

12

031471
Fol
377
12

UNIDAD DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS
MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

PROYECTO
***ALCANCE Y RESULTADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN
ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY***

MINISTERIO DE EDUCACION DE ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY,
GRUPO ASESOR DE LA UNIVERSIDAD DE STANFORS/BID
Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/SF - 6250-RG

LACONDICION DOCENTE EN ARGENTINA

Guillermina Tiramonti (*)

Borrador para comentarios

(*) Con la colaboración de Alejandra Birgin

LA CONDICIÓN DOCENTE EN ARGENTINA

Guillermina Tiramonti¹

INTRODUCCION.

La política educativa de los 90 en la Argentina, como en casi todos los países de la región, tuvo como objetivo central intervenir en el sistema educativo para modernizar su estructura, sus contenidos, los mecanismos de gestión y los dispositivos de regulación. En este proceso de reforma se comprometieron no pocos recursos institucionales, económicos y humanos. Sin embargo, los resultados no parecieran estar a la altura de estos esfuerzos. Investigaciones recientes muestran un permanente deterioro del proceso de enseñanza aprendizaje y preocupantes continuidades entre los fenómenos de fragmentación social y los procesos de diferenciación de las instituciones educativas.²

Esta comprobación habilita una reflexión sobre los límites de la política para generar transformaciones en la sociedad y la complejidad de relaciones estructurales y subjetivas que producen el cambio. Algunos han sostenido la condición reactiva al cambio de las instituciones educativas y sus agentes. Sin embargo, las investigaciones muestran profundas transformaciones en el campo, claro que no siempre en el sentido propuesto por las políticas. Así puede comprobarse un proceso de fragmentación del sistema en correlación con el fenómeno que en este sentido se da en el conjunto social. Un ejemplo de ello es la clara correlación que hay entre el nivel socio-económico de la población y la dependencia pública o privada de la institución a la que asisten los diferentes sectores. Paulatinamente, la educación pública ha pasado a ser un circuito para sectores medios y bajos, mientras que una muy variada oferta privada se disputa los hijos de los sectores más ricos de la población.³

Del mismo modo se señala las estrategias de resistencia de los docentes y se exploran políticas de incentivación a su voluntad de cambio. Sin embargo, las observaciones de campo dan cuenta de un sujeto con serias dificultades para construir su identidad y desarrollar estrategias de afirmación en un contexto de fuerte transformación de sus referentes sociales, cognitivos y culturales.⁴

¹ Con la cooperación de Alejandra Birgin.

² Krichesky, Marcelo (1999). Gestión Curricular y riesgo pedagógico en EGB. En rev Propuesta Educativa N° 1. Bs As. Hirschberg y Otros (1999) El tercer ciclo desde la mirada docente: Avances y desafíos en torno de la obligatoriedad escolar. Subsecretaría de Educación básica. Ministerio de Educación.

Flacso/Ministerio de Educación (2001) "Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo y sus jurisdicciones". Buenos Aires. (mimeo)

³ Ver Tiramonti, G. (2001) Modernización Educativa de los 90. Ed. Temas. Buenos Aires.

Narodowski y Andada (2001) "Segregación socio-económica, regulaciones y privatización en el sistema educativo Argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires" en Revista Propuesta Educativa Nro 23, FLACSO -- Novedades Educativas, Buenos Aires.

⁴ Ver:

Birgin, Duschatzky y Dussel (1998) "Las instituciones de formación docente frente a la reforma" en Revista Propuesta Educativa N° 19, FLACSO/Novedades Educativas. Buenos Aires.

Flacso/Ministerio de Educación (2001) "Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo y sus jurisdicciones". Buenos Aires. (mimeo)

1-La tradición docente en la Argentina

La temprana constitución y posterior desarrollo de un sistema educativo abierto al conjunto de la población en todos sus niveles es un elemento clave para comprender la historia política de la Argentina y la dinámica de su estructura social.

Por un lado la dirigencia de fin del siglo XIX depositó en la educación buena parte de la responsabilidad de constitución de una sociedad moderna o "civilizada" (al decir de Sarmiento) capaz de autorregularse a partir de la aceptación consensual del orden establecido y del lugar ocupado por cada uno en la estructura social. La educación fue, para la dirigencia, un dispositivo de orden.

A su vez, los sectores sociales que emergían a la actividad económica utilizaron este dispositivo de orden como un recurso valioso en su disputa por ascender en la escala social. En esta tensión, entre la imposición del orden y la permanente redefinición de los lugares sociales se desarrolló el sistema educativo nacional. Los docentes construyen su identidad asociados a esta historia cuya dinámica se inicia a fines del siglo XIX y recién culmina avanzada la segunda mitad del siglo siguiente. En este capítulo nos proponemos recuperar elementos históricos para analizar el proceso de conformación de la identidad docente en la hipótesis que este análisis aportará elementos para la comprensión de la problemática docente actual.

1.1-La matriz normalista

Hasta la creación de las escuelas normales, la enseñanza básica estaba en manos de personas sin habilitación ni formación específica. Bastaba con concurrir al cabildo y solicitar el permiso para abrir una escuela u ofrecerse como voluntario para alguna de las sostenidas oficialmente. Solo se requería demostrar dominio de los saberes básicos y acreditar moralidad para ejercer como docente. Pero los controles no eran muy estrictos (Newland, 1996).

A fines del siglo XIX, en el contexto de la conformación del Estado Nacional y el propósito de conformar la ciudadanía mediante la extensión de la educación básica a toda la población, se crearon las primeras escuelas normales impulsadas por Sarmiento e inspiradas en los modelos educativos franceses y prusianos. Se desarrolló entonces un proceso de institucionalización y centralización creciente de la actividad sistemática de educar, que procura conformar un cuerpo de agentes homogéneos. Se homogenizaron las calificaciones mediante la uniformidad de los modos de aprendizaje y los títulos. A la vez, se desarrolló una tecnología pedagógica apta para esta homogeneización: la pedagogía científica surgió en este contexto como la encargada de proponer las soluciones adecuadas, racionales. El discurso normalista rescribió en clave educativa la propuesta estatal de fines del siglo XIX. (Birgin, A (1999).

La profesión docente surge así en primer lugar como una profesión de Estado en tanto portadora de una definición oficial del saber, poseedora de la metodología de enseñanza científicamente legitimada y poseedora de una credencial habilitante, legalmente sancionada por la autoridad.

El normalismo estaba estrechamente vinculado a la ideología republicana y a los valores laicos y plebeyos en que este se fundaba. En este aspecto se encontraba en abierta oposición a la tradición aristocrática y clerical. Su asociación con las posturas progresistas reconocía mas de una dimensión. Por un lado la posesión de una metodología científica que la colocaba en abierta oposición con los entronizadores de la "fe", por otro, su postura vanguardista a favor de la acción civilizatoria contenía toda la impronta emancipadora de la modernidad. Es así como el Estado a través de sus agentes civilizadores -la escuela y sus docentes- impone una ideología transformadora que se propone la constitución de sujetos de derecho emancipados de las relaciones de tutelaje que caracterizaron el orden pre-moderno.

Sin embargo la pedagogía que prevaleció, no sin disidencias, fue de corte autoritario, formalista y con una clara tendencia a la burocratización. Centrada en el docente como el representante funcionario del Estado y sospechosa y vigilante de los alumnos fundó desde el comienzo la autoridad del maestro más en su poder de policía que en el saber y el conocimiento. El establecimiento de métodos y patrones de enseñanza esquemáticos contribuyó también a convertir a la formación docente en la transmisión de una tecnología formalizada más que en el aprendizaje de conocimientos y técnicas fundadas y contextualizadas. Por esa vía, el saber específico aportó también a la burocratización afirmando una relación estandarizada con el conocimiento, centrada en los patrones externos, como el cumplimiento de los rituales y la observación de los métodos prescriptos. (Birgin, Duschatzky, Dussel, 1998).

Acción normatizadora, imposición, formalismo y burocratización son así la otra cara del vanguardismo emancipador que enarbolo la escuela y el docente de la modernidad.

Simultáneamente, el normalismo fue una propuesta que permitió la promoción a la esfera pública de las mujeres hasta ese momento excluidas de este nivel educativo y del ejercicio de una profesión. A las escuelas normales concurrieron, además, varones con menores recursos que los que asistían a la universidad. Desde su inicio entonces la docencia fue un destino para la inclusión e integración de los que de uno u otro modo estaban excluidos de las propuestas tradicionales. En esta etapa se trataba de una inclusión socialmente prestigiosa. Participar del funcionariado público y ser poseedor de un saber científico permitía obtener un reconocimiento social que borraba la condición social anterior.

Desde este punto de vista la docencia se constituye a partir de la confluencia de la estrategia de sectores postergados para ascender socialmente e incorporarse a la esfera pública y la necesidad del Estado de generar dispositivos de regulación social acorde con el gobierno de hombres libres que requería la modernidad.

1.2. De funcionario público a trabajador del Estado.

En los años 40, en el marco de la conformación de la sociedad salarial que en la Argentina se expreso políticamente con el populismo, los trabajadores como tales se incorporaron a la esfera pública ya sea como referentes del líder en un sistema plebiscitario o como sector de poder a partir de sus organizaciones sindicales. Al mismo tiempo que se

concretaba este peculiar modo de incorporación de los sectores emergentes a la vida pública se recreaba un ambiente cultural que depositaba en el "trabajador" las expectativas del cambio social ya sea como vanguardia revolucionaria, portador de los valores nacionales y populares o hacedor del desarrollo capitalista.

Es una etapa con una impronta economicista que nuevamente descarga en la escuela buena parte de la expectativa del cambio que se define con un sentido diferente de acuerdo a quien lo postulara. Para los grupos vanguardistas la educación tenía una función concientizadora de la condición de clase y el docente era el agente destinado a operar en favor de esta liberación, para el populismo la escuela debía exaltar el valor social del trabajo y el trabajador como parte de un todo orgánicamente organizado, para el desarrollismo el sistema escolar tenía la función de formar los recursos humanos en la cantidad y cualidad que el despegue del desarrollo requería.

En este período tanto en la Argentina como en otros países de la región los movimientos magisteriales conformados a partir de una identidad docente asociada al funcionariado público, se sindicalizaron y homologaron su acción a las luchas reivindicativas de los trabajadores industriales.

Paralelamente se produjo la instauración de una clara división técnica del trabajo escolar basado en la relación entre objetivos y medios, con fuerte confianza en la tecnología. A través de administradores y equipos técnicos, se pautaron las habilidades docentes requeridas y se racionalizó el trabajo por medio de la formación de los docentes y de la producción de materiales. El compromiso vocacional devino compromiso técnico (Birgin, A., 1999)

Se reguló el trabajo docente a través de la restricción de la participación de los que enseñaban en la concepción y planificación del sistema educativo, a la par que se consolidó el control burocrático sobre las escuelas. El docente normalista que tenía un lugar asignado en la construcción de los valores de lo público, pasó a ser concebido como un operador que sólo debía pronunciar la palabra normativamente prevista (Davini C., 1995; Birgin A., 1999). La aplicación del paradigma taylorista, que escinde a quienes piensan de quienes ejecutan, propuso un lugar para el docente asimilable al de un operador calificado.

En la convergencia de todos estos elementos, en los que se agregan y confunden las ideaciones románticas, las ideologías emancipadoras, las exigencias de organización técnica del trabajo en una etapa específica del desarrollo de la producción capitalista, la organización neo-corporativa de la dominación y las exigencias específicas que planteaba la democratización de los sistemas educativos, se generó un lugar para el docente más cercano al de un operario calificado que al de un profesional poseedor de un conocimiento con el que direccionar la tarea y definir sus sentidos.

