

Foll
37.07
1

103/19

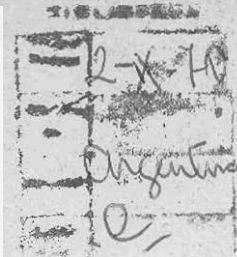


MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION

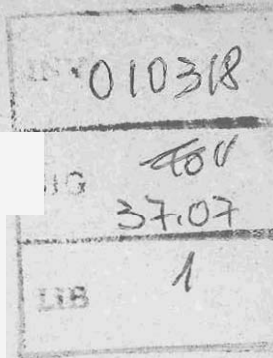
**CUADERNOS DE
ADMINISTRACION
EDUCATIVA**

2

BUENOS AIRES
1970



Foll
37.07
1



MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
Dirección General de Administración

Nº 2

CUADERNOS DE
ADMINISTRACION
EDUCATIVA

LAS REMUNERACIONES
DEL PERSONAL DOCENTE

67540

1 9 7 0

CENTRO NACIONAL
DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA
CARERA 55 Buenos Aires Rep. Argentina

LAS REMUNERACIONES DEL PERSONAL DOCENTE

CONTENIDO

1. Presentación.
 2. Características Generales
del régimen de remuneraciones.
 3. Procedimientos para la li
quidación y el pago.
-

1. PRESENTACION.

El servicio educativo necesita, por la índole especial de su prestación, de la presencia del factor humano en forma destacada y permanente.

Esta presencia impone requerimientos que deben ser resueltos en tiempo y forma. Uno de los problemas más importantes es el vinculado a la retribución de dicho personal, tanto desde el punto de vista individual como institucional.

Se ha considerado de interés realizar una publicación que analizara el tema de las retribuciones para el personal docente desde un punto de vista general por los motivos ya indicados y por ser esta erogación la que representa el mayor porcentaje de los fondos asignados a educación.

Se han excluido diversas cuestiones vinculadas al tema de las remuneraciones por considerar que ellas escapan a la naturaleza del presente comentario.

El propósito que define esta publicación es, en consecuencia, procurar un panorama general del problema analizado para que, autoridades e interesados, posibiliten el mejor y más puntual cumplimiento de los beneficios acordados.

El real conocimiento de contenidos y modalidades eliminará gran parte de las cuestiones que la aplicación de las disposiciones vigentes crea actualmente al servicio y a los propios beneficiarios.

Buenos Aires, julio de 1970

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL REGIMEN DE REMUNERACIONES

Las remuneraciones constituyen uno de los aspectos más importantes de la administración del personal, ya que posibilitan la concreción de los servicios desde el punto de vista social y, desde el económico, constituyen los ingresos monetarios del sector respectivo.

La participación de los distintos sectores en el cuadro productivo nacional, encuentra en el capítulo de los ingresos correspondientes la contraparte a los servicios que su prestación posibilita. Así, mientras por un lado el servicio educativo es parte del producto anual que el país cuantifica conjuntamente con el resto de productos y servicios a disposición de la sociedad, por otro lado, dicha participación supone también la de los ingresos de todo el personal.

Si es importante el análisis de los componentes del producto (volumen, distribución, evolución, etc.), también el estudio de los ingresos que corresponden a los participantes en el servicio lo es; las consideraciones referentes a la composición, tendencia y distribución de dichos ingresos, juega también un rol de decisiva relevancia en la sociedad moderna.

Cuando se analizan las consecuencias que la educación tiene como servicio educativo desde el punto de vista económico, no es posible dejar de estudiar asimismo que corresponde a los integrantes de dicha participación a través del sistema de remuneraciones.

Las consecuencias económicas y sociales que el servicio origina, encuentran también aplicación junto a otras medidas que tratan de concretar una situación más equitativa en el campo de la distribución de los ingresos, sea a través de caminos directos sobre las propias remuneraciones, sea a través de los canales de la política impositiva.

Combinando y suplementando estos aspectos es posible lograr un refuerzo en el resultado final de las medidas propuestas o, en caso contrario, las consecuencias prácticas pueden llegar a disminuir o anular las premisas tenidas oportunamente en cuenta.

Un régimen de remuneraciones no puede ser analizado aislando de los otros factores integrantes de la administración del personal, como son la selección, clasificación de puestos, los ascensos, etc. En esta oportunidad no se trata de realizar un análisis integral del problema enunciado, sino considerar solamente los aspectos directamente vinculados a los haberes del personal docente.

Este estudio se justifica por varias razones. Desde el punto de vista individual, es evidente que debe favorecerse el conocimiento de los beneficios a que tienen derecho quienes con su esfuerzo y dedicación concretan el servicio educativo.

Las situaciones de demoras y errores que a veces suelen presentarse en la aplicación de tales beneficios, en parte tienen lugar por desconocimiento de las normas vigentes; si bien no es nuestro propósito ordenar ni transcribir la legislación, deseamos dar el panorama general para que cada uno ubique y administre sus propios intereses.

Desde el punto de vista financiero debemos considerar que este rubro involucra para toda el área educativa alrededor del 80 % de los fondos asignados y que son estos fondos los que deben posibilitar la solución de todos los problemas existentes, tratando que con ellos se obtenga el mayor rendimiento en cantidad y calidad.

Desde un punto de vista más general, debemos pensar que un enfoque resumido del problema de las remuneraciones docentes, nos dará la real evidencia de la magnitud del problema, señalando la estructura interna y la relevancia de cada uno de los aspectos que forman dichas remuneraciones.

Nuestro propósito es, volvemos a señalarlo, posibilitar una mejor aplicación y control, por un lado, y permitir el perfeccionamiento del sistema, por el otro.

Puestos en la tarea de procurar definir las líneas generales que caracterizan las retribuciones para los docentes de jurisdicción nacional, podemos destacar los siguientes aspectos:

- a) el gran número de conceptos integrantes del sueldo.
- b) los distintos determinantes sobre los cuales ellos se basan.
- c) la variabilidad en la situación de revista del personal que los percibe.
- d) los permanentes cambios en los valores asignados.
- e) la vigencia de regímenes diferentes para un mismo desempeño.
- f) la falta de uniformidad en el criterio de aplicación de las normas vigentes.
- g) la cantidad de agentes incluidos en el sistema.
- h) el gran volumen de fondos afectados a dichos pagos.
- i) la disparidad de criterios e importes para una misma tarea en distintas jurisdicciones.
- j) la existencia de retribuciones basadas tanto en horas de cátedra como en cargos.
- k) la separación del servicio en distintas jurisdicciones administrativas y

- 1) la dificultad en lograr una satisfactoria coincidencia entre las disposiciones gremiales, los requerimientos del servicio y posibilidades económicas del país.

a) Conceptos integrantes del sueldo.

