permanente del contrato no diferencia mayormente al sector educativo; los ocupados en este sector no se encuentran con mayor frecuencia en situaciones inestables sino que, en relación con la situación promedio para el conjunto de las actividades, más bien lo opuesto. La relación laboral de naturaleza permanente en el sector de la enseñanza alcanza un peso comparable al que tiene en la administración pública y, entre las mujeres, en los servicios de salud, y tiende a estar algo más difundida que en las restantes actividades analizadas. Sin embargo, esta descripción no concuerda con lo que indica el censo educativo de 1994, según el cual poco más del 60% tiene titularidad (exclusivamente o, en caso de multiempleo, en combinación con otra situación); esta cifra refleja sobre todo la situación en el sector estatal, en el que un 58% de los docentes en el nivel primario y un 48% en el nivel medio son titulares, ya que en el sector privado (todos los niveles de educación) la proporción se eleva al 83%. Probablemente esta discrepancia entre fuentes de información se deba no sólo a que la encuesta de hogares incluye a los no docentes en la enseñanza, sino también a que muchos docentes cuya designación formal es interina se perciben como empleados permanentes. Los (exclusivamente) "suplentes", en cambio, llegaban a un 12% de los docentes (censo educativo, 1994), cifra muy próxima a la proporción de empleos no permanentes según la encuesta de hogares.

El abandono voluntario de un puesto en la enseñanza, por su parte, tiene muy poca importancia,⁴⁶ comparable a la poca incidencia que tiene en la administración pública (mujeres y hombres) y en los servicios de salud (hombres), y menor que en otras actividades (cuadro 9). Frente a los bajos salarios (punto al que se vuelve más abajo), el hecho de contar con todos, o casi todos, los beneficios sociales (entre las mujeres es la actividad mejor posicionada en relación con este aspecto, y entre los hombres una de las mejor situadas, sobre todo en el componente público; cuadro 8) posiblemente contribuye a retener a la mayoría de los que trabajan en el sector educativo, similarmente a lo que ocurre en la administración pública.

Los salarios insuficientes, más que constituir un incentivo al abandono, desalentarían el ingreso a la profesión: se ha notado que ha disminuido la oferta de

⁴⁵ Los "titulares" están designados en forma permanente mediante concurso o resolución ministerial; los "interinos", en forma transitoria, hasta que se implementen los mecanismos para acceder a la titularidad; y los "suplentes" reemplazan a los titulares o interinos en forma temporaria (censo educativo, 1994).

⁴⁶ Según una encuesta realizada en algunas ciudades a maestros del nivel primario (1992), 40% de los docentes entrevistados optaría por otra ocupación si volviera a empezar su carrera, principalmente a causa de la desvalorización de la profesión y, segundo, de los salarios bajos, pero pocos (12%) planean realmente abandonar el empleo en el futuro; las autoras atribuyen esta discordancia a que los entrevistados no visualizan mejores opciones (Braslavsky y Birgin, 1992). Sobre estos aspectos véanse también Birgin (1995) y Braslavsky y Birgin (1995).

nuevos docentes,⁴⁷ lo que también contribuiría al sesgo a favor del mayor peso de personas con larga permanencia en el empleo (desde más de 5 años de antigüedad en adelante). Además, los bajos niveles de remuneración constituyen la causa más importante de búsqueda de un empleo adicional (cuadro 10),⁴⁸ hecho que es más frecuente que en todas las otras actividades incluida la administración pública (cuadro 9).

Cuadro 8. Asalariados urbanos ocupados: beneficios sociales y antigüedad en el empleo según actividad económica y sexo, 1997

Empleo asalariado y actividades seleccionadas

Actividad	% recibe beneficios sociales (todos o combinaciones con indemnización)		Antigüedad en el empleo (% con):							
			hasta 1 año		más de 1 - hasta 5 años		más de 5 - hasta 10 años		más de 10 años	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
finanzas y seguros	86,5	81,3	26,5	25,3	22,2	45,0	14,6	12,7	36,7	16,9
servicios a empresas	61,2	61,8	42,3	40,5	35,7	38,1	12,1	9,8	9,1	11,5
admin. pública/def.	90,7	87,8	10,5	10,3	23,7	28,5	24,6	22,7	41,2	38,6
enseñanza	85,6 (89,3)a	92,5 (94,4)a	14,9	16,0	26,8	27,5	28,3	25,9	29,9	30,7
servicios salud	75,0	76,9	13,9	20,6	39,3	32,5	13,5	15,3	33,3	31,4
otros com./sociales	54,2	58,6	31,7	31,1	36,4	45,0	14,5	8,7	17,4	14,9
total empleo asalariado	61,8	56,5	31,9	30,4	32,2	34,4	15,1	15,9	20,2	18,8

a - los datos entre paréntesis corresponden al sector estatal

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC, EPH, mayo.