Una señal muy clara de este proceso es la asimilación de las organizaciones sindicales docentes al conjunto de los sindicatos obreros a través de su integración a las federaciones sindicales nacionales e internacionales que nuclean al conjunto de los trabajadores.

exigencia para el docente es la de un promotor de la incorporación instrumental del alumno al mundo globalizado.

En cambio, aquellas escuelas y maestros que atiende a la población de los sectores perdedores en el proceso de globalización deben procesar permanentemente una demanda que esta mas cercana a la asistencia que a la pedagogía. Ante el 'desmantelamiento del Estado y de la red de servicios sociales que le daban presencia entre los sectores del margen la escuela se constituye en el último bastión de lo público al que acudir para solucionar una serie de problemas que tienen más que ver con la gestión comunitaria que con el procesamiento de la transmisión de los conocimientos⁵. La escuela fue desde siempre una institución a través de la cual se difundió en la población principios de higiene y salubridad destinada a prevenir enfermedades y desarrollar hábitos de limpieza. También forma parte de la tradición escolar la provisión de la copa de leche a través de la cual no solo se daba un suplemento alimentario sino que también se enseñaban los buenos modales. Esta fue parte de la tarea civilizadora que la modernidad le asignó a la escuela. Se trataba de una socialización para la incorporación a la "civilización". La situación hoy es muy diferente, la escuela esta en el lugar de la "gestión de la pobreza y de marginalidad" que incluyen planes "compensatorios" que ya no tienen como función integrar sino contener a la vez que conforman subjetividades más cercanas a los tutelajes que a la ciudadanía de derecho⁶.

Al mismo tiempo la implementación del tercer ciclo de EGB en su formato primarizado (agregado de dos años más al antiguo nivel primario) ha prolongado la expectativa escolar de estos sectores y reincorporado a una proporción nada despreciable de antiguos desertores. Junto con este alumnado se incorpora a las escuelas una problemática cultural, social y educativa que las instituciones procesan en general como una "cuestión social" de difícil manejo en cuyo procesamiento se ponen de manifiesto estrategias discriminatorias, expulsoras, xenófobas y estigmatizadoras. En 1992 Tenti Fanfani daba cuenta de las estrategias escolares para separar los chicos de la villa de aquellos que provenían de los barrios obreros. Una reciente investigación de la Flacso da cuenta de la persistencia de las estrategias clásicas para seleccionar el grupo social al que se atiende (redes familiares, turnos, domicilio cercano ,etc) y el desarrollo de otras destinadas a expulsar población extranjera o discriminar al interior de la escuela a los chicos que provienen de sectores marginales.⁷

⁵ - Duschatzky, Silvia(1999) La escuela como Frontera. Paidós. Bs As.

⁶ - Hay una larga bibliografía que da cuenta de estos fenómenos entre ellas citamos: Tenti Fanfani(1992) La escuela en el círculo vicioso de la pobreza en "Cuesta Debajo de Alberto Minujín y otros. UNICEF/Losada. Bs As.

Duschatzky, Silvia(1999) La escuela como Frontera. Paidós. Bs As.

Duschatzky, S (comp.)(2000) Tutelados y Asistidos " Ed Paidós. Bs As.

⁷ En dos recientes investigaciones este dato es muy fuerte. De 2000 doc encuestados en una investigación del IIPe el 50% declaró que no le gustaría tener como vecinos a villeros o drogadictos. Estos son justamente perfiles que se incorporan a la escuela en situaciones sociales de marginalidad. En una muestra mucho menor de una investigación realizada por Flacso los docentes dan cuenta de comentarios estigmatizadores para los extranjeros y los chicos provenientes de sectores marginales. Ver FLACSO /Ministerio de Educación (2001) "La aplicación del 3rd ciclo de EGB " (mimeo) y Doc IIPe "Los docentes y los desafíos de la profesionalización"

Los gobiernos presionados por el crecimiento de la delincuencia entre los jóvenes depositan en la escuela la función de contención de estos sectores y socialización en las normas del sistema. Se ha generado así un mandato de retención para la escuela y de reforzamiento de su función de disciplinamiento. Sin embargo las evidencias empíricas están lejos de corroborar esta función de la escuela. En una situación de marginalidad la delincuencia es una estrategia familiar o social y no una opción individual del chico que concurre a la escuela. La posibilidad de sobrevivir a partir de la incorporación a la red de tráfico de droga, prostitución o robo es la que le otorga a la ley del margen una eficacia en la regulación de la conducta de los jóvenes con la que no puede competir la norma que impone la escuela ⁸.

En este contexto ¿qué es ser docente? Pareciera que muchas cosas a la vez: Operadores del mundo globalizado, asistentes sociales, guardadores de adolescentes en riesgo o ineficaces reponedores de la ley. ¿Cómo se articulan estas funciones con la tradición normalista y la identidad de trabajador del Estado? ¿Cómo articular estas realidades con el discurso de la profesionalidad docente? .

Son preguntas que no intentaremos responder desde este documento pero marcan la insuficiencia de enfoques que se limitan a una descripción de atributos objetivos del docente o simplifican la cuestión circunscribiéndola a un problema de incentivos, de capacitación o simplemente de resistencias al cambio. Sin duda estos problemas existen pero deben ser considerados a la luz de las dinámicas más estructurales que significan y moldean los problemas puntuales.

Avanzaremos ahora en la caracterización de los estudiantes de magisterio en comparación con los que concurren al circuito universitario. Nos preguntamos si es posible detectar diferencias entre la población que elige uno u otro circuito para realizar sus estudios de nivel superior y si los diferentes reclutamientos pueden aportar elementos para explicar comportamientos laborales diferenciados.

⁸...Los registros de campo en este sentido son muy elocuentes. Consultar Duschatzky Silvia " Identidades de infancia y adolescencia en contextos de pobreza. El caso de las escuelas urbano marginales de la Provincia de Córdoba". FLACSO/UEPC

2- El perfil Socio-educativo de los estudiantes de Formación docente en comparación con los universitarios.⁹

En la Argentina, la formación de los docentes de nivel primario se realiza desde 1970 en instituciones de nivel terciario no universitario. En la actualidad existen 1.122 institutos Públicos y Privados de este nivel distribuidos en todo el país. Muchos de ellos se ubican en comunidades pequeñas donde captan la demanda por educación de jóvenes que, por diversas razones (entre las que por supuesto juega un papel importante su situación económica), no están dispuestos a migrar a ciudades grandes para incorporarse a la educación universitaria. Dado el esquema descentralizado de la educación Argentina, desde 1993 el conjunto de las instituciones formadoras de maestros dependen de las administraciones provinciales.

Hay un consenso generalizado respecto al bajo nivel de la formación de los docentes. Básicamente, se señalan la desactualización de los contenidos, la rutinización de las prácticas y el aislamiento con respecto tanto al sistema educativo como a los centros de producción del conocimiento. A su vez, los bajos salarios y el desprestigio de la actividad han transformado la carrera docente en una opción poco atractiva para los jóvenes que se proponen una inserción laboral competitiva.

Que diferencia a los jóvenes que optan por la carrera docente de aquellos que concurren a la universidad? Trataremos de aproximar una respuesta a este interrogante mediante el análisis de los datos provenientes del módulo de educación de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC realizada en el mes de Mayo de 1998.

2.1 Los perfiles socio- económico y educativo de los estudiantes

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares permiten ubicar a los estudiantes del magisterio en un estrato sociocultural y económico más bajo que los estudiantes universitarios. Los jóvenes magisteriales provienen de hogares con padres con menor nivel educativo que los del grupo universitario. Una proporción muy baja de los padres de los futuros docentes ha alcanzado el nivel universitario y aún el terciario. Estos datos arrojan información-aunque sea indirecta –sobre el clima del hogar, el capital cultural de origen de los alumnos y por sobre todo los límites que estos generan para sus opciones de futuro.

⁹ Este apartado está realizado en base al documento de Marta Kisilevsky (1999) "Estudiantes de Formación Docente, Universitarios y Maestros: Perfiles y Circuitos" presentado en el marco del proyecto "Los maestros de América Latina: carrera e incentivos" realizado por el área de educación de FLACSO

Cuadro N° 2
Estudiantes de la carrera docente y universitarios.
Nivel educativo alcanzado por los padres.

Escolaridad alcanzada	Estudiantes Universitarios		Estudiantes de la Carrera Docente	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Primaria incompleta	0.3	0.3	0.1	1.8
Primaria incompleta y Secundaria incompleta	16.4	22.9	31.1	42.4
Secundaria completa	32.2	38.8	41.3	39.6
Superior completa e incompleta	3.1	10.5	1.9	7.7
Universitaria completa e incompleta	29.4	23.1	8.1	4.5
No corresponde	18.6	4.4	17.6	3.9

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998.

Como no podía ser de otra manera, las diferencias en el nivel educativo alcanzado por los padres se corresponden con los ingresos económicos de uno y otro grupo. El cuadro siguiente muestra por una parte que hay un 40% de los aspirantes a docentes contenidos en los quintiles más altos de ingreso pero a la vez hay un tercio de ellos que tienen los ingresos que se contabilizan en los dos quintiles más bajos. Los estudiantes universitarios no solo pertenecen en porcentaje mayor a los quintiles mas altos de la escala de ingresos sino que además son muchos menos los que pertenecen a los sectores más carenciados. Se puede afirmar entonces que hay una tercera parte de los futuros docentes que son reclutados en los sectores más bajos de la estructura social.

Cuadro N° 3
Estudiantes de la carrera docente y universitarios por quintiles de ingresos.

Quintil de ingreso	Estudiantes de la carrera docente	Estudiantes universitarios
I	13.5 %	3.6 %
II	18 %	8.6 %
III	17.3 %	17.1 %
IV	22.3 %	27.5 %
V	18.4 %	30.9 %
S/D	10.4 %	12.3 %

Fuente: Documento Kisilevsky, en base E.P.H.-Modulo Educación 1998.

Las diferencias en la condición social de los estudiantes también se ponen de manifiesto en los desplazamientos de uno y otro grupo para realizar sus estudios superiores. El grupo de los universitarios, en una proporción mayor que el de los magisteriandos ha cursado su escuela secundaria en una ciudad diferente a aquella en que realiza sus estudios superiores. La migración de los jóvenes esta condicionada por sus recursos económicos y culturales y por la distribución de la oferta educativa. Si bien hay universidades, tanto públicas como privadas, en todas las capitales provinciales y en

algunas grandes ciudades del interior, lo que permite la incorporación a este nivel educativo de un grupo de la población que no tiene posibilidades de desplazarse a centros universitarios lejanos de su provincia natal, estas instituciones son inalcanzables para aquellos que están asentados en pequeñas ciudades en las que si hay institutos terciarios de formación docente. Los profesorados incorporan a los jóvenes que habiendo terminado la escuela secundaria carecen de medios económicos o de incentivos culturales para irse a otra ciudad a estudiar en la universidad. La exigencia de desplazamiento geográfico contiene entonces un dispositivo de selección social

Cuadro N°4
Estudiantes por lugar donde asistió al secundario

	Formación Docente	Universitarios
Otro País	0,1	0,5
Misma ciudad	87,7	76,5
Otro lugar, misma provincia	4,7	11,3
Otra provincia	6,8	11,2
Ns/Nc	0,7	0,5

Fuente: Documento Kisilevsky, en base E.P.H.-Modulo Educación 1998.

Por último los estudiantes para la docencia son un poco más jóvenes que los universitarios y como era de esperar en una proporción mucho mayor, mujeres.