Partiendo de un único elemento como integrante del sueldo, a través de los años las retribuciones se han ido desdoblado en múltiples y diversos conceptos hasta llegar a la situación actual.

Con el propósito de ordenar su análisis hemos confeccionado el Cuadro Nº 1 con la indicación de los componentes de la retribución del docente nacional.

El desdoblamiento de las retribuciones se ha basado en dos criterios: por un lado, en situaciones de fin dole personal que procuran destacar ciertos aspectos del agente, ~~tal~~ en el caso de las bonificaciones por antigüedad, del salario familiar, etc. En otros casos, el agregado de nuevos conceptos a la remuneración obedece a particularidades del servicio, a la necesidad de incrementar las retribuciones que se presentan para casos especiales, ya sea para el docente, para la función o para el establecimiento educativo. Como ejemplo de estas situaciones podemos mencionar los adicionales por estado docente, por ta rea diferenciada, dedicación, exclusiva, ubicación desfa vorable, etc.

Las situaciones generales de igualdad que se dan en algunos casos para las retribuciones por cargos o por horas de cátedra, encuentran en otras circunstancias valores que las diferencian, como es para el primero de ellos, el importe de los índices en función de la categoría del establecimiento educativo.

Todo este panorama, ampliable y cambiante, que puede encontrar poderosas razones de justificación desde el punto de vista de los interesados y del servicio en ge neral, presenta grandes dificultades en cuanto hace a la exacta y puntual aplicación.

La articulación de un sistema que se basa en la declaración y comprobación de multitud de modificables atributos, exige de parte del interesado y de los secto res intermedios, ingentes trabajos de recepción, clasifi cación, verificación y resolución permanente.

Pese a todos los conceptos existentes, debe se ñalarse que las únicas mejoras a lograr al margen de las modificaciones masivas hechas en los valores de base, se dan exclusivamente por la vía de la antigüedad, es decir, por el simple transcurrir del tiempo. Este factor ha sido objeto de diversas consideraciones, ya por su forma de gravitar sobre las remuneraciones, ya por la ausencia de otro elemento que actuando como factor diferenciante, cons tituye un estímulo a la mayor dedicación, capacidad y es pecialización del docente.

Otro de los aspectos que se observa es que, como consecuencia del incremento en el número de conceptos que se adicionan al sueldo, cada vez es menor la gravitación de aquellos sobre éste.

De acuerdo a un estudio realizado para el sector del personal docente (directivo, auxiliar, de disciplina, y propiamente docente), los importes básicos sólo representan el 31 % de las remuneraciones, mientras que el 69 % restante está constituido por los rubros adicionales.

Estos porcentajes se distorsionan aún más si al estudio se agrega el sueldo anual complementario, no tomado en consideración en las cifras que se indican a continuación:

CONCEPTOS COMPONENTES DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL DOCENTE NACIONAL

1. SUELDOS BASICOS

11. Índice por cargos
y por horas de
cátedra

111. Hs Comunes

112. Hs. del profesorado.

12. Asignación por
estado docente

2. BONIFICACIONES

21. Por tarea diferenciada

22. Por prolongación de jornada

23. Por antigüedad

24. Por ubicación desfavorable

25. Por salario familiar

3. DEDICACION A LA DOCENCIA

31. Exclusiva

32. Total

33. Jornada completa (Directivos)

4. OTROS BENEFICIOS

41. Sueldo anual complementario

42. Complemento para integrantes
de Juntas Docentes

Valor básico del cargo docente
y de las horas de cátedra31 %

Más, participación de los adicionales :

-por antigüedad, el	28 %	
-por salario familiar	21 %	
-por estado docente,	12 %	
-por dedicación total	8 %	69 %

Total de haberes docentes100, %

Los componentes y distribución de los
haberes se muestran en el Gráfico Nº 1

b) Elementos determinantes de las remuneraciones.

Otro de los factores mencionados como característico del sistema de retribuciones del personal docente, se refiere a los elementos que se utilizan para determinar los conceptos integrantes de dichas remuneraciones.

No existe un factor único sino que, por el contrario, aparecen varios elementos que constituyen las bases sobre las cuales se estructura el sistema. Hemos procedido a agrupar dichos factores en tres conceptos, a saber:

- i) los que se refieren a la tarea docente propiamente dicha,
- ii) los que toman en consideración las personas que la desempeñan
- iii) los que se basan en el tipo o ubicación del establecimiento educativo donde ella se realiza

Dentro de la primer cuestión encontramos a aquellos elementos vinculados a la función docente, tales como el índice básico por cargos y horas de cátedra, la asignación por estado docente y las bonificaciones por tarea diferenciada y por prolongación de jornada. Para el caso de las horas de cátedra debe recordarse la diferencia existente entre las que corresponden al nivel secundario propiamente dicho y a las de los profesores, ~~validas~~ estas últimas al doble que las primeras.

Los conceptos que encontramos vinculados a situaciones que se basan en el agente, son los que están determinados por cuestiones propiamente docentes, como son los adicionales por dedicación exclusiva para el personal directivo y de supervisión y el de dedicación total para el resto de los docentes. También podría incluirse dentro de este grupo a aquellos adicionales derivados de la aplicación de la jornada de tiempo completo y los correspondientes a los docentes que se desempeñan en las Juntas respectivas.

ELEMENTOS COMPONENTES DE LAS REMUNERACIONES DOCENTES

correspondientes a la enseñanza media para
el año 1968

I. Detalles de las Retribuciones

II. Componentes de los haberes

Retenc.
Obra
Soc. 1,4%

Retención para el Inst.Nac.de Prev. Soc.para Jubil. 11%	
Importes netos recibidos por los Interesados 87,6 %	

Hs.de Cáted. Cargos
Docentes

Dedicación Total 5%	Salario Fliar. 5%
Salario Fliar. 7%	Dedicación Total 7%
Asignación Básica 10%	Asignación Básica 13 %
Bonificac. por Antigüedad 32 %	Bonificac. por Antigüedad 26 %
Importe básico de las Horas de Cátedra 46 %	Importe básico de los Cargos Docentes 48 %

Hs.de Cáted. Cargos
Docentes

Gráfico N° 1

Como otra serie de elementos integrantes del sueldo, pero determinados por aspectos más personales que los anteriores, encontramos las bonificaciones por antigüedad y por salario familiar.