⁴⁷ Braslavsky y Birgin (1995) señalan esta tendencia con referencia a los docentes del nivel primario, presentando datos sobre el decrecimiento de la matrícula en primer año del profesorado para enseñanza primaria a partir de 1987 y hasta 1992.

⁴⁸ Si bien los datos presentados en el cuadro 10, que se refieren al motivo de la búsqueda de otro empleo, no separan a los que buscan cambiar de empleo de los que buscan un empleo adicional, en el caso de la enseñanza la mayoría (69%) de los que buscan otro empleo es para agregar un nuevo trabajo y no para cambiar.

Cuadro 9. Asalariados ocupados en áreas urbanas: características del empleo y comportamiento laboral según actividad económica y sexo, 1997

Empleo asalariado y actividades seleccionadas

Actividad	% empleo permanente		% licencia o vacaciones		% no trabaja por enfermedad		% busca empleo adicional		% busca cambiar empleo	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
finanzas y seguros	90,2	88,7	0,1	-	-	-	8,8	4,0	14,7	13,1
serv. a empresas	84,4	85,3	0,2	0,9	0,8	-	11,3	8,6	23,1	15,3
admin. pública/def.	90,3	89,0	1,1	2,7	1,3	1,1	18,2	11,4	4,7	7,3
enseñanza	92,1	88,2	1,6	1,6	0,6	1,3	25,9	17,7	5,7	8,7
servicios salud	87,5	89,6	1,1	0,5	0,4	1,4	18,7	11,7	5,2	12,4
otros com./sociales	79,0	78,0	0,9	0,2	1,7	-	15,9	15,3	12,5	17,4
total empleo asalariado	81,4	83,1	0,6	0,8	1,0	0,8	11,4	14,6	16,2	14,2

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC, EPH, mayo.

Cuadro 10. Asalariados ocupados en áreas urbanas que buscan otra ocupación: motivos

Actividad	Motivos:	
	% bajos ingresos	% insatisfacción tarea
finanzas y seguros	68,4*	9,0*
serv. a empresas	76,0	9,4
admin. pública/def.	84,2	2,7
enseñanza	77,9	7,4
servicios salud	82,5	2,9
otros com./sociales	80,3*	8,7*
total empleo asalariado	75,0	8,1

* el número de casos es reducido

Fuente: Estimaciones propias en base a INDEC, EPH, mayo.

Por cierto, un aspecto en que el empleo en la enseñanza se destaca fuertemente es que, si bien la mayoría del personal del sector trabaja en una sola ocupación (dos tercios de los hombres, casi tres cuartos de las mujeres), la proporción que tiene más de un empleo supera a las que caracterizan tanto al promedio de las actividades, como a otros servicios sociales y no sociales (cuadros 6 y 7). Naturalmente, esta situación sería la contrapartida de la comparativamente baja carga horaria semanal de cada trabajo en la enseñanza. Entre los hombres es aún más significativa la proporción que tiene doble o multiempleo, tanto en la educación como en todos los sectores examinados (aunque no en el conjunto de los asalariados, ya que en esta comparación más abarcativa podría estar pesando el multiempleo femenino en el servicio doméstico). De todos modos, en la mayoría de los casos de multiempleo en el sector de la enseñanza se trata de combinación de ocupaciones dentro del sector educativo mismo (algo menos del 30% de los que tienen más de un empleo desempeña sus otras ocupaciones exclusivamente en áreas no vinculadas con la docencia) y en aproximadamente la mitad de los casos de multiempleo, éste tiene lugar dentro del sistema educativo formal.⁴⁹

También el ausentismo docente (cuya extensión y causas es un tema que ha dividido a la literatura) se ha atribuido a condiciones insatisfactorias de trabajo y remuneración,⁵⁰ aunque otros lo interpretan como la consecuencia - abusiva - de una supuesta sobreprotección laboral. Este aspecto puede evaluarse mejor contrastando el comportamiento en el sector educativo con el que se desarrolla en otros sectores. Una aproximación (gruesa, pero la única posible cuando utilizamos la encuesta de hogares) es a través de la proporción de personas que se encuentran con licencia o de vacaciones en el momento de la encuesta. Y, en efecto, en la enseñanza, si bien dicha proporción es ínfima (mucho más baja que la que indica el censo educativo),⁵¹ duplica al promedio y tiende a superar a la que se encuentra en otros sectores de actividad, sobre todo entre los hombres; entre las mujeres es mayor en la administración pública (cuadro 9). Por su parte, sólo entre las mujeres es, con relación al promedio de las actividades, más alta en la enseñanza (junto con la administración pública y los servicios de salud) la proporción de personas que no trabajaba en el momento de la encuesta a causa de alguna enfermedad (cuadro 9).