Cuadro N° 5
Estudiantes de la carrera docente y universitarios según edad y sexo.
Porcentajes

	Estudiantes Universitarios	Estudiantes Carrera Docente
Sexo		
Masculino	47.2 %	18.9 %
Femenino	52.6 %	81.1 %
Total	100 %	100 %
Edad		
17 a 24	69.8 %	66.0 %
25 a 29	15.2 %	19.2 %
30 y mas	15.0 %	14.8 %

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998.

2.2 La biografía escolar de los estudiantes

Para comenzar, podemos ver que es mayor el porcentaje de los estudiantes universitarios que proviene de escuelas privadas, en comparación con el otro grupo. Como pudimos ver en el cuadro N 1 hay correspondencia entre el nivel socio-económico de los alumnos y la dependencia pública o privada de las escuelas a las que asisten. De modo que los datos del siguiente grafico ratifican las diferencias en la condición socio-económico de los grupos en estudio.

Cuadro N°6
Estudiantes por tipo de escuela secundaria de la que egresó

	Formación Docente	Universitarios
Privada	30,9	41,7
Pública	68,4	58,1
Ns/Nc	0,7	0,2

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998.

Si además se cruzan estos datos según la dependencia de institución superior a la que actualmente asisten, se constata la existencia de circuitos privados y públicos que articulan escuelas secundarias e institutos terciarios o universidades de la misma dependencia.. Esto se ve muy claramente en los estudiantes universitarios y en los alumnos de formación docente de la esfera pública, como se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, llama la atención que de los que asisten a institutos de formación docente privados, más de la mitad hayan egresado de escuelas secundarias públicas (57,5%). Cabe preguntarse aquí por las razones (oferta, organización, tipo de institución, etc.) que están detrás de la elección, por las cuales esos alumnos que egresan del circuito público, eligen luego un instituto de formación docente privado. Nos aventuramos a hipotetizar que se trata de jóvenes que viven en pequeñas ciudades y asisten a los institutos terciarios creados como una continuidad de los liceos confesionales para niñas.

Cuadro N°7

Estudiantes de formación docente y universitarios según tipo de institución a la que asiste y escuela secundaria a la que asistió						
Escuela secundaria	Tipo de instituto de Formación docente			Tipo de Universidad		
	total	públicos	privados	total	Nacionales	Privadas
pública	68,4	73,3	57,5	58,2	62,7	36,1
privada	30,9	26,4	42,5	41,7	37,1	63,9
N/s	1,7	0,3	-	0,1	0,2	-

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998

El modulo de la encuesta de hogares que estamos analizando da cuenta de una distribución por genero de las opciones pública y privada para cursar la escuela secundaria. Las mujeres son enviadas en una proporción mayor que los varones a cursar sus estudios medios en instituciones privadas, que en el caso argentino son mayoritariamente religiosas. Confiar la educación de las niñas a las monjas para que las socialicen en la moral cristiana que garantiza el sometimiento a las reglas del patriarcado es una tradición de las clases medias nacionales.

2.3. Los estudios docentes: ¿una segunda opción?

La información disponible permite detectar que un porcentaje significativo de los estudiantes de magisterio intentaron previamente hacer otra carrera. Más de la mitad de este

grupo comenzó una carrera universitaria, que luego abandonó¹⁰. Una proporción menor de estudiantes universitarios tiene antecedentes de cambio de carrera sin que esto importara, en la gran mayoría de los casos, una modificación en la condición universitaria de la carrera seleccionada. En este grupo la opción por el nivel universitario se mantuvo estable y los traslados se resolvieron en el interior de la misma.

Un análisis más detallado de este fenómeno permite identificar el perfil socioeconómico de la población que "migró" de la universidad a los profesorados y compararlo con el de aquellos que hicieron una primera opción por la carrera docente.

Los datos permiten aseverar que los desertores de la universidad son prioritariamente varones jóvenes que pertenecen una proporción cercana al 50% a los quintiles más altos de la escala de ingresos y que han preferido las instituciones privadas para probar suerte con la carrera docente.

En el siguiente cuadro se comparan los principales rasgos de estas subpoblaciones:

Cuadro N° 8

Estudiantes de formación docente según asistencia previa a la universidad			
	No asistieron a la universidad	Asistieron a la universidad	
TOTAL	86678	36342	
Género			
varón	19,2	26,8	
mujer	80,8	73,2	
Grupos de edad			
18 a 24	64,8	54,4	
25 a 29	19,2	39,7	
30 y más	14,9	5,9	
Tipo de institución a la que asiste			
pública	71,6	58,7	
privada	28	41,3	
Quintil de ingreso per capita			
1	13,5	13,4	
2	18,0	8,3	
3	17,3	18,6	
4	22,3	23,5	
5	18,4	28,0	

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998.

Por último, siguiendo con el análisis de los circuitos, es importante detenerse en los estudiantes que abandonaron la carrera de formación docente. Del total de población que

¹⁰ En este mismo apartado se hará referencia a las principales causas de abandono de los estudios docentes.

asistió, el 22% abandonó los estudios en algún momento de su carrera. El 16% del abandono es de varones, el resto de mujeres. Las razones por las que abandonaron son diferentes de acuerdo con el género. Los varones en su gran mayoría (60%) alegan razones financieras, mientras que para las mujeres la causa principal es el matrimonio o el haber tenido hijos, y en segundo término (pero no menos importante en porcentajes), los problemas financieros.

Cuadro N°9

Causas de abandono de los estudios docentes por género			
	Total	Varón	Mujer
matrimonio/hijos	27,8	11,2	31,0
problemas financieros	29,3	60,7	23,3
prefirió trabajar	15,4	4,9	17,4
problemas de horario	3,9	3,9	3,9
otros	21,9	17,0	22,8
ns/nc	1,6	2,3	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Documento Kisilevsky, en base a EPH-Módulo Educación 1998.

3- Las maestras y maestros en ejercicio

A principios de siglo, los jóvenes que ingresaban a la docencia portaban la expectativa familiar de la movilidad social ascendente. En general, provenían de sectores sociales heterogéneos y ser maestro o maestra era una forma aceptable de encontrar una colocación simbólicamente prestigiosa en la sociedad. Por otra parte, la docencia constituía una salida decente a la vida pública y social para las mujeres. Ellas, como tendencia general, no tenían una responsabilidad económica en la manutención de su hogar al que, en todo caso, aportaban con su trabajo docente un segundo y menor ingreso. Lo salarial estaba secundarizado no solo por razones de género sino también vocacionales: la docencia era difundida y entendida como un apostolado. Por otro lado, con la construcción del sistema educativo desde el Estado, el empleo docente se constituyó como un empleo público que tuvo como características centrales la salarización, la estabilidad y la homogeneidad.

Hoy, la naturaleza del trabajo docente y su status profesional se encuentran fuertemente afectados por las transformaciones sociales, culturales, económicas y, claro esta, por las reformas educativas. Se producen grandes rupturas con las expectativas y sentidos históricos, tanto por las vertiginosas transformaciones de los conocimientos, como porque cambia la colocación de la mujer en la sociedad y el lugar que pasa a ocupar el empleo.

3.1- Características Sociodemográficas de los docentes primarios ¹¹

El personal docente de la escuela primaria es predominantemente femenino. En mayo de 1998, el 92% eran mujeres por lo tanto la comparación de sus características tendría que referirse a otras asalariadas mujeres de los servicios sociales. Más de la mitad (53.4%) eran cónyuges en hogares donde había un jefe varón, y el 14% eran jefas de hogar, mientras que el 28% habitaban con uno o más de sus padres. En promedio, la edad de jefas y cónyuges era similar: 37 años, y 28 años la edad de las hijas. En cambio, en las otras ramas de actividad el peso de las cónyuges era menor: por ejemplo, en la rama de producción de bienes y de servicios privados, las cónyuges representaban el 36% de la mano de obra femenina, y tenían mayor peso las hijas; en los servicios personales, dominados por el servicio doméstico, tenían mayor peso las jefas de hogar.

Estas características sociodemográficas están relacionadas entre sí: las trabajadoras más jóvenes y que por lo tanto no han formado un hogar propio, y permanecen en el hogar paterno (hijas), son las más frecuentes en el sector de producción y servicios privados; en cambio, en el resto de los servicios y particularmente en la enseñanza, las mujeres de edades más adultas, en los sectores medios cónyuges y en los sectores bajos jefas de hogar, constituyen la mayoría de las trabajadoras. A su vez, edad y posición en el hogar se relacionan con el nivel educativo alcanzado: es más frecuente que las maestras de más edad

¹¹ Este apartado se ha realizado sobre la base del documento "Las condiciones de inserción laboral de los maestros de nivel primario en el total urbano Argentino, mayo de 1998" elaborado por Rosalva Cortes en el marco del proyecto "los maestros de América Latina: carrera e incentivos" realizado por el área de educación de Inaeso.

hayan terminado exclusivamente el nivel secundario "normal", vigente hasta 1969 en que la formación docente paso al nivel superior no universitario. En cambio las nuevas generaciones, al igual que en otros sectores de actividad, alcanzaron niveles educativos más altos. Esto no debiera interpretarse como un proceso exclusivamente ligado con el sector de la docencia, ya que abarca al conjunto de la población. Debido además a que la mayoría de las mujeres docentes son cónyuges, como contribuyen con su ingreso, el promedio de ingresos de los hogares donde hay un docente trabajando se ubica por encima del promedio de los ingresos de hogares de otros asalariados. Una limitación importante para analizar aquí la evolución de los rasgos sociodemográficos de los maestros es el tamaño de la muestra que releva la encuesta de hogares, ya que un análisis minucioso de un grupo que representa una proporción baja del conjunto de los asalariados pierde significación.

Cuadro N°10

Posición en el hogar de maestras primarias y resto asalariadas de servicios sociales		
	Servicios sociales y adm pública	maestras de nivel primario
jefas de hogar	27.5	14.8
Cónyuges	50.0	56.0
Hijas	22.5	29.2

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Cruadro N°11

Ingreso per capita promedio de los hogares según rama de actividad de los ocupados	
	Ingreso promedio
maestras primario	368.9
servicios sociales	494.5
servicios personales	214.5
promedio ingresos hogar de asalariados	399,2

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

3.2-Las características de la inserción ocupacional de los docentes

Para analizar las características de la inserción ocupacional de los maestros, y compararlas con las que prevalecen en el resto de los trabajadores de los servicios sociales, se tomarán en cuenta una serie de indicadores de la calidad de la inserción laboral. Recientemente la Organización Internacional del Trabajo ha comenzado a poner énfasis sobre la relevancia de considerar como indicadores de inserción de calidad, el grado de

protección y la regularidad de la inserción. El grado de protección a través del empleo, se refiere a la cobertura que otorga el empleo asalariado, a través de contribuciones de empleadores y asalariados a un sistema de seguridad social. En el caso de la Argentina, debiera referirse a la cobertura del sistema jubilatorio y de obra social, que proveen protección frente al retiro de la fuerza de trabajo y frente a contingencias como la enfermedad, propia y de las familias. En los estudios que han caracterizado la precariedad laboral en el mercado de trabajo urbano en la década del 80 en el país, se diagnosticó un empeoramiento de los niveles de protección del conjunto de los asalariados, mientras que se identificaron sectores con mayor incidencia y extensión de la desprotección. Se estableció que a lo largo de los 80 había crecido la porción de ocupaciones donde los trabajadores no tenían cobertura de jubilación o seguro de salud o no accedían a otros beneficios de la legislación laboral entonces vigente, como vacaciones, el 13avo salario ("aguinaldo") o derechos indemnizatorios. El trabajo precario (sin cobertura jubilatoria ni de obra social o no registrado) en esa etapa abarcaba formas de utilización de la mano de obra por fuera de las regulaciones estipuladas por la legislación laboral, que establecía la obligatoriedad por parte de empleadores y empleados de realizar contribuciones a la seguridad social (sistema jubilatorio y obras sociales). La incidencia de la precariedad laboral tradicionalmente fue mas elevada en la construcción, el comercio minorista, el servicio doméstico y las empresas pequeñas de la manufactura, si bien también se había extendido la evasión en las empresas de mayor tamaño. En 1990 se estimó que el 33.2% de los asalariados de Buenos Aires eran precarios, y de ellos el 28.3% combinaban los principales indicadores de precariedad: carecían de estabilidad, recibo de sueldo y beneficios sociales (jubilación y seguro de salud).