En el último grupo de cuestiones ubicamos los conceptos directamente determinados por el establecimiento educativo; tal el caso del adicional por ubicación geográfica o las variaciones que sufren ciertas bonificaciones o valores básicos en virtud de la categoría asignada al instituto en el cual revistan los docentes.

Los distintos elementos y situaciones enunciados muestran lo dificultoso, tanto para el análisis de su estructura y de su rendimiento como para su aplicación de un sistema que encuentra su basamento en particularidades que se vinculan a problemas tan diversos.

La estructuración de la escala de sueldos se ha hecho de una manera indirecta, a través de la articulación de todos los aspectos mencionados. De tal forma, las remuneraciones toman una presentación y escala que está en función de múltiples aspectos, que pueden cambiarse y combinarse de distintas maneras, modificando unos y otros no, con grandes problemas para el conocimiento, análisis y aplicación.

Es probable que este desarrollo de conceptos se halla producido, en parte, por razones de orden financiero y, en parte, por motivaciones propias del sistema y de los propios interesados. De cualquier forma, se ha llegado a un estado en el cual las variaciones y situaciones alcanzan tal diversidad y complejidad, que en algún momento puede pensarse que ellas operan precisamente contra los mismos sectores que procuran apoyar.

c) Variabilidad en la situación de revista

La correcta aplicación de un sistema de remuneraciones necesita, en cierta medida, de una determinada permanencia del agente. Una continua modificación en la situación de revista y un personal numeroso involucrado en dichos cambios, afecta tanto la correcta aplicación de las normas como el estudio y la crítica del sistema para su ajuste y perfeccionamiento.

Varias cuestiones se unen para que el personal docente se encuentre en tales condiciones. Por un lado el sistema de remuneración por horas de cátedra hace que sean éstas y no el personal que las desempeña, el elemento tomado en consideración para la adjudicación de los valores básicos de la liquidación.

A la situación ya mencionada se une la reglamentación vigente en cuanto hace a las acumulaciones que pueden utilizarse; la combinación de un determinado N° horas de cátedras y cargos o de totales de aquellas solamente o las que se desempeñan en distintos sectores y jurisdicciones, son algunos de los elementos cambiantes que, por su parte, hacen o posibilitan la variación en la situación de revista de los beneficiarios.

De tal manera, junto con la utilización de beneficios acordados por licencias en sus diversas justificaciones, se agregan los cambios en los sistemas de compatibilidades para las diversas jurisdicciones y sectores, conformando un panorama en el cual la prestación de los servicios se caracteriza precisamente por la gran variación en el desempeño de los agentes.

Si bien las situaciones que se presentan para el caso de los cargos docentes no es tan variable como la que corresponde a las horas de cátedra, no puede señalarse por ello que no ocurran también las circunstancias ya anotadas.

Volviendo a la consideración del desempeño de las horas de cátedra, existe también otro factor que gravita en el panorama descripto. La posibilidad de fraccionar el desempeño de la tarea docente, hace que un mismo agente pueda o no seguir atendiendo parte de sus horas titulares, encomendándose el desempeño de las restantes a uno o varios suplentes. De esta manera se produce, además del cambio en la condición del titular, la incorporación de otros agentes (presentes o no, ya en el sistema) que pasan a ocupar todo o parte del tiempo desempeñado antes por aquel.

Según un estudio realizado en un establecimiento de enseñanza secundaria de primera categoría en la Capital Federal, los promedios de horas de cátedra para profesores titulares y suplentes fueron de 8 horas y 4 respectivamente.

Además de las circunstancias ya señaladas, debe indicarse que en el ámbito educativo se utilizan tres situaciones de revista para el personal: titulares, provisorios o interinos y suplentes y que, dada la parcialización en el desempeño de las tareas, bien puede ocurrir que un mismo agente se desempeñe simultáneamente en la misma o en otras jurisdicciones en dichas tres situaciones de revista o que se produzcan cambios de unas por otras.

d) Cambios en los valores asignados.

Otro de los elementos que caracteriza el sistema retributivo de los docentes, es la variación en los valores que sirven de base para los cálculos respectivos.

En este aspecto hay varias cuestiones que debemos mencionar. En primer término encontramos la variación en los valores asignados al "Índice" que sirve para determinar las remuneraciones de cada cargo, que periódicamente se ha ido modificando.

El proceso inflacionario, por un lado, y los pedidos de mejoras, por el otro, han hecho que dichos valores hayan variado desde 1958 en que se fijó en 1 = 100 hasta la fecha en que se estableció para el "Índice" el valor de 875 pesos (ver cuadro Nº 2).

Pero, además de la variación en dicho "índice" y de la automática variación también en los valores de cada cargo y de horas de cátedra, se han producido cambios en los importes correspondientes a otros beneficios y descuentos (caso del salario familiar y de las retenciones para jubilación y obras sociales, respectivamente).

Todos estos conceptos hacen que permanentemente los valores de los cargos deban ser ajustados y que el proceso de transformación y liquidación requiera una ingente tarea de procesamiento para su efectivización.

Dentro del panorama descripto hay que tener también en cuenta que, a través de diversas reglamentaciones, la incidencia de los valores para los distintos cargos es diferente y la gravitación de los descuentos y adicionales no se basa en un criterio de uniformidad entorpeciendo el fácil conocimiento y aplicación del sistema.

Debe también señalarse la extensa escala de valores que corresponden a los cargos docentes a través de índices parciales que por diversos conceptos se van agregando al importe básico del sueldo hasta constituir el total a liquidar al agente; por necesidad de trabajo, esta diversidad de importes impone la construcción de tablas numéricas que, a su vez, tienen escasa vigencia por los cambios en los porcentajes y valores que periódicamente se producen. A título de ejemplo señalamos la escala de algunos índices vigentes en el Cuadro Nº 3.