El nivel comparativo de los salarios es un punto crucial, no sólo para describir la situación laboral de los que trabajan en la enseñanza, sino porque, como vimos, contribuye a explicar algunas de sus pautas de comportamiento. El análisis debería realizarse separadamente para cada nivel ocupacional, lo que no es posible a causa del escaso número de casos que quedaría en cada categoría. Con el fin de aproximarnos a una comparación más correcta, focalizamos en los ingresos

⁴⁹ Sobre la base de datos del censo educativo presentados en Dirí y Oiberman (1998).

⁵⁰ Braslavsky y Birgin (1995) citan un informe de la Dirección de Sanidad Escolar de la Nación según el cual más del 20% de los docentes de todo el sistema "está en período de licencia prolongada o realiza tareas pasivas en las escuelas". Para las mismas autoras (Braslavsky y Birgin, 1992) el ausentismo docente expresa insatisfacción con las condiciones de trabajo.

⁵¹ Según el censo educativo la proporción de docentes en situación de licencia o comisión de servicios en 1994 llegaba a un 10%, y un 5% más se encontraba en licencia en un(os) establecimiento(s) aunque en actividad en otro(s).

horarios (estimados a través del 'ingreso horario de la ocupación principal')⁵² de las mujeres asalariadas con educación superior o universitaria completa; se observa (cuadro 11) que los salarios en la enseñanza están por debajo del promedio, sobre todo en Buenos Aires.⁵³ En el interior, aún cuando también están en una situación de desventaja, la diferencia es menor; sin embargo, no es porque los salarios de la enseñanza sean más elevados, sino porque los de todas las mujeres con nivel educativo alto son más bajos, en gran parte debido al fuerte peso que tiene el propio sector educativo (cerca de un 60%) en el empleo total de mujeres con educación superior completa.⁵⁴ En el interior, a diferencia de Buenos Aires, la actividad docente podría ser una opción aún atractiva para las mujeres.⁵⁵ De todos modos, este análisis es tentativo porque, como se señaló más arriba, no es posible evaluar si las horas de trabajo declaradas (que se utilizan para estimar el salario por hora) incluyen o no a las involucradas en tareas que se realizan fuera del horario formal, aspecto que seguramente tiene mayor incidencia en el caso de los docentes que en otras ocupaciones; la consideración de jornadas de trabajo más extensas automáticamente disminuiría el salario horario.

⁵² Las importantes diferencias entre niveles de enseñanza, y entre docentes y no docentes dentro del sector, no pueden estudiarse a través de la EPH debido al escaso número de casos que quedaría en cada nivel.

⁵³ Globalmente (sin separar por nivel educativo alcanzado), los salarios en la enseñanza son inferiores, en el caso de las mujeres, a los de la administración pública y, en el de los hombres, a los del sector salud y los servicios financieros, en lo que seguramente intervienen las distintas estructuras ocupacionales de cada sector de actividad y, en cada uno, de cada sexo. Estas cifras reflejan fundamentalmente la situación en Buenos Aires.

⁵⁴ Su peso, que "arrastra" el promedio hacia abajo, es también significativo en Buenos Aires (un 37%) y en el total urbano (45%).

⁵⁵ Según Birgin (1995), datos para 1991-93 en varias provincias muestran que el salario de los maestros de grado era más bajo que los salarios en categorías equivalentes de la administración pública que, sin embargo, no requerían por lo menos un título de nivel educativo medio; estos datos no están ponderados por las horas trabajadas.

Cuadro 11. Ingresos por hora,* asalariados, según región, 1997

(\$, en precios corrientes)

	Total urbano	GBA	Interior
<i>total asalariados</i>	3,80	4,14	3,17
administración pública/def.	5,08	5,83	4,36
enseñanza	4,81	4,96	4,65
servicios de salud	4,65	5,04	3,92
<i>mujeres con educación superior completa</i>	6,06	6,67	5,05
administración pública/def.	7,61	--	--
enseñanza	5,08	5,21	4,95

-- insuficiente número de casos

* se refiere a la variable estimada por INDEC, en base a horas trabajadas en la ocupación principal

Fuente: Estimaciones propias en base a EPH, mayo, 1997.