Cuáles eran las consecuencias para los asalariados de la carencia o de la pérdida de protección? Los resultados no solamente comprendían el efecto "directo", es decir el carecer de acceso a beneficios sociales, sino otros que impactaban sobre las condiciones y nivel de vida, ya que el trabajo precario estaba asociado a la inestabilidad y la inseguridad de percibir un ingreso continuado, a niveles de ingresos inferiores a los vigentes en los sectores protegidos, y otros vinculados con la ausencia de registro, como podría ser el acceso al crédito para el consumo, y otros beneficios derivados de la formalidad.

La introducción desde 1991 de los contratos temporarios promovidos y las disposiciones que permitieron a la pequeña y mediana industria efectuar contrataciones sin aportes previsionales (excluyendo los de las obras sociales) tuvieron un impacto considerable sobre los costos laborales no salariales. Las reformas a la regulación de la indemnización por despido y accidentes de trabajo habían rebajado el costo de las indemnizaciones y en 1996 a esto se sumó la creación de un régimen a cargo de las aseguradoras privadas para provisiones indemnizatorias de accidentes y enfermedades laborales (MTSS, 1998). Otras medidas como las rebajas de las contribuciones patronales a la seguridad social sin embargo, no impidieron que, entre octubre de 1991 y mayo de 1998 la proporción de los asalariados a los que no se les descontaban las contribuciones al sistema jubilatorio pasara del 29.3% al 37.2% (MTSS, 1998 y elaboración propia). Al igual que en los años 80, en 1998 la precariedad estaba extendida en el servicio doméstico, la construcción, el comercio y los servicios personales y en menor medida en la manufactura. La rama con mayor incidencia de desprotección era en mayo de 1998 el servicio doméstico, en el que el 93% de las asalariadas carecían de protección. La contracara de la precariedad

en los años 80 habían sido los servicios sociales, y esto continuaría en los 90 (cuadro 12). la proporción de asalariados protegidos era más elevada que en el resto; en la enseñanza, la proporción de asalariados protegidos era incluso más elevada que en otros servicios sociales. En parte, por el gran peso del sector público en los servicios sociales, particularmente la enseñanza, ya que entre los maestros de primaria, el 67% eran asalariados del sector público. Sin embargo, si se comparan los grados de protección que prevalecen entre los asalariados del sector público y los maestros, se observa que en este último grupo la protección está más extendida.

Cuadro N°12

Asalariados según rama de actividad, protección y sexo, total urbano, mayo 1998.						
	Varones			mujeres		
	con jubilación	sin jubilación	total	con jubilación	sin jubilación	total
Producción de bienes y servicios no públicos ¹	61.9% 1528604	38.1% 942042	100% 2470646	56.5% 511385	43.5% 393216	100% 904601
Servicios sociales ²	77.5% 542172	22.5% 157661	100% 699833	78.1% 479350	21.9% 134456	100% 613806
Enseñanza	88.1% 107953	11.9% 14596	100% 122549	92.9% 386164	7.1% 29387	100% 415551
Maestros de primaria	81.2% 11843	18.8% 2750	100% 14593	94.8% 154902	5.2% 8459	100% 163361
Servicios personales ³	29.8% 39618	70.2% 93190	100% 132808	7.8% 35912	92.2% 426560	100% 462472
total	64.8% 2218347	35.2% 1207489	100% 3425836	59% 1412811	41% 983619	100% 2396430

1. Comprende: manufactura, construcción, comercio, transporte, servicios inmobiliarios y financieros.
2. Comprende: administración pública, servicios comunales y sociales.
3. Comprende: servicios personales, de reparación y servicio doméstico.
Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Otro aspecto relevante para determinar el grado de la calidad de la inserción, es la regularidad, es decir la continuidad y permanencia que ofrece un puesto de trabajo. Es un indicador de seguridad del empleo, de regularidad de las tareas y de flujo estable de ingresos. Por otra parte la regularidad o permanencia también puede ser un indicador de un mayor acceso a facilidades de capacitación y formación profesional, que a su vez pueden ser factores que incidan sobre las posibilidades de promoción, todos factores asociados con la calidad del empleo.

Si se combinan los dos criterios: regularidad y protección, es posible construir una clasificación de los niveles de calidad del empleo, que puede ser utilizada para analizar otras características de la inserción - como el nivel salarial - y los principales rasgos de los empleados en los distintos sectores de actividad.

Cuadro N°13

Clasificación de la calidad de los empleos asalariados		
	Regular	No regular
Protegido	Regular protegido	No regular protegido
No protegido	Regular no protegido	No regular no protegido

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

El trabajo regular protegido es aquél donde el asalariado tiene una inserción estable y se le efectúan los descuentos de la seguridad social; el prototipo del empleado regular protegido, dados los cambios en la última década, es el asalariado del sector público, y dentro de este grupo, los docentes. El trabajo no regular protegido, comprende a los contratos con plazo de finalización estipulado, que total o parcialmente efectúan contribuciones a la seguridad social; son los contratos de consultoría en el Estado, y otras formas de relación laboral similar. En este grupo también se incluyen los docentes suplentes e interinos. Los empleos regulares no protegidos son típicamente el servicio doméstico y los empleos precarios continuos en el pequeño comercio y la construcción, donde los índices de evasión son elevados, y, finalmente, los empleos marginales, no regulares y desprotegidos son los empleos inciertos, intermitentes y no registrados, en el margen de diversos sectores de actividad, pero más extendidos en construcción y servicios personales.

Cuadro N°14

Maestros de nivel primario según sector público o privado y sexo			
	Varones	mujeres	total
sector público	66.5 9710	67.7 110551	67.6 120261
sector privado	33.5 4883	32.3 52810	32.4 57693
Total	100 14593	100 163361	100 177954

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Cuadro N°15

Maestros de nivel primario según sector público o privado y protección laboral			
	sector público	Sector privado	total
con jubilación	97.3 116966	86.3 49779	93.7 166745
sin jubilación	2.7 3295	13.7 7914	6.3 11209
total	100 120261	100 57693	100 177954

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Una medida complementaria de la calidad de la inserción, debiera ser la satisfacción con las condiciones de trabajo. Por lo tanto, aunque los criterios objetivos de calidad estén presentes, si los asalariados están buscando otra ocupación ya sea para completar ingresos o porque las tareas no lo satisfacen, debiera concluirse que el nivel de calidad es menor al que indican esos indicadores objetivos. Los asalariados de los servicios sociales y entre ellos los maestros presentan niveles de insatisfacción, medida por la voluntad de buscar otra ocupación, más bajos que el resto de los asalariados, sobre todo los del sector de servicios personales, donde la insatisfacción es muy elevada: mientras que el 42% de los asalariados de servicios personales buscan otro empleo, la cifra entre los maestros y otros asalariados de servicios es de 22% (cuadro 16). En todos los sectores, quienes buscan otro empleo son los que están insertos en ocupaciones de baja calidad. Lo que diferencia a los maestros es una característica que no tienen otros asalariados de servicios: las razones que dan para estar buscando otro trabajo, es que el salario es insuficiente. Sin embargo, no intentan cambiar de ocupación, sino que para complementar ingresos, buscan sumar otra ocupación o trabajar más horas. En cambio los otros asalariados de servicios, buscan efectivamente cambiar de ocupación.

Cuadro N°16

Maestros de nivel primario según calidad del empleo y si buscan otro empleo			
	regular protegido	resto	total
busca otro empleo	16.5 24879	24.7 14252	5.0 39131
no busca otro empleo	83.5 125864	75.3 43441	95 169305
total	100 120261	100 57693	100 177954

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Esta combinación aparentemente contradictoria, entre la voluntad de buscar otro empleo pero no cambiar de ocupación principal, y la insatisfacción con los niveles salariales, se explica justamente por la combinación de rasgos del empleo que cada vez son más escasos entre los asalariados - el empleo regular y protegido - con niveles salariales que, de acuerdo con la encuesta permanente de hogares, están por debajo de los promedios salariales de los servicios públicos. Los salarios docentes promedio representan el 55% de los salarios de los asalariados de servicios en inserciones regulares y protegidas.

Habrá que evaluar la relación entre los ingresos y los niveles de formación educativa de los docentes y de otros asalariados protegidos regulares de los servicios sociales y la administración pública, para concluir si las diferencias salariales se explican por diferencias en la calificación y nivel educativo. A diferencia de lo que ocurre entre los asalariados de servicios, entre los que en su mayoría los que ocupan posiciones de calidad tienen más altos niveles de calificación, entre los maestros la calidad de la inserción y la calificación no están asociados, ya que el 64% de los maestros del nivel primario, que han finalizado sus estudios y no cursan actualmente, tienen título de educación superior.

Cuadro N°17

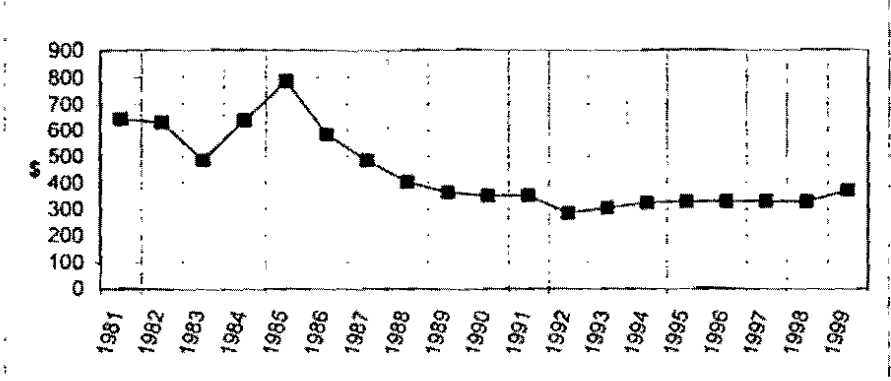
. Salario promedio de categorías de asalariados, mayo 1998	
Regulares protegidos total (excluye maestros)	725.2
Regulares protegidos servicios sociales (excluye maestros)	743.3
Maestros	412.2

Fuente: Documento Rosalía Cortés, en base a EPH-Módulo Educación 1998

Los valores de los salarios docentes presentan a su vez una gran dispersión en el conjunto de las jurisdicciones provinciales y han sufrido un permanente deterioro en los últimos años.

Cuadro N°18

SALARIO REAL(*) DE LOS MAESTROS EN EL INICIO DE SU CARRERA(**)
1981-1999



(*) Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor 1999

(**) O sea que no cobran nada por antigüedad

Fuente: Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Ministerio del Cultura y Educación de la Nación

4-La estructura salarial de los docentes¹²

En la Argentina no hay dos provincias donde las estructuras salariales docentes sean iguales ni donde, por lo tanto, ante igualdad de situaciones, dos docentes -uno en cada una de ellas-, perciban los mismos ingresos.

Esto no ocurre sólo en el sistema educativo ni en nuestro país. En formas de gobierno federal y/o con disparidades regionales socio-económicas muy marcadas este tipo de situaciones es habitual. Por lo tanto, podría pensarse que el tema excede al tratamiento sectorial. Sin embargo, esto no puede ser así cuando se considera que: a) la mayor parte de los docentes del país se ciñe por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público¹³ y, b) la brecha entre provincias no se debe a una dispar valoración de la profesión docente (que, en última instancia, sería materia de discusión) si no, a c) la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante -aunque no el único- en la definición de los niveles absolutos salariales (Morduchowicz, 1997).