DETALLE DE LOS VALORES FIJADOS PARA LOS INDICES DOCENTES

<u>Disposición legal</u>	<u>Fecha de Vigencia</u>	<u>Valor del Indice</u>
Ley N° 14.473	1º de mayo de 1958	100
Decreto N° 13391/60	1º de agosto de 1960	125
Decreto N° 6860/61	1º de agosto de 1961	175
Decreto N° 7946/61	1º de noviembre de 1961	190
Decreto N° 7946/61	1º de mayo de 1962	230
Decreto N° 7188/63	1º de septiembre de 1963	275
Decreto N° 1394/64	1º de agosto de 1964	315
Ley N° 16662 (art. 44º) y Decreto N° 1593/65	1º de marzo de 1965	400
Decreto N° 1516/66	1º de julio de 1966	500
Decreto N° 6091/67	1º de julio de 1967	575
Decreto N° 1021/69	1º de enero de 1969	575 (con un suplemento no bonificable, equivalente al 40 % del sueldo básico).
Decreto N° 8250/69	1º de enero de 1970	805

Cuadro N° 2

e) Distintos regímenes vigentes.

La prestación del servicio educativo en el orden oficial, encuentra a sus agentes revistando en diversas jurisdicciones (nacional, provincial o municipal) o en diferentes organismos dentro de una misma jurisdicción.

Esta distinta situación plantea la posibilidad de que el mismo agente, para igual tarea, reciba importes y conceptos de remuneración diferentes. Pero esta situación, a la que no nos referimos en particular, debe agregarse a la que corresponde a los distintos cuerpos de disposiciones vigentes para el personal de una misma jurisdicción.

En el caso del personal docente encontramos que su prestación se encuentra reglamentada, en cuanto hace a las remuneraciones entre otros aspectos, por el Estatuto del Docente (Ley Nº 14.473) y por las normas de aplicación común para el resto del personal de la Administración Nacional.

En tal sentido, ciertos conceptos se rigen por disposiciones específicas (índice por cargo, bonificaciones por tarea diferenciada, dedicación exclusiva y total, etc.), mientras que otros (salario familiar, sueldo anual complementario y descuentos a practicar), lo hacen por las normas comunes para los agentes estatales.

Esta situación hace que el sistema retributivo no sólo se modifique por cuestiones específicamente docentes (caso de la implantación de los profesores de jornada completa), sino cuando se producen también cambios en otros conceptos de aplicación general (modificaciones en el salario familiar, en los descuentos para jubilación y para obras sociales, etc.).

La situación descripta se torna aún más compleja cuando en el transcurso del año se producen varias modificaciones, en distintos conceptos y en momentos diferentes, que obligan a los interesados, sectores intervinientes y organismos de liquidación a procesar cada concepto bajo, formas diversas, sin poder programar una tarea continua y ordenada o esperar el momento propicio para reunir dos o tres modificaciones para rehacer formularios, trámites, ficheros, planillas y pagos.

A este panorama deben agregarse también los problemas de orden presupuestarios que se agregan que hacen por su lado, que no siempre puedan encararse los trabajos de aplicación de las modificaciones propuestas, pues la disponibilidad de los créditos no es simultánea con la modificación de los valores o el cierre del ejercicio impone pautas especiales de instrucción y trabajos.

El problema es de difícil solución cuando el agente desea realizar cambios de jurisdicción, por la falta de equivalencia entre conceptos e importes constitutivos de las remuneraciones.

En tal sentido debe mencionarse como un elemento de importante consideración el artículo 3º de la Ley Nº 18.514 que, al disponer la equiparación de las remuneraciones docentes nacionales y provinciales, considera también la armonía de las disposiciones que rigen sobre dichos conceptos en todo el país.

f) Variación en el criterio de aplicación de las normas vigentes

Al propio tiempo que se han producido modificaciones en los conceptos integrantes de las remuneraciones del personal docente, se han advertido cambios en los criterios de aplicación de dichas normas,

A través de las interpretaciones de los organismos encargados de su aplicación y fiscalización han surgido a través del tiempo situaciones modificables que agregaron sus propios inconvenientes a los ya anotados.

Ejemplo de tales cambios de criterios, son los vinculados a las siguientes cuestiones:

- i) Realización de aportes jubilatorios sobre los suplementos correspondientes a los docentes integrantes de Juntas.
- ii) Consideración de compatibilidad de la asignación por Estado Docente con igual beneficio en el orden provincial o municipal.
- iii) Reconocimiento de incompatibilidad para el cobro del salario familiar en las jurisdicciones mencionadas.
- iv) Pago de suplementos docentes en condiciones luego modificadas (situación de los profesores al frente de grados, bonificables con 4 puntos, según el inc.f) del art. 117 de la Ley 14.473).
- v) Alcance a dar al plazo de disponibilidad para docentes encuadrados en el art. 20º del Estatuto del Docente.

g) Cantidad de agentes incluidos como personal docente

Al problema de contenido del régimen de remuneraciones que estamos analizando, debe agregarse también el que corresponde a la cantidad de agentes incluidos en el sistema educativo como docentes,

De acuerdo a las últimas publicaciones estadísticas (Comunicado de Prensa Nº 40 del 10-12-1969 del Departamento de Estadística Educativa), el total del personal docente nacional ascendía a 136.109 agentes. A pesar que en esta cifra puede incluirse una persona más de una vez (al considerarse en el sector de enseñanza media y superior las horas de cátedra y no solamente los cargos), el número de personas involucrado en el servicio es muy grande.

Si consideramos que un sistema de remuneraciones debe organizarse en función de los elementos a tomar en cuenta y el número de agentes que incluye, vemos que por ambos aspectos el problema se presenta en este sector con características muy particulares.

h) Fondos afectados al pago de remuneraciones al personal docente

El problema que los requerimientos financieros plantea para el caso de las remuneraciones docentes puede ser analizado desde dos puntos de vista, de la economía en general y de los propios interesados.

Desde el ángulo de los beneficiarios directos existe latente la situación de actualización de los valores monetarios, originada en el proceso inflacionario por un lado y por las aspiraciones de ascensos del sector docente.

Desde el otro punto de vista, el problema puede ser analizado según el monto necesario para atender dichos gastos o del esfuerzo que el país en su conjunto realiza para atender el servicio educativo.

En uno de dichos sentidos pueden compararse las modificaciones operadas en el índice docente desde 1950 a la fecha con el costo de la vida o con las remuneraciones vigentes en otras actividades laborales.