Entre los asalariados de la enseñanza están sub-representados, por comparación con las otras actividades de servicios incluida la administración pública, los que en base a los ingresos derivados de su principal empleo se ubican en el estrato (quintil) superior de ingresos;⁵⁶ las diferencias se atenuarían en el interior del país (cuadros 6 y 7). Más aún, entre las asalariadas con educación superior completa el segmento con altos ingresos tiene un peso cuatro veces superior al que se observa entre las mujeres con el mismo nivel educativo que trabajan en la enseñanza. Esta situación relativa claramente adversa se explica sólo parcialmente por la menor cantidad de horas trabajadas ya que, como se acaba de describir, también los salarios por hora en la enseñanza son inferiores a los de actividades u ocupaciones similares. La mitad de las mujeres docentes declaró que estos bajos ingresos tenían un papel suplementario en el ingreso total familiar (el 67% cuando se trataba de hogares "tipo", con cónyuge e hijos). Sin embargo, para un importante segmento (37%) era el único o principal ingreso; más aún, entre hombres en la docencia esta situación se extendía al 61% (73% en los hogares "tipo"; Dirí y Oiberman, 1988).⁵⁷

⁵⁶ Entre los hombres, la sub-representación se aplica sólo a algunas actividades; entre las mujeres, a todas (cuadro 6). Por otra parte, en la administración pública es algo llamativa la proporción de personas ubicadas en el quintil superior de ingresos, y no es consistente con datos para años anteriores. De todos modos, los ingresos medios correspondientes a los dos deciles superiores son \$ 1 107 y \$ 2 561, respectivamente (EPH, 1997).

⁵⁷ Por falta de información no se puede contrastar esta distribución con las de otros segmentos de la fuerza de trabajo.

Conclusiones

El empleo en el sector educativo tiene un fuerte peso dentro del empleo público, particularmente entre las mujeres, y más aún en el interior del país. La hegemonía de sus rasgos más definitorios (empleo fundamentalmente asalariado, público y femenino) ha tendido a atenuarse algo desde la década del 80, a raíz de tendencias en la economía y el mercado de trabajo. Tiene un papel de cierta importancia, aunque selectivo, en la absorción de fuerza de trabajo femenina, sobre todo en las ciudades provinciales con menor diversificación de oportunidades de empleo. Comparándola con actividades económicas relativamente afines y con el conjunto de los asalariados, la enseñanza es una actividad cuyo personal tiene indudablemente un perfil distintivo: está desempeñada principalmente por mujeres casadas de la clase media, con un nivel educativo formal más alto que el promedio y que el de los asalariados de otros servicios sociales y privados, y algunos de estos rasgos (nivel educativo más alto, clase media), pese a algunas diferencias, se pueden generalizar al minoritario grupo de hombres empleados en el mismo sector. Además, entre los rasgos - algunos compartidos con la administración pública - que más diferencian al empleo en el sector de la enseñanza se destacan una permanencia en el empleo más extendida (que está asociada con la estabilidad legal y el escaso abandono voluntario); una carga de trabajo en términos de horario formal menor que en otras actividades asalariadas en el sector público y en servicios privados, lo que a su vez facilita el multiempleo (que está más difundido que en otras actividades), fuertemente incentivado por los bajos salarios del sector. La remuneración mensual coloca a los ocupados en la enseñanza en peor posición que a los asalariados en actividades comparables, y su remuneración por hora se ubica desfavorablemente sobre todo si se circunscribe la comparación exclusivamente al segmento con niveles educativos más elevados. Las diferencias entre la estructura del empleo en la enseñanza y las de otras actividades reflejan la diversidad de pautas de comportamiento laboral, en gran parte moldeadas por los distintos marcos regulatorios, la variabilidad de formas de organización de las actividades y las disparidades salariales.