A pesar de esa disparidad, todavía (o, posiblemente, ahora más que antes) se encuentra en discusión si las estructuras salariales docentes que rigen en nuestro país son capaces de satisfacer los requisitos necesarios para atraer y retener *buenos* docentes. Claro que esto último constituye la piedra filosofal de la mayor parte de los sistemas educativos y no es patrimonio de nuestro régimen de compensaciones. Por lo demás, tampoco puede ser de otro modo: si la cuestión salarial resulta insuficiente para resolver el problema de la atracción y retención de *buenos* docentes, se debe a que es sólo una las múltiples dimensiones que debe atender un sistema de compensaciones.

No obstante ser *sólo un aspecto más* -aunque, es cierto, no cualquiera-, los especialistas suelen focalizar los estudios en las estructuras salariales porque, entre otras cosas, señalan cómo pautan incentivos, promueven actitudes y alientan o desestimulan comportamientos para atraer y retener a los docentes. En otras palabras, el análisis de esas estructuras brinda información suficiente no sólo para conocer las escalas salariales en las distintas provincias y describir las diferencias y similitudes entre ellas sino que, además, permiten aproximarnos a las señales que se brindan para compensar determinados hechos y actividades.

En lo que sigue presentamos las características principales de la estructura salarial docente (maestros primarios) de la provincia de Buenos Aires y Córdoba que pueden ilustrarnos respecto a las características generales de esta estructura en el resto de las jurisdicciones.

¹² En este apartado se incorpora casi textualmente el documento de Alejandro Morduchowicz (1999) "las Difusas y distorsionadas señales de la estructura salarial docente" presentado a la flacso para la investigación "Los maestros en América Latina: carrera e incentivos". BID.

¹³ Deben incluirse los que se desempeñan en el sector privado ya que la mayor parte de la nómina salarial de esos establecimientos se encuentra subsidiada por los respectivos Estados provinciales

4.1 –El salario base ¹⁴

Uno de los principales aspectos a definir en cualquier estructura salarial docente es el haber mínimo al inicio de la carrera magisterial. En primer lugar, porque en términos monetarios es la señal por antonomasia para atraer a nuevos postulantes al ejercicio profesional. En segundo lugar, porque fija el piso sobre el cual se desarrollará la carrera salarial y, por lo tanto y en conjunción con la restricción presupuestaria, condiciona el desarrollo de la escala salarial y sueldo máximo al que se puede aspirar profesionalmente.

En las distintas provincias, supuestamente, el mínimo salarial de un cargo estaría dado por un componente del sueldo denominado Básico. Tradicionalmente ese componente del salario fue el utilizado como indicador de los ingresos de los docentes. Sin embargo, distintos adicionales salariales fueron distorsionando la idea del Básico por lo que no se lo puede considerar aisladamente de otras sumas abonadas a los docentes. Cuando dichos adicionales son cobrados por todos los docentes, aun en los casos en que no se cumpla con el requisito que se establece como condición de cobro, puede hablarse de un básico ampliado.

Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el adicional por presentismo se le paga a todos los docentes tengan o no asistencia perfecta. En la provincia de Córdoba, todos los adicionales pueden ser asimilados al básico, excepto el presentismo.

¹⁴ Aclaremos las denominaciones que se utilizarán de aquí en más para tratar el tema de la estructura salarial:

Salario básico: el haber mínimo que se percibe al inicio de la carrera.

Salario básico ampliado: Salario básico al que se le suman adicionales que son cobrados por todos los docentes aunque estos no cumplan con los requisitos exigidos para su cobro.

Salario Bruto: salario sin el descuento de los aportes personales

Salario de bolsillo : suma que efectivamente recibe el docente. Es el salario bruto –los aportes personales.

Componente remunerativo: Adicional que se suma al salario básico que sufre descuentos personales y sobre el que se paga contribuciones patronales.

Componente bonificable: adicional que se considera en el cálculo de antigüedad y otros adicionales.

Aportes personales: % de los aportes jubilatorios y de seguro social que realiza el empleado.

Costo laboral: Es total de lo que paga el empleador por la fuerza laboral (salario más contribuciones patronales).

Contribuciones patronales: % sobre el salario que paga el empleador en concepto de jubilación, carga familiar y seguro social.

Cuadro N°19
Componentes que integran el básico ampliado
Maestro de Grado. Nivel Primario. Jornada Simple. Salario bruto. Año 1998.

Buenos Aires		Córdoba	
Conceptos	En pesos	Conceptos	En pesos
Básico	234.1	Básico	226.1
Presentismo	100.0	Adicional Remunerativo	82.5
Material didáctico	30.0	Estado Docente	56.5
		Complemento por Capacitación	43.0
		Material Didáctico	17.0
		Sub Total	425.1
		Presentismo	150.0
TOTAL	364.1	TOTAL	575.1

Nota: los componentes anuales fueron mensualizados.
Fuente: Documento Alejandro Morduchowicz, sobre la base de información del Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Como se puede observar, si el salario base se presentara considerando sólo el *básico*, los docentes de Buenos Aires, aparecerían percibiendo mayores haberes que sus pares de Córdoba. Por otro lado, en el caso de Buenos Aires, representa el 64.3% y en Córdoba el 39.3% del total que percibe el docente, independientemente de su situación de revista (v.g. zona geográfica donde ejerza).

Estos *adicionales* son la forma utilizada por las administraciones provinciales para incrementar los salarios docentes sorteando reclamos de incrementos salariales de los demás escalafones del sector público (v.g. Justicia, Seguridad, etc.). Así, suele presentárselos como específicos para el sector lo que, en principio, desestimula pedidos de incrementos de otros gremios estatales. Su definición como sumas fijas sobre las que no se calculan otros componentes, principalmente el de antigüedad, tiene importantes efectos en la construcción de las escalas salariales.

4.2.Criterios (implícitos) que diferencian los salarios

En el proceso de determinación de la estructura salarial docente, el primer punto a considerar -paralelamente al básico salarial- deberían ser los criterios o, mejor dicho, los conceptos que se supone remunera su salario. En otras palabras, se deberían abordar las cuestiones que atañen a las calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de los sistemas educativos, etc. //

El resultado de ese análisis debería ser el punto de partida para definir el valor relativo asignado a cada cargo y función. Si se hiciera, ese proceso serviría para determinar la estructura relativa de las remuneraciones para diferentes categorías docentes dentro de la profesión. Estructura relativa pues una vez que se establece la misma, se define un valor absoluto y se halla la suma para el resto del escalafón. Naturalmente, esta cuestión no posee la sencillez que aparenta ya que la determinación final dependerá de factores nada desdeñables tales como la definición del *valor* de cada concepto que se remunera, la restricción presupuestaria, etc. Estos criterios son los que se deberían tener presente al momento de la organización de la estructura salarial docente; es decir, de las diferentes

categorías, niveles y puestos que ocupan con un grado *apropiado* de diferenciación en la escala salarial para cada uno de ellos.

Sin embargo, en Buenos Aires y Córdoba dicha estructura está determinada de forma implícita la mayor parte de las veces y desconocemos -como en el resto del país- si esos criterios han sido aplicados, discutidos y contemplados alguna vez de forma explícita. Como consecuencia, se tiene una estructura que remunera conceptos tan significativos como los señalados sin que se perciba que eso es lo que se está pagando. Algunos de los principales criterios son:

Responsabilidad: Puede ser remunerada con adicionales o con categorías o cargos diferentes. En general, los puestos se dividen en actividades de tipo docente, administrativa y de dirección y supervisión. Además, se puede vincular a la cantidad de chicos que hay en el aula, la cantidad de docentes supervisados, etc.

En las provincias bajo análisis la responsabilidad o, más ampliamente, la remuneración por el ejercicio de un determinado cargo docente se encuentra implícito en el salario básico correspondiente al cargo. Desde esta perspectiva, podría señalarse que los diferentes índices o puntajes sobre los que se calculan los salarios básicos estarían indicando el modo en que se diferencia -monetariamente- cada rol.

En el Cuadro 20 se muestran los resultados de la estimación del pago -nuevamente, implícito-, vigente por la diferente responsabilidad de un maestro de grado común y de los cargos directivos. La confección del cuadro supone que los antecedentes y la calificación por el ejercicio de sus respectivas funciones es similar ya que lo elaboramos considerando para cada uno de esos cargos el mínimo de antigüedad posible (en los hechos, en estas provincias no pueden existir cargos de dirección sin antigüedad en la docencia). En tal sentido, la única diferencia en sus haberes estaría explicada por el diferente grado de exigencia que requiere cada cargo.

Cuadro N°20
Diferencias salariales según nivel de responsabilidad.
Mínima antigüedad. Jornada Simple. Nivel Primario.
Base Maestro de Grado =100. Año 1998.

Cargo	Buenos Aires	Córdoba
Maestro de Grado	100.0	100.0
Secretario (*)	123.8	103.9
Vicedirector	135.4	122.5
Director de Primera Categoría	151.4	132.4

(*) En Córdoba se trata del Secretario de escuelas de primera categoría.
Fuente: Documento Alejandro Morduchowicz , sobre la base de información del Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Como podemos ver, Córdoba valoriza de modo similar la responsabilidad de los Secretarios y los Maestros de Grado. Las diferencias por este aspecto se encuentran corridas un cargo en esta provincia respecto de Buenos Aires (la distancia entre el

vicedirector y el maestro es la misma que la del secretario y el maestro, respectivamente, etc.

Calificación: En el sistema educativo argentino no se contemplan incentivos monetarios explícitos para que los docentes se perfeccionen o, en términos más generales, intenten superarse a sí mismos. Los cursos, la capacitación, etc. sólo son funcionales como antecedentes para ascender en la escala jerárquica, por ejemplo, al docente no le interesa el ejercicio de tareas de dirección, no hay ningún mecanismo -insistimos, monetario- que lo induzca a continuar progresando.

Experiencia: En todos los sistemas educativos provinciales - Buenos Aires y Córdoba no son la excepción- la experiencia es reconocida con incrementos en el sueldo escalonados en el tiempo. La forma de remunerarla, tradicionalmente, ha sido por la vía del pago de un adicional por *antigüedad*. Como es sabido, este componente -que en los hechos pareciera recompensar más la fidelidad al sector que la experiencia-, ha recibido numerosas y demolidoras críticas. No obstante, la dificultad de encontrar un mejor sustituto ha hecho que continúe vigente en la mayor parte de los sistemas educativos.

En las provincias analizadas, la cantidad de años que debe transcurrir antes de que se pueda aspirar al salario más alto dentro de un mismo cargo es de 24 años y la diferencia salarial entre el inicio y el fin de la carrera de ese docente debería ser del 120%. En promedio, cada cinco años y hasta alcanzar los veintidós de antigüedad, el sueldo básico docente se incrementa entre un 20% y un 30% en concepto de ese componente. Así, aún cuando se decidiera no aumentar los salarios, estos igual variarían en forma nominal.

Si se observa la escala salarial (Cuadro 21), se puede ver que los rangos de años que se valoran monetariamente difieren (por ejemplo, en Buenos Aires, a los cuatro años de antigüedad, al maestro de grado le corresponde un aumento del 30% y en Córdoba, todavía continúa percibiendo un adicional del 15%).