De los presupuestos correspondientes a los organismos educativos nacionales para el año 1969 y que totalizaron m\$ 161.775,7 millones, correspondieron al rubro "Gastos en Personal", 112.392,4 millones; de esta cifra -que sirve para atender los pagos al personal docente y no docente- puede estimarse que su mayor parte corresponde a los honorarios del personal docente. Aún más, de los importes asignados al personal administrativo, un gran porcentaje pertenece al que se desempeña en los institutos educativos que, en razón de las disposiciones del Estatuto del Docente, no revisten en éste sino en el del personal nacional general.

Por las razones indicadas no es posible realizar una coincidencia ajustada en los importes correspondientes al personal docente y a los que se desempeñan o cumplen funciones educativas, ya que entre estos últimos encontramos agentes que cumplen tareas en los propios establecimientos de enseñanza pero que, a los fines legales, no son conceptuados como personal docente.

Dada la magnitud de las cifras indicadas, cualquier modificación que se opera en los valores utilizados como base para el análisis de las retribuciones, significa un requerimiento de millones de pesos para todo el servicio. Esta gran masa de dinero opera a su vez, por su propia magnitud, como factor que retrasa las actualizaciones solicitadas.

Comprendemos que quedan muchos aspectos marginados de estas consideraciones y que se vinculan con proyectos de modificación de sistemas de sueldos, por un lado y con el análisis del rendimiento, por el otro, pero dada las limitaciones del presente estudio no se efectúan en esta oportunidad.

i) Criterios distintos para remunerar iguales tareas.

Esta situación se plantea no ya dentro del propio ámbito nacional sino dentro de los correspondientes a las restantes jurisdicciones, en especial las provinciales.

La vigencia de diferentes regímenes legales que regulan la función docente en cada jurisdicción, hace que hasta la fecha no exista un sistema articulado, armónico y equivalente ni en las remuneraciones ni en los demás beneficios correspondientes a este sector.

Como elemento digno de mención hemos citado anteriormente las disposiciones de la Ley Nº 18.514 que procura, para el futuro, introducir cierto orden en esta materia.

Pero el panorama analizado no se circunscribe solamente al aspecto monetario, falta también armonía en los conceptos integrantes de las remuneraciones docentes y aún en la calificación de los agentes que deben considerarse incluidos o no dentro del respectivo Estatuto.

j) Remuneraciones por horas de cátedra y por cargos.

Hemos citado ya el hecho de que en el orden nacional, los docentes son remunerados de distinta manera, algunos en base a "Cargos" y otros por "Horas de Cátedra".

Esta situación alcanza al personal propiamente docente, ya que las maestras comunes y especiales, los maestros de taller, entre otros (todos al frente de grados o división de alumnos), son remunerados por cargos y no por horas de cátedra. Igual situación se presenta para los cargos del personal docente universitario.

El problema ha encontrado una serie de alterativas en la práctica que, en el caso de las horas de cátedra, sólo encontraron un tope en lo que hace al máximo (30 horas de cátedra como norma general), pero no en lo referente al mínimo.

Esta situación hace que parte de los docentes revisten en un determinado número de horas de cátedra ya que, proporcionalmente, los beneficios de atender una cantidad mayor no aumentan en la proporción del incremento que su dedicación supone.

En el estudio realizado para un determinado establecimiento educativo, se determinó la siguiente distribución del profesorado:

<u>Grupos de Hs. de Cátedra</u>	<u>Porcentajes de Prof.</u>
hasta 3	26,8
de 4 a 6	30,6
de 7 a 12	30,0
de 13 a 18	6,6
de 19 a 24	4,6
más de 24	1,4
	100,0%

Vemos que, en el caso estudiado, el 90% del profesorado tiene en este instituto menos de 12 horas de cátedra semanales y que dentro de dicho porcentaje, llega al 60 % los que sólo tienen hasta 6 horas de cátedra.

Si bien el análisis de las cifras indicadas de ninguna manera puede tomarse como una situación general (dada la poca representatividad del ejemplo), no por ello puede dejar de interesar el dato como factor que caracteriza o que permite hacerlo con respecto a un sistema de remuneraciones.

Sería el caso estudiar si, a través de las medidas que en los años recientes han procurado auspiciar la concentración por un lado y el aumento de N° de Hs. Cátedra por el otro, han cambiado la tendencia de la situación señalada.

Hay una razón que es evidente dentro de un régimen de remuneraciones y es que, un sistema que ha sido previsto para el desempeño determinado, no puede permitir la atención de las necesidades de los beneficiarios que sólo cubren parte de dicho desempeño. Se estima que las medidas que solucionen los problemas planteados a nivel salarial, deben estar encauzadas a la reducción del número de agentes para el mismo desempeño total, pero con mejores niveles retributivos individuales.

Una situación inversa a la señalada crea mayores requerimientos financieros (a la multiplicación de conceptos que aparecen para cada persona, caso del estado docente), dimensiona más el servicio de apoyo administrativo que debe atender al personal docente y quizás no aporta una real mejora en el rendimiento cuantitativo y cualitativo de la educación.

La experiencia iniciada con las disposiciones para profesores de tiempo completo, procura entre otras medidas lograr una mayor permanencia del docente en el instituto y, al propio tiempo, mejorarlo económicamente por medio de la fijación de índices suplementarios.

k) Distintas jurisdicciones administrativas para el servicio educativo nacional

La organización de los servicios educativos en el orden nacional se ha estructurado en base a organismos centrales y descentralizados; dentro de los primeros ubicamos al actual Ministerio de Cultura y Educación (que comprende las Subsecretarías de Educación y de Cultura) y al Consejo Nacional de Educación, y dentro de los segundos al Consejo Nacional de Educación Técnica y las Universidades Nacionales. Complementan dicho panorama otros organismos de carácter cultural o de coordinación general para los ya mencionados.

Por diversas razones los servicios administrativos citados se han estructurado independientemente, realizando cada uno de ellos las tareas correspondientes al manejo de los aspectos vinculados con las remuneraciones del personal docente. Se ha creado así una separación real, frente a la prestación de una misma función que está reglamentada por una única norma legal (Estatuto del Docente).

Si bien la circunstancia que señalamos no se refiere a la propia esencia del régimen de retribuciones, no es menos cierto que condiciona su efectivización a las modalidades de aplicación en cada una de dichas jurisdicciones. La unificación en la administración del personal posibilita su manejo económico por la dimensión del número de agentes considerado, al par que permite la unificación de criterios de aplicación y el mejor contralor del desempeño del agente en el cargo.