Referencias

- A. Birgin, *Viejas y nuevas tensiones en el trabajo docente*, FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación 187, Buenos Aires, 1995.
- C. Braslavsky y A. Birgin, *Situación del magisterio argentino y aportes para el diseño de estrategias de capacitación*, FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación 136, Buenos Aires, 1992.
- C. Braslavsky y A. Birgin, *Quiénes enseñan hoy en la Argentina*, en: G. Tiramonti, C. Braslavsky y D. Filmus, comps., *Las Transformaciones de la Educación en Diez Años de Democracia*, Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma S.A., 1995.
- O. Cetrángolo, *Structural adjustment and public-sector pay in Argentina, 1975-91*, en C. Colclough, ed., *Public-Sector Pay and Adjustment*, Londres y Nueva York: Routledge, 1997.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Indicadores macroeconómicos de la Argentina*, Abril-junio, Buenos Aires, 1997.
- C. Dirié e I. Oiberman, *Inserción laboral de los docentes en el sistema educativo*, Serie Estudios Especiales, Documento N°2, Dirección Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 1999.
- A. M. García de Fanelli, *Empleo femenino en la Argentina: de la modernización de los '60 a la crisis de los '80*, *Desarrollo Económico*, 31(123), 1991.
- P. Heller y A. Tait, *Government employment and pay: some international comparisons*, Washington D.C.: IMP, 1983.
- ILO, *Teachers: Challenges of the 1990s*, Ginebra: ILO, 1991.
- A. Marshall, *Políticas Sociales: el Modelo Neoliberal*, Buenos Aires: Legasa, 1988.
- A. Marshall y D. Orlansky, *Las construcciones sociales influyen sobre las estadísticas del trabajo*, *Sociedad*, 6, 1995.
- N. Mendizábal, *Condiciones de trabajo y salud de los docentes primarios de la Provincia de Buenos Aires*", en: *El Sistema Educativo como Ambito Laboral*, Colección CEA-CBC, Buenos Aires: UBA, 1995.
- Ministerio de Cultura y Educación, *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94, Resultados Definitivos*, Serie A No.1, Buenos Aires: MCyE, 1996.
- MCyE, *Censo Nacional de docentes y establecimientos educativos '94. El perfil los docentes de nivel primario*, Serie C, No. 4, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 1997a.

El empleo en el sector educativo

- MCyE, Censo Nacional de docentes y establecimientos educativos '94. El perfil de los docentes de nivel medio, Serie C, No. 3, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 1997b.
- Ministerio de Educación y Cultura, España, Informe Nacional de Educación 1996.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), *Boletín de Estadísticas Laborales*, 2do Semestre, 1996.
- A. Morduchowicz y G. Iglesias, El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector, MCyE, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 1996.
- Naciones Unidas (NU), Argentina, Perfil del País, 1996, Common Country Assessment, Buenos Aires: Naciones Unidas, 1996.
- M. Narodowsky y P. Narodowsky, La crisis laboral docente, Buenos Aires: CEAL, 1988.
- *Novedades Económicas*, marzo, 1996.
- OIT, Evolución reciente del sector de la educación, Ginebra: OIT, 1996/I.
- OIT, Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente, Ginebra: OIT, 1996/II.
- D. Orlansky, Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina, 1960-1986, *Desarrollo Económico*, 29(113), 1989.
- N. Perotti, Evolución del salario desde 1989 para algunas provincias seleccionadas, MCyE, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 1997 (mimeo).
- A. H. Petrei, M. E. Montero y A. Maraviglia, Estudio comparativo de las remuneraciones en el sector educación, en: A. H. Petrei, ed., *Ensayos en Economía de la Educación*, Buenos Aires: Balado Buschi, 1989.
- World Bank, Staff Appraisal Report, Argentina, Decentralization and improvement of secondary education project, Report 12993-AR, 1994.

APENDICE

Cuadro A. Asalariados ocupados en áreas urbanas: estructura ocupacional de las actividades seleccionadas, 1997 (porcentajes)

Ocupaciones seleccionadas

Mujeres

Actividad	Tareas					
	administrativo-contables			Comercia- lización	servicios*	
	Prof.	Calific.	no calific.	Calific.	Prof.	Calific.
finanzas y seguros	10,6	63,5	0,9	18,6	0,1	0,0
servicios a empresas	8,4	42,1	10,1	5,5	2,1	9,7
administr. pública/defen.	10,9	55,4	4,8	0,2	9,4	9,8
enseñanza	5,5	6,8	0,7	0,0	9,6	71,8
servicios de salud	1,6	18,4	5,1	0,6	13,8	39,1
otros comun. y sociales	2,2	33,5	4,0	0,9	4,6	25,6

Hombres

Actividad	Tareas						
	producción, auxiliares, reparación: calificadas	administrativo- contables		comercializ.		servicios*	
		Prof.	calif.	Prof.	calif.	Prof.	calif.
finanzas y seguros	0,9	16,3	53,1	14,9	1,7	5,0	3,0
servicios a empresas	7,1	7,9	27,5	3,1	0,8	35,8	8,7
administr. pública/defen.	11,3	8,9	27,9	0,1	4,5	30,4	10,0
enseñanza	5,5	5,1	8,1	0,0	11,0	60,8	6,6
servicios de salud	3,3	2,0	13,1	0,7	38,2	28,2	10,0
otros comun. y sociales	5,4	3,5	11,5	0,5	8,5	48,3	15,9

* Incluye tareas de transporte, vigilancia, seguridad y servicios

Fuente: estimaciones propias en base a EPH, INDEC, mayo, 1997.