Asimismo, de modo similar a otros ítem, aquí también los hechos superan la previsión legal ya que los distintos *adicionales* y la forma de calcularlos (como sumas fijas) alteran la intención original de compensar monetariamente esa situación. Por eso, las diferencias entre el aumento por antigüedad y la variación efectiva en el salario percibido se debe a las distorsiones que introducen esos componentes del básico ampliado. Cabe comentar que, con sus variantes, este esquema es muy similar en el resto de las provincias.

La compresión que introducen esos adicionales es, por demás, significativa. Así, para una diferencia teórica del 120% entre la mínima y la máxima antigüedad, en Buenos Aires, la distancia efectiva es sólo de un 77,2% y en Córdoba de un 47,2%. Como consecuencia, se producen, también, distorsiones relativas entre provincias: al inicio de la carrera, un maestro de grado de Córdoba percibe un salario 58% superior al de un par bonaerense (\$ 575 y \$ 364 respectivamente) y, al arribar a los veinticuatro años de antigüedad, esa distancia se acota a un 31% (\$ 847 y \$ 645).

Cuadro N°21
Diferencias salariales debidas a la experiencia
Maestro de Grado. Nivel Primario. Jornada Simple. Año 1998.

Buenos Aires				Córdoba			
Antigüedad		Salario Bruto -En \$-	Base 0 Años = 100	Antigüedad		Salario Bruto -En \$-	Base 0 años=100
Años	%			Años	%		
0	0	364.1	100.0	0	0	575.2	100.0
1	10	387.6	106.4	1	10	597.8	103.9
2 y 3	20	411.0	112.9	2-4	15	609.1	105.9
4, 5 y 6	30	434.4	119.3	5-6	30	643.0	111.8
7, 8 y 9	40	457.8	125.7	7-9	40	665.7	115.7
10 y 11	50	481.2	132.1	10-11	50	688.3	119.7
12, 13 y 14	60	504.6	138.6	12-14	60	710.9	123.6
15 y 16	70	528.0	145.0	15-16	70	733.5	127.5
17, 18 y 19	80	551.5	151.4	17-19	80	756.1	131.5
20 y 21	100	598.3	164.3	20-21	100	801.3	139.3
22 y 23	110	621.7	170.7	22-23	110	824.0	143.2
24 y más	120	645.1	177.2	24 y más	120	846.6	147.2

Nota: se incluyen los adicionales comunes al cargo
Fuente: Documento Alejandro Morduchowicz , sobre la base de información del Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Como caso ilustrativo: un maestro que se desempeña en una escuela dentro de la órbita municipal cordobesa, al llegar al máximo de la escala salarial (que se rige por los mismos parámetros que un docente provincial), percibe un salario bruto de \$ 1,777.5; es decir, un 87.7% más que cuando había ingresado a la docencia. Como se puede ver, si bien las distorsiones aquí también existen, son menores (debido a la menor participación de los adicionales que integran su básico ampliado). Como resultado de esto, la brecha respecto de un docente provincial al alcanzar los veinticuatro años de antigüedad se acentúa ya que sus ingresos son un 110% superiores (recordemos que al inicio de la carrera eran sólo un 64.5% más altos).

Entonces, esos *adicionales* -que, insistimos, sólo lo son por denominación pues en la práctica forman parte del salario básico docente- sólo contribuyen a distorsionar la pirámide salarial. El intento de corregir bajos niveles salariales modifica constantemente la valoración inicial otorgada a cada cargo y función.

Sobre el piso del básico ampliado, además del adicional por antigüedad, los docentes pueden percibir diferentes adicionales por distintos conceptos que incrementan sus haberes pero que atañen a su situación, actividades, condiciones de trabajo, etc.

Ahora bien, más allá de los adicionales por tareas particulares de ciertos grupos de docentes, la cantidad de situaciones, justificativos y conceptos por los que se puede abonar un pago adicional son múltiples y su límite, en algunos casos, está dado por la imaginación de los responsables de la formulación de la política salarial. En lo que sigue para

ejemplificar enumeramos sólo los que se encuentran presentes en el sistema educativo bonaerense.

Adicionales :

Por Desfavorabilidad: Es cobrado por los docentes que trabajan en escuelas consideradas desfavorables más allá de la zona geográfica donde se encuentra localizada (por ejemplo, puede abonarse a los docentes que trabajan con una población en riesgo aún cuando el establecimiento esté ubicado en una zona urbana no marginal). Lo constituyen cinco categorías, cuyos porcentajes van desde el 30% al 120% del salario básico.

SIDA: es un complemento por trato con enfermos de SIDA y los maestros perciben por eso un 20% de su salario básico. Su existencia sólo se explica por razones discriminatorias.

Ex Combatientes en la guerra de las Malvinas: es una suma fija de \$202,35 que se les paga a los docentes que han combatido en malvinas.

Zona Fría: lo cobran todos los docentes del Distrito Patagones. Su monto es el 40% de todos los componentes remunerativos (salario básico, antigüedad y desfavorabilidad).

Adicional Patagones: lo reciben todos los docentes de este distrito y su valor es el 50% de salario básico.

Centro de Educación Complementaria: es un adicional percibido por los docentes que ejercen en estos centros y equivale al 12,5% del salario básico.

4.3.El salario de bolsillo y el costo laboral docente

La definición de los adicionales salariales como suma fijas no remunerativas tiene consecuencias tanto en el monto salarial que recibe efectivamente el docente (salario de bolsillo como en la suma total abonada por el estado (costo laboral). Por eso, no es neutra la definición de un componente salarial como remunerativo o no. Si un concepto es establecido como no remunerativo sobre él no pesan descuentos personales (% de jubilación y de del seguro social que aporta el empleado) ni tampoco participa para el calculo de las contribuciones patronales (% de jubilación, salario familiar, seguro social que aporta el empleador). Todos estos descuentos o contribuciones se calculan sobre el básico. Lo que significa más salario de bolsillo para el empleado y menor carga laboral para el empleador. Derivado de esto, el ingreso futuro por jubilaciones será menor ya que por esa suma no se realizan descuentos personales ni contribuciones patronales.

Por otro lado si el componente se establece como no bonificable no interviene en el calculo porcentual de la antigüedad ni tampoco en el calculo de otros adicionales (por ej adicional por zona desfavorecida) . Esto significa que en el caso que un componente sea no remunerativo y no bonificable se constituye en una suma fija que percibe el docente sin que

esto implique ningún costo adicional para el Estado ni modifique el calculo de pago de ningún adicional.

En tercero y último lugar, recordemos que en ambas provincias el único concepto *bonificable* -esto es, sobre el que se calculan los adicionales por antigüedad y zona o desfavorabilidad (según el caso)-, es el básico salarial. Así, ninguno de los otros componentes del básico ampliado es utilizado como base para la liquidación de estos dos adicionales.

En función de esto, a los efectos de visualizar el impacto de los adicionales no remunerativos sobre los maestros de grado, construimos el Cuadro 22 pero sólo para la provincia de Buenos Aires (en Córdoba el ejercicio sólo tendría sentido por la participación -a estos efectos marginal-, del adicional por material didáctico).

Básicamente, además de la información que suministran las distintas cifras para el caso de Buenos Aires en la actualidad, el cuadro sintetiza las opciones de política salarial que debe enfrentar una administración provincial en una situación semejante:

Cuadro N°22
Análisis del costo laboral
Maestro de Grado. Nivel Primario. Jornada Simple. Sin Antigüedad.
Provincia de Buenos Aires. Año 1998.

	Salario de Bolsillo	Costo Laboral	Costo Laboral/ Salario de Bolsillo
1. Situación Actual	\$ 316.1	\$ 402.8	27.4%
2. Impacto de considerar todos los conceptos como remunerativos	\$ 289.5	\$ 424.2	46.5%
3. Impacto de incorporar todos los conceptos manteniendo el salario de bolsillo constante	\$ 316.5	\$ 463.8	46.5%
4. Variaciones porcentuales			
4.a. 2 : 1	-8.4%	5.3%	
4.b. 3 : 1	0 %	15.1%	

Fuente: Documento Alejandro Morduchowicz , sobre la base de información del Programa *Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Partimos de una situación en que la brecha entre el salario de bolsillo y el costo laboral es del 27,4%. Si se decidiera transformar en remunerativos los componentes que no lo son, el salario de bolsillo disminuiría y el costo laboral aumentaría (fila 2 y fila 4.a. del cuadro). Como consecuencia -aunque este constituiría el menor problema-, la distancia entre ese costo para el Estado provincial y el salario efectivo a percibir por el docente se elevaría a un 46,5%. Expuesto de este modo, la opción para los maestros es si resulta conveniente o aconsejable resignar ingresos presentes por mayores ingresos futuros (dado que los descuentos y las contribuciones patronales se integrarían al fondo jubilatorio). Esto depende, a su vez, del costo de oportunidad de inmovilizar el dinero y, en países como los nuestros, de la preferencia o aversión al riesgo de sus habitantes.

Paralelamente, el Estado provincial soportaría un mayor costo (en este caso, tanto presente como futuro) pero menor al que se verificaría si para no perjudicar a los docentes la conversión de esos conceptos no remunerativos se hiciera de modo tal de no afectar el salario de bolsillo actual. Aquí, el costo laboral aumentaría un 15,1% (fila 3 y fila 4.b). En este caso, el docente no notaría ningún cambio en su situación actual y sólo comenzaría a beneficiarse al momento de su jubilación.

¿Qué debe ocurrir para que el maestro cobre un mayor salario sin que se lo deba incrementar explícitamente (es decir, sin que medie una variación porcentual sobre su salario básico o la adición de una nueva suma fija)? *Simplemente*, transformando los conceptos que no lo son, en bonificables. En esta hipótesis, el impacto sería para los que reciben el adicional por antigüedad y/o zona o desfavorabilidad.

4.4. Las escalas salariales como señales

En el intento de recomponer las remuneraciones y ante la escasez de recursos, en nuestro país se fueron creando pagos *adicionales* a los salarios que, en los hechos, no son otra cosa que parte del salario básico pero con otro nombre. Estas modalidades remunerativas fueron cambiando una estructura salarial que, más allá de cómo fue elaborada, en su momento había expresado la morfología que debería tener la pirámide de ingresos al interior y entre los distintos cargos docentes.

Ahora bien, en sentido contrario a esta línea argumental, podría decirse que las alteraciones que se introdujeron fácticamente sobre la antigüedad, la diferencia salarial entre cargos, etc. estarían manifestando una nueva forma de valorar esos ítem. Sin embargo, esas modificaciones fueron la salida coyuntural a un problema estructural de escasez de recursos y, en consecuencia, no se originaron en la definición de nuevos parámetros y criterios que orientasen la reformulación de las escalas salariales sobre bases técnicas que las justificaran (Morduchowicz, 1997). Como consecuencia, las sucesivas correcciones fueron moldeando una estructura en la que incentivos originarios tales como la compensación de la experiencia o del ejercicio en áreas o escuelas desfavorables pierden funcionalidad y, probablemente, efectividad.

Para que estos adicionales (v.g. antigüedad) cobraran su sentido originario correspondería, ni más ni menos, incorporar esas sumas fijas dentro del salario básico convirtiéndolos en remunerativos y bonificables. Sólo a partir de allí o de cuando este básico cubriera las necesidades de reproducción de los docentes, podría comenzar a discutirse la conveniencia o pertinencia de introducir sumas fijas por la compra de material didáctico, compensaciones por capacitación, etc.

Mientras tanto, no es posible conjeturar más que la probable falta de efectividad de los *incentivos* de la estructura salarial docente. En este trabajo sólo describimos la estructura salarial al interior del cargo de maestro de grado soslayando todos los factores que determinan el nivel absoluto y relativo del salario docente. Así, la descripción se limitó a exponer *qué es lo que remunera el salario* docente en nuestro país abstrayéndose del problema de la atracción y efectividad en la retención de maestros al sector. Pero debemos

recordar que éstas son cuestiones medulares a tener en cuenta en la discusión de la estructura salarial.