1) Falta de coincidencia entre las aspiraciones docentes y las posibilidades económicas.

Las disposiciones legales vinculadas al desempeño de la función docente establecen en el capítulo de las remuneraciones los distintos índices correspondientes a cada cargo.

El Estatuto del Docente expresa en su art. 38º que, "anualmente el Poder Ejecutivo establecerá el valor netario del índice 1", que comienza en 1958 con un importe fijado en 100 puntos.

El sistema señalado presenta el problema de que, no considerándose un financiamiento específico para la atención de las obligaciones que el Estatuto del Docente implica, dichos requerimientos quedan librados a las alternativas y circunstancias comunes vigentes para los restantes gastos del Estado.

Los servicios educativos no cuentan con una fuente específica de financiamiento que permita atender sus necesidades de una manera independiente y total. Los conceptos previstos como tales alcanzan porcentajes de poca significación que, en lugar de permitir una resolución de los problemas, crean de alguna manera la imposibilidad de resolverlos en su totalidad; así ocurre por ejemplo, con las construcciones educacionales y con los recursos que forman el Fondo Escolar Permanente.

De acuerdo a un estudio oportunamente realizado para toda el área educativa, la clasificación de las fuentes de financiamiento para el sector nacional es la siguiente:

<u>Años</u>	<u>Recursos Específicos</u>	<u>Recursos Ctas. Espec.</u>	<u>Contrib. del Gob. Nac.</u>	<u>Total</u>
1967	7,2%	2,4%	90,4%	100%
1968	8,0%	4,3%	87,7%	100%
1969	7,5%	2,6%	89,7%	100%

Es decir, alrededor del 90% de los fondos necesarios para el servicio deben ser provistos por el presupuesto general y dentro de éste del producido del sistema impositivo. Esta situación crea condiciones de marcada rigidez para su cumplimiento de acuerdo a la norma dada por el art. 38º ya señalado y condiciona, en consecuencia, dichas actualizaciones anuales a las reales disponibilidades del Tesoro Nacional.

Esta situación que, en cuanto a la forma de financiar los gastos de educación es común para la mayoría de los países, encuentra también otra rigidez en la gratuidad de los servicios prestados. Se dan así dos situaciones que refuerzan sus posiciones con un mismo resultado: por un lado los requerimientos gremiales de mejoras salariales y por el otro la imposibilidad de obtener recaudaciones importantes del propio servicio.

La situación planteada hace que la resolución favorable quede derivada al momento económico y a la decisión del papel que en cada caso se estima debe cumplir la educación.

3. PROCEDIMIENTOS PARA LA LIQUIDACION Y EL PAGO

Analizadas las características del sistema de remuneraciones del personal docente, las mismas definen tanto su contenido como determinan el procedimiento de liquidación y pago respectivo.

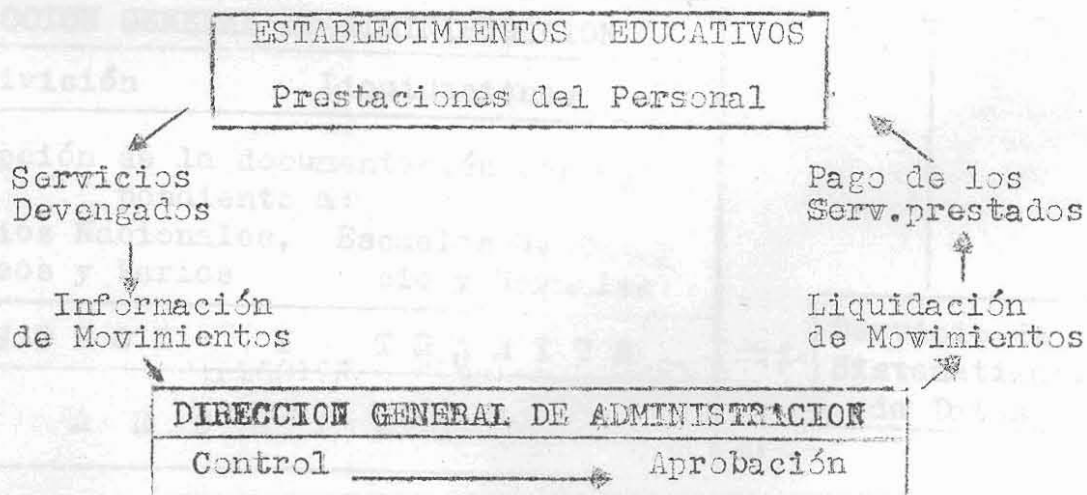
La necesidad de cumplimentar, en tiempo y forma, ciertos requisitos legales y reglamentarios, dando la intervención pertinente a los organismos de control, determina en la práctica también dichos procedimientos.

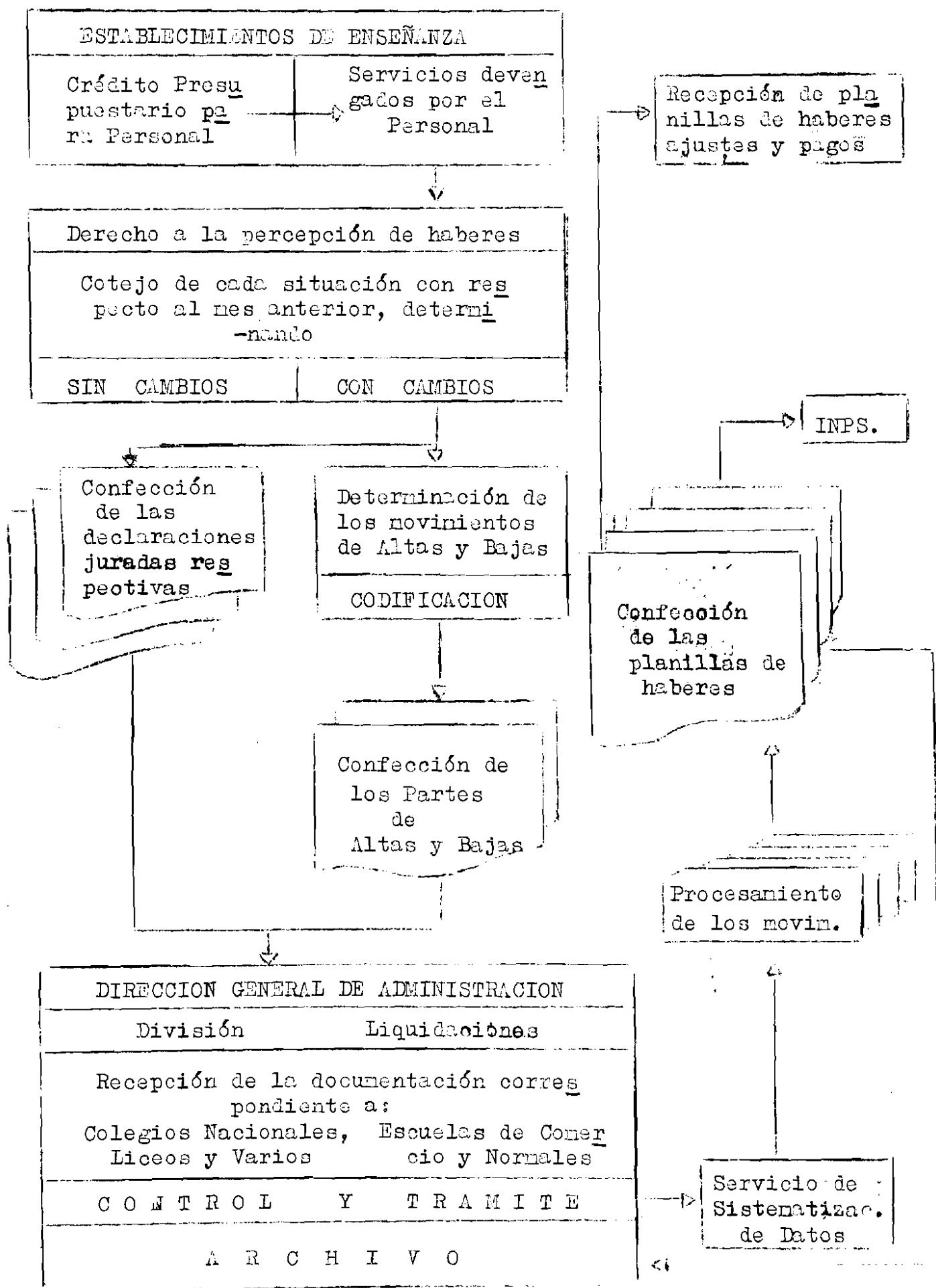
Contando con estos elementos de referencia cada organismo ha estructurado sus servicios y articulado los formularios y procedimientos de trabajo respectivo. Siendo propósito de la presente publicación dar la visión general del problema, consideraremos el sistema aplicado en el sector correspondiente a la enseñanza media para el Ministerio de Cultura y Educación que, con ciertos ajustes, es también aplicable en otros sectores.

Constituyendo el servicio educativo una prestación hecha sobre la base del esfuerzo permanente y continuo del personal en todas sus especialidades y jerarquías, un sistema que deba cumplimentar el pago de dichas remuneraciones debe abastecerse de diversos datos y ubicar dicha información precisamente en el lugar más cercano al origen.

Por la razón indicada es el propio establecimiento educativo el que origina la información que servirá de base para el resto del proceso, completándolo con los diversos aspectos a considerar, según cada caso, y controlándolo antes de su aprobación.

En el cuadro siguiente se procuran manifestar las líneas fundamentales que deben tenerse en cuenta para el caso descripto.





Esquema de la liquidación de haberes para los establecimientos de enseñanza.-

Cuadro N° 3

Dada la gran cantidad de cantidad de agentes involucrados en el sistema, las múltiples circunstancias y conceptos de posible consideración, la dispersión y distancias de los establecimientos del centro de control, fue necesario arbitrar un procedimiento centralizado de trabajo que permitiera obtener, en base a una serie de tareas, la mayor cantidad posible de datos y elementos de juicio sistematizados.

Esquemáticamente en el Cuadro N° 3 se indica el proceso para el caso de liquidación de haberes en los establecimientos de enseñanza, desde que se genera el derecho del agente por el servicio prestado hasta que este se cancela mediante el correspondiente pago.

En virtud de estas consideraciones se cumplimentó el proceso de desconcentración informativa y la centralización del control para el caso de la liquidación de haberes; para hacer posible dicha tarea codificaron datos y situaciones y se programaron por calendario los procesos a cumplimentar (Ver Cuadros N° 4 A, B y C).

Debe señalarse que es de capital importancia para que este proceso se cumpla, que las informaciones se produzcan y reciban dentro de las fechas programadas y con la exactitud correspondiente; de cumplimentarse todos los sistemas y plazos previstos, los casos de reclamos por parte de los docentes podrán ser reducidos a cantidades insignificantes, evitando así molestias e inútiles perjuicios a los interesados.

Si bien el proceso descripto encuentra en las habilitaciones o tesorerías de los establecimientos de enseñanza el lugar específico de realización, no es menos cierto que dichos sectores se nutren de la información que le suministran aquellos que están en contacto con el personal; docente, para este caso en particular.

En un instituto en el cual los problemas referentes a los haberes del personal demoran o no, están resueltos como corresponden en tiempo y forma, puede suponerse con cierta aproximación que es porque falta establecer y mantener las relaciones entre los distintos sectores de la escuela o bien porque ellas están suficientemente controladas.

En virtud de las autorizaciones presupuestarias dadas para cada establecimiento se fija la dotación y el contenido de los distintos institutos de enseñanza. En cuanto hace a la cantidad de cargos y de horas de cátedra según los grados, secciones y divisiones que funcionan.

Fijados los valores básicos por cargo e índices por horas de cátedra, dicha información general se transforma en particularizaciones mediante las declaraciones que el personal efectúa para encuadrarse en cada uno de los distintos componentes del sueldo.

Verificados por la dependencia y los organismos externos de control, los datos de la documentación presentada por cada interesado, se procederá a preparar la liquidación anticipada de haberes de acuerdo al calendario de trabajos oportunamente aprobado.

Los valores básicos integrantes del sueldo sufren descuentos automáticos como son las retenciones para jubilación y obras sociales y otras quitas que tienen carácter de obligatorias u optativas (ver Cuadro N° 5). Dentro de las primeras ubicamos las correspondientes al seguro obligatorio, los embargos, impuesto a los réditos, litis expensas, inasistencias, etc., mientras que en las segundas incluimos las cuotas para asociaciones autorizadas, las de préstamos, capital adicional para el seguro, etc.