Una estructura que, tal como se encuentra diseñada y a pesar de su aparente sencillez, resulta intrincada, contradictoria y de difícil comprensión, incluso, a los propios especialistas. Un postulante a la docencia que interrogara sobre sus ingresos al momento de ejercerla, bien podría recibir una respuesta como la que sigue: "durante su primer año le abonarán poco más de \$ 300 ó algo más de \$ 800 (dependiendo de la provincia en que se desempeñe); no obstante luego de 24 años de trabajo le corresponderá un 120% de sueldo más alto que al inicio de la carrera pero sólo recibirá efectivamente un 77% ó un 47% más (según la provincia); si opta por trabajar en la escuela o zona más desfavorecida de la provincia, le deberían abonar un salario un 150% más alto que si ejerce en una escuela sin dificultades, pero *en la mano* sólo verá un incremento del 60%; si nunca realiza un curso de capacitación no debe preocuparse que de todos modos recibirá una compensación por ese concepto; si se ausenta un día (un 5 % de los días hábiles del mes), le descontarán un 25% de su salario" y así sucesivamente. Como se puede ver, un reducido nivel absoluto y un sistema de señales bastante complejo como para atraer y retener *buenos* docentes.

En la conformación de esta estructura salarial convergen las demandas por mejoras salariales por parte de los sindicatos docentes y las estrategias de los gobiernos provinciales para procesar estas exigencias en el marco de las restricciones presupuestarias.

En el próximo apartado nos proponemos analizar esta compleja relación entre sindicatos y Estado.

5-Sindicatos Docentes y Estado una historia de cooperación conflictiva.¹⁵

El surgimiento del sindicalismo docente en los diferentes países de la región esta claramente relacionado con el desarrollo de sus sistemas educativos y estos a su vez con los modelos de acumulación adoptados y las necesidades del Estado de ampliar su base social. La Argentina es un país de modernización temprana que acompañó la inclusión de los diferentes sectores a la vida pública a través de su incorporación al sistema educativo.

El siguiente cuadro da cuenta de la situación comparativa de la Argentina, en relación a diez países de la región, con respecto a la evolución de las tasas brutas de escolarización primaria.

Cuadro N°23
Evolución de las tasas brutas de escolarización primaria entre 1950 y 1990

Tasa bruta de escolarización primaria	1950	1960	1970	1980	1990
Menos del 30%	Guatemala 29.5				
Del 30% al 50%	El Salvador 31.1 Brasil 31.4 Colombia 44.5	Guatemala 36.1	Guatemala 48.0		
Del 50% al 70%	República Dominicana 53.5 México 55.3 Venezuela 56.3 Chile 61.6 Costa Rica 67.9	Brasil 50.3 El Salvador 52.7 Colombia 62.0	El Salvador 52.7	Guatemala 57.0	
Del 70% al 90%	Argentina 84.5	México 70.1 Chile 78.4 Costa Rica 81.3 República Dominicana 82.0 Venezuela 83.4 Argentina 86.9	Brasil 71.0 Venezuela 79.0 Colombia 85.0 República dominicana 85.0	El Salvador 73.1 Brasil 87.4	El salvador 88.0 Guatemala 84.0
Más del 90%			México 91.1 Argentina 93.0 Costa Rica 95.3 Chile 97.0	Argentina 97.0 México 102.9 Costa Rica 100.2 Chile 108.3 Venezuela 104.0 Colombia 114.0 República Dominicana 93.0	Argentina 113.0 Brasil 112.0 Chile 100.0 Colombia 114.0 Costa Rica 107.0 México 115.0 República Dominicana 103.0 Venezuela 94.0

Fuente: Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, Serie Educación y Sociedad, Tomo 1, Rama, G. (coord.), CEPAL – UNESCO – PNUD – KAPELUSZ, 1987. Estado Mundial de la Infancia 1999. Educación, Carol Bellamy, Directora Ejecutiva, UNICEF,

El sector docente y sus representantes sindicales están doblemente ligados a esta organización inclusiva de la sociedad y a su instancia de dominación. Deben su existencia

¹⁵ En base al documento de Guillermina Tiramonti “ Sindicalismo docente y reforma educativa EN LA AMÉRICA Latina De los 90. Realizado para el Area de educación de la Flacsoen el Marco del proyecto “Sindicalismo docente y reforma educativa” FLACSO/PREAL.

a la expansión de las clases medias que demandaron del Estado una permanente ampliación de los servicios educativos. A su vez estos se incorporaron a la estructura de dominación a través de su activa participación en el proceso de normalización del sector y regulación de la actividad de sus miembros. Como bien señala Núñez para el caso de Chile "El sector docente estatal estaba materialmente interesado en la consolidación del estado de compromiso, en el fortalecimiento de su papel interventor en la economía y en su estrategia redistributiva. No podía pues haber opción entre movimiento magisterial y Estado. Aquel era parte de la base social de sustentación de este " (Núñez, I 1990:57)

De allí que la Argentina cuente desde principio de siglo con organizaciones docentes que tuvieron en su comienzo una orientación mutualista vinculada al anarquismo y el socialismo (Puiggros, 1996) . La primera huelga docente data de 1881 y según Cuccuza, fue liderada por maestras influenciadas por el espíritu socialista ligado a las luchas sociales de los trabajadores (Cuccuza, R 1986). En este período histórico todo el movimiento sindical nacional creado por la inmigración tiene esta impronta clasista y el magisterial no fue la excepción.

En los años 40 se inicia en el país una reestructuración del orden social y político que intenta dar respuesta a la emergencia de nuevos sectores sociales que generaron los procesos de industrialización por sustitución de importaciones. El modelo societal basado en el principio de incorporación que los autores denominan estado de compromiso para dar cuenta de un determinado equilibrio de fuerzas que obliga a la inclusión de los nuevos sectores emergentes. (Portantiero, J.C. 1979) tuvo expresión política en el peronismo que los incorporó a la vida política a partir de una relación plebiscitaria con el líder y el desarrollo de un sindicalismo partidario que hacía presente los intereses sectoriales en el proceso decisorio de las políticas públicas. Se estructuró de este modo, un nuevo campo para el procesamiento del conflicto y procuración de la cooperación social que Smitter denomina neo-corporativismo estatal.

A diferencia del conjunto del cuerpo sindical, el gremialismo docente -que estaba aún impregnado del espíritu normalista, no se inscribió en las filas del peronismo y, por el contrario, orientó su reivindicación a favor de la regulación de una carrera docente con independencia de los favoritismos políticos y las pertenencias partidarias. Al mismo tiempo mantuvo una demanda por la ampliación de la red pública de educación ya sea a través de la inclusión de los grupos que aún no habían sido incorporados o de la diversificación de las modalidades que se ofertaban. Sostuvieron además una permanente reivindicación del carácter laico de la educación (Puiggros, A 1993) . El movimiento docente plantea en este período un modo de articulación con el estado, que a diferencia del conjunto del movimiento sindical, se propone mayores márgenes de autonomía con respecto al gobierno, mantiene su defensa de ampliación de las prestaciones educativas del estado y su derecho a participar en la definición de las políticas del sector . Se trata de una propuesta de articulación neo-corporativa exenta de los males del clientelismo político.

En 1954, durante el segundo gobierno peronista se dicta un primer estatuto docente que si bien responde a muchas de las aspiraciones del sector no garantiza la autonomía de la selección y promoción docente de los designios arbitrarios del poder político. En 1958 (después de la caída del peronismo) se dicta una nueva normativa que incluye estas garantías

y que se constituye en el modelo sobre el que se diseñaron los estatutos provinciales que están hoy en vigencia.

El estatuto, a la vez que pauta la carrera docente, estableciendo un marco legal para los ingresos y ascensos, contempla formas orgánicas de participación sindical en la regulación del sistema. Así los gremios participan activamente en los procesos de asignación de cargos, de promoción y ascenso y forman parte de las juntas de clasificación y disciplina. A su vez las diferentes legislaciones jurisdiccionales le atorgan a los gremios provinciales representación en los órganos colegiados de gobierno como es el caso del Consejo Escolar de la provincia de Buenos Aires.

Este modo de integración no estuvo exento de situaciones de conflicto que son propias de los procesos de reconfiguración de las alianzas de poder y cambio en los patrones de distribución de la riqueza. En el caso específico de los sindicatos docentes la conflictividad se desarrolló básicamente alrededor de los salarios docentes y de las mejoras en las condiciones de trabajo. Se trató entonces de una integración conflictiva (Núñez, 1990) que, sin embargo, permitió el funcionamiento del sistema y el desarrollo de un juego que posibilitó la cooperación.

A medida que el Estado fortaleció su intervención en la economía a través de una planificación destinada a mejorar la racionalidad económica y de un poderoso desarrollo del sector público en áreas estratégicas de la producción y de los servicios (Filmus, D., 1996) y se fraguó una sociedad salarial que transformaba a esta relación en pivote que sostenía el conjunto del sistema, los actores y sujetos cambiaban sus identidades de acuerdo a los lugares ocupados en esta relación. De allí que los movimientos magisteriales se convirtieran en sindicatos y que sus miembros abandonaran paulatinamente su identificación con el funcionariado estatal para asimilarse a la masa de asalariados que confrontaba con la patronal, a través de sus organizaciones, para la actualización de sus intereses y la obtención de mejoras en el reparto de los recursos. En esta traslación de identidades medió un esfuerzo explícito de las organizaciones magisteriales (Cardeli, 1999) que requerían este cambio para asimilar sus prácticas a las del conjunto del movimiento sindical.

Los sindicatos abandonan la etapa de constitución de su base social a través de sus luchas por la normatización de la actividad docente y el establecimiento de las reglas de funcionamiento y control del campo (Estatutos Docentes) y avanzan en luchas reivindicativas que desplazan su foco de atención de la regulación a la disputa por los recursos y las condiciones de desempeño. Ambos procesos están atravesados por el conflicto. En un caso, es el conflicto de institucionalización del neocorporativismo, en el otro es la instauración de una dinámica que permite el juego de la cooperación.

Esta dinámica para la distribución de los recursos que fue exacerbada y profundizada por el fenómeno inflacionario, marco profundamente las estrategias de los actores y definió las lógicas que ordenaron el campo de las fuerzas sociales. La tendencia fue a la homogeneización de las metodologías de disputa y de las materias y contenidos u objetivos de las mismas.

Desde los años '50 la Argentina registra un fuerte crecimiento de las matrículas en todos los niveles del sistema educativo, movimiento que no estuvo acompañado por una asignación presupuestaria que permitiera mantener el nivel de los salarios. La disputa con los sindicatos se resolvió a través de una negociación que importó una ampliación de las posibilidades de licencia para los docentes. Este contenido de la negociación muestra por un lado una adhesión por parte de los docentes a estrategias de resistencia al trabajo propias de los trabajadores industriales y por otro una política pública cortoplacista orientada a la superación inmediata del conflicto sin que medien consideraciones respecto al impacto futuro. Los siguientes cuadros muestran la envergadura de este fenómeno y la heterogeneidad de situaciones provinciales.