De acuerdo a las situaciones cambiantes que la revista del personal va manifestando, los institutos deberán ir cotejando mensualmente cada una de las situaciones previstas con la última planilla de haberes, ya que sobre la misma se prepararán los movimientos ulteriores.

Es mediante los formularios y la codificación prevista que los movimientos de altas y bajas se comunican para dar lugar a que el Servicio de Procesamiento de Datos tome las informaciones enviadas y procese las nuevas planillas de haberes. Enviadas éstas a las Dependencias son ajustadas a las reales prestaciones del personal y, transferidos los fondos para realizar los pagos, se efectiviza el mismo de acuerdo a las normas y plazos establecidos.

Es de fundamental importancia la organización de todo el proceso de manera que las tramitaciones indicadas puedan cumplirse en forma total y rápida; para ello deberá existir la necesaria armonía entre los distintos sectores del establecimiento de enseñanza, de forma tal que las informaciones se produzcan y utilicen de manera adecuada.

Se debe llamar la atención en cuanto hace a la participación del propio docente en esta tramitación, para que él sea un elemento más de control y apoyo en el proceso que cumplimenta sus pagos. Para ello se le deberán brindar todos los informes necesarios, indicando los trámites realizados, los conceptos pagados y adeudados y destacando, que es en base a los formularios presentados de sus declaraciones, que se estructura un sistema que procura cumplir una de las cuestiones más delicadas y complejas de las prestaciones que ellos materializan a través del servicio educativo.

Ha sido propósito de este trabajo llamar la atención sobre el aspecto global del problema remunerativo de los docentes, indicando las características de su sistema de remuneraciones y de su aplicación, con la finalidad de permitir su futuro análisis y perfeccionamiento, para beneficio del servicio educativo en sí y de los propios interesados.

CRONOGRAMA CORRESPONDIENTE A LA LIQUIDACION DE HABERES

21.

Procesamiento realizado para confeccionar las planillas y pagar los sueldos del mes de Abril de 1970 para escuelas comprendidas en la Zona N° 1 (Establecimientos de la Capital Federal, Gran Buenos Aires y Colegios Nacionales de la Pcia.de Buenos Aires).-

Total de días que comprende el proceso: 70

Depen		20 al 26/2/70	1/3	10/3	15/3	18	20	20/4/70	25/4	30/4	Fecha
den	Tareas	6	3	9	5	3	2	31	5	5	1
cias		6	9	18	23	26	28	59	64	69	70
Escuela	Recepciona informac.							(Inicia el trámite para el mes siguiente)			
	Confeccion Partes										
DGA.	Recibe Partes										
	Controla										
	Procesa										
	Confec.plan de sueldos										
Escuela	Recibe las Planillas										
DGA.	Tramita Fondos										
Escuela	Ajusta las planillas										
DGA.	Transfiere Fondos										
Escuela	Paga los sueldos										

Procesamiento realizado para confeccionar las planillas y pagar los sueldos del mes de Abril de 1970 para escuelas comprendidas en la Zona N° 2 (Pcias. de San Juan, Santa Fé, Entre Ríos, La Pampa, San Luis y los Colegios Nacionales de la Pcia. de Buenos Aires).-

Total de días que comprende el proceso: 60

Depen		20 al 26/2	1/3	6/3	11/3	20/3/70	25/3	28	30	20/4/70	25/4	30/4	Fecha
den	Tareas	--	-	-5	5	9	5	3	2	20	5	5	1 Días
cias		--	-	5	10	19	24	27	29	49	54	59	60 Días acumul.
Escuela	Recepciona informac.									(Inicia el trámite para el mes sgte.)			
	Confeccion Partes												
DGA.	Recibe Partes												
	Controla												
	Procesa												
	Confec. plan de sueldos												
Escuela	Recibe las Planillas												
DGA.	Tramita Fondos												
Escuela	Ajusta las Planillas												
DGA.	Transfiere Fondos												
Escuela	Paga los Sueldos												

Cuadro N° 4 (B)

CRONOGRAMA CORRESPONDIENTE A LA LIQUIDACION DE HABERES

23.

Procesamiento realizado para confeccionar las planillas y pagar los sueldos del mes de Abril de 1970 para escuelas comprendidas en la Zona N° 3 (el resto del país, menos las zonas N° 1 y 2).-

Total de días que comprende el proceso: 52 días.-

Depen		20 al	1/3	10/3	16/3	21/3	30/3/70	5/4	8/4	10	20/4/70	25/4	30/4	1	Fecha
den	Tareas	26/2/70	-	--	6	5	10	5	3	2	10	5	5	1	Días
cias		--	-	--	6	11	21	26	29	31	41	46	51	52	Días Acum.
Escuela	Recepciona informac.														
	Confecciona Partes														
DGA.	Recibe Partes														
	Controla														
	Procesa														
	Confec.plan de sueldos														
Escuela	Recibe las planillas														
DGA.	Tramita Fondos														
Escuela	Ajusta las planillas														
DGA.	Transfiere Fondos														
Escuela	Paga los Sueldos														

(Inicia el trámite para el mes sgte.)

CUADRO COMPARATIVO DE LOS COMPUTOS Y DESCUENTOS A PRACTICAR SOBRE LOS SUELDOS DOCENTES

Conceptos	Computables para:		A descontar para:		
	Bonificación por antigüedad	Sueldo Anual Complementario	Jubilación	Obra Social	Inasistencias
I. SUELDOS BASICOS:					
Indice por cargo y Horas de Cátedra	SI	SI	SI	SI	SI
Asignac. Estado Docente	NO	SI	SI	SI	NO
II. BONIFICACIONES:					
Tarea diferenciada	NO	SI	SI	SI	SI
Prolong. Jornada	NO	SI	SI	SI	SI
Antigüedad	NO	SI	SI	SI	SI
Ubicación Desfav.	NO	SI	SI	SI	SI
Salario Familiar	NO	NO	NO	NO	SI
III. DEDICACION DOCENCIA:					
Exclusiva	SI	SI	SI	SI	SI
Total	SI	SI	SI	SI	SI
Tiempo Completo (para Directivos)	NO	SI	SI	SI	SI
IV. OTROS BENEFICIOS:					
Sueldo Anual Complem.	NO	NO	SI	SI	NO
Integrante de Juntas	NO	SI	SI	SI	SI