Cuadro N°24

Comparación de las licencias docentes provinciales con la ley de contrato de trabajo y el reg.adm pub.
Cantidad de días en el transcurso de 25 años de servicio. Participación sobre el total de días hábiles (1)

Provincias	Vacaciones	Largo tratamiento	Atención familiar enfermo	Maternidad	Examen Nivel Superior	Asuntos Particulares	Total	Participación s/total hábiles (2)
Ley C.Trabajo	450	261	0	129	50	0	889	14%
San Luis	536	64	250	129	100	75	1154	18%
Tucumán	536	193	250	129	60	125	1292	20%
Mendoza	465	261	250	129	105	150	1359	21%
Salta	520	325	268	129	100	50	1391	21%
Santa Cruz	465	391	250	120	140	150	1516	23%
Catamarca	554	389	268	171	150	125	1657	25%
La Rioja	536	429	357	129	120	125	1696	26%
Bs As	571	391	357	193	60	150	1723	26%
Entre Ríos	536	261	536	129	150	250	1861	29%
Santa Fe	571	521	375	193	105	100	1866	29%
Córdoba	643	521	250	129	75	250	1868	29%
Corrientes	529	652	357	129	60	150	1876	29%
Rio Negro	536	456	500	214	75	150	1931	30%
Jujuy	804	521	250	129	140	125	1969	30%
Prom. Prov.	641	477	438	158	117	149	1980	30%
La Pampa	536	652	357	171	140	150	2003	31%
Adm Publica	518	782	357	129	140	150	2076	32%
San Juan	804	391	500	129	105	150	2078	32%
Neuquén	526	652	500	129	140	150	2096	32%
Stgo del Estero	536	652	804	171	125	150	2438	37%
Formosa	804	652	536	214	140	150	2495	38%
Misiones	615	652	750	193	140	150	2500	38%
T.del Fuego	871	717	536	171	140	150	2586	40%
Chubut	1071	326	750	171	140	150	2609	40%
Caba	750	717	750	236	140	150	2743	42%
Chaco	1071	652	500	150	150	250	2773	43%

* Supuestos: 25 años de servicio; licencia por largo tratamiento por una unica vez en el transcurso de la carrera, dos hijos y una carrera universitaria de 5 años. Se considera que las licencias por asuntos particulares y para atención de familiar enfermo se toman en su totalidad una vez al año.

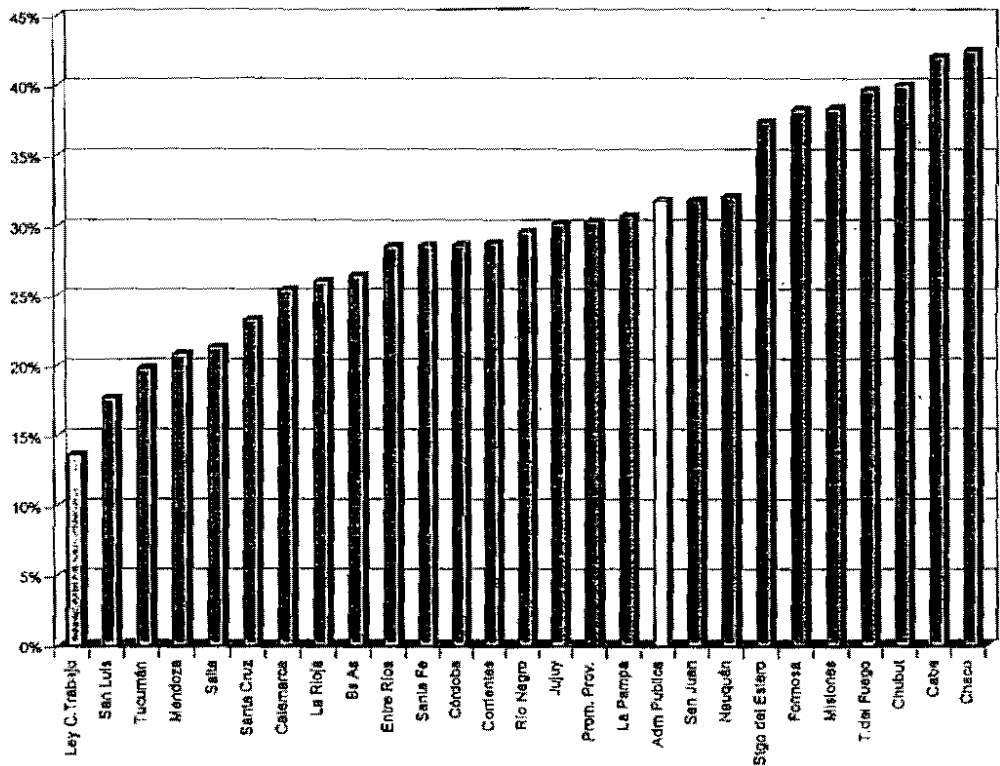
** En las celdas sombreadas de gris, al no contarse con información se utilizó el valor de la moda

***En la provincia de San Luis las licencias coinciden con el receso escolar que se establece por decreto del poder ejecutivo de acuerdo a la modalidad de cada establecimiento

**** En la provincia de Santiago del Estero se otorgan 5 días para rendir cada asignatura de la carrera. Se suponen 5 materias por año en el transcurso de 5 años
(1) Se han seleccionado algunos ítems
(2) Total días hábiles: 6525
Fuente: RASCHIA, J. (1999): Régimen de licencias comparadas. Programa de Estudio de costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación.

Cuadro N°25

Participación de los días de licencias sobre el total de días hábiles en el transcurso de 25 años de servicio



Fuente: RASCHIA, J. (1999): Régimen de licencias comparadas. Programa de Estudio de costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación.

5.1. La reestructuración de los 90 y las nuevas condiciones para la acción docente.

En los últimos años la Argentina ha pasado por un proceso de reestructuración que rediseñó el campo de acción para los diferentes actores y modificó las reglas de juego. Los elementos que diseñan un campo de acción diferente para los sindicatos docentes, son a nuestro criterio los siguientes:

- a) En el nuevo orden social no es el Estado el principal agente estructurador del campo y por tanto no es la lógica política la que prevalece a la hora de asignar los recursos. Las reformas del Estado que han realizado la mayoría de los países de la región tuvieron el

objetivo de despolitizar la economía y poner fin a la etapa de "primado de la política" (Lechner, N 1999) que caracterizó al Estado Social. En esta nueva etapa hay una exigencia de armonizar funcionalmente el orden social a las necesidades de la economía, lo que obliga a la política a adaptar sus criterios a los del mercado que se ha transformado en un límite muy duro para la definición del destino de los recursos públicos. La nueva situación genera márgenes muy estrechos a la acción del Estado que, en general, actúa sobre los resultados de un mercado en el que no logra intervenir para moderar.

En líneas generales, los Estados Nacionales ocupados durante todo el período anterior en mediar en el conflicto interno generado alrededor de la distribución de los recursos, han desplazado sus esfuerzos a favor de construir condiciones de competitividad para la incorporación del país al circuito mundial de intercambios de bienes y servicios. (Tiramonti, G 1996) En esta nueva situación es el mercado el que adquiere presencia y legitimidad en la definición del conflicto por los recursos. Quienes tienen representación política o sectorial para participar de la disputa social por los recursos se encuentran ante la necesidad de ajustar sus estrategias a esta doble lógica -política y de mercado- para sostener sus posiciones en el campo.

A este proceso de despolitización del orden social se le suma el surgimiento de nuevos agentes en la prestación de los servicios educativos y de nuevas formas de gestión que modifican las fronteras entre la esfera de lo público y lo privado. Se multiplican, así, los interlocutores y se heterogenizan los marcos normativos que regulan la práctica pedagógica. Desaparece el espacio centrado en el Estado sobre el que se podía presionar porque tenía la capacidad de modificar, con su acción política, la distribución de los recursos públicos.

(b) El campo decisional está segmentado y son diferentes los actores y los temas que se negocian en cada uno de los segmentos. La globalización y los procesos de descentralización han generado también una fragmentación de los espacios de negociación política.

La globalización le otorgó al ámbito internacional una relevancia de la que antes no gozaba. Los organismos internacionales han adquirido mayor capacidad de influir sobre las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos. En el primer caso se trata de préstamos atados al seguimiento de determinadas líneas de acción, o financiamiento de investigaciones o experiencias. En el segundo caso, se trata de asesoramientos, capacidad de producir propuestas, articular, convocar recursos humanos de los diferentes países y trasladar sus experiencias y saberes de un lugar a otro.

El tipo más común de reforma educativa de los años 80 y 90 ha sido la descentralización de la administración, de la gestión y en algunos casos del financiamiento del sistema. La descentralización tiene características diferentes en los distintos países y también son distintos los sentidos que la sociedad construye alrededor de ellos, los contextos en que ésta se realizó y los objetivos que la guiaron. (Carnoy, M. Moura Castro, C., 1998). En el caso de la Argentina estuvo orientada por una lógica de traspaso del gasto social a los niveles más bajos del estado.

La fragmentación de la esfera pública genera nuevas condiciones para el procesamiento del conflicto: al multiplicar los espacios para la acción obliga a construir en cada uno de ellos alianzas con actores diferentes. Además permite excluir a algunos agentes de la disputa respecto de temas determinados y establece una jerarquía entre las esferas condicionando los márgenes de negociación y acuerdo que se realizan en las instancias inferiores.

c) Los dos elementos antes señalados - pérdida de centralidad de la acción política y fragmentación de los ámbitos de disputa de los recursos- están acompañados por un descreimiento general en la acción política y sus posibilidades de modificar las condiciones de vida de la población que afecta la legitimidad de las organizaciones que se sostienen socialmente por su capacidad de jugar el juego de la política como portadores de los intereses de sus representados. El desprestigio general de estas organizaciones afecta al sindicalismo docente (aunque de modo diferenciado) y cuestiona la eficacia de sus estrategias confrontativas.

En la actual producción de los científicos sociales es común encontrar numerosos trabajos que tratan sobre la "crisis de la política", "crisis de los sistemas de representación", "insatisfacción por la calidad de la democracia", "crisis de gobernabilidad", etc., que dan cuenta de esta situación en la que la política pareciera no poder retomar el control sobre el orden social. Para Lechner (1997) esta problemática resulta de una falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Se trataría de un "retraso" de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. "La política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización y la lógica del sistema se vuelve autónoma y deviene un fin en si misma" (Lechner, N, 1999)

d) Se modifican los modelos de organización y cooperación social. Se desplazan los modelos jerárquicos basados en el control heterónomo a favor de un modelo de autorregulación. En palabras de Gorz (1998) "El paradigma de la organización es reemplazado por el de la red de flujos interconectados, coordinados en sus nudos por colectivos auto-organizados, de los cuales ninguno constituye el centro. En lugar de un sistema centralmente hetero-organizado (como lo era el modelo fordista) tenemos un sistema auto-organizador descentrado, comparable a un sistema nervioso al que las redes interconectadas intentan imitar.

Se trata de una organización que tiende a la autorregulación y deposita en la internalización normativa de los individuos la posibilidad de una acción funcional (Rose, N. 1997). La responsabilidad por el futuro también ha sido trasladada a los propios individuos a través del reemplazo de la protección social por el seguro privado (Rosanvallon, P. 1995, Gorz, A 1998) y en el campo del trabajo se está abandonando el modelo fordista basado en la organización jerárquica y el control externo por un sistema horizontal de cooperación y competencia en el que tiende a desaparecer el control jerárquico en pos de los núcleos auto-organizados.

En el campo educativo la descentralización fue acompañada por un proceso de redefinición de las funciones de los Estados Nacionales. Estos últimos rediseñaron

totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico en favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituyen a su vez, modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones.

Estos dispositivos regulatorios están inscriptos en los nuevos modelos de gestión que tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y por sobre todo a intervenir directamente en las subjetividades construyendo representaciones de logro mas asociadas a la competencia del mercado que a la reivindicación política.

Por otra parte estos modelos de gestión se asientan en un sistema de valores que no solo es ajeno a la tradicional conformación valorativa de los cuerpos magisteriales sino que coaliciona con las aspiraciones de estabilidad y seguridad en el cargo y resultan amenazantes para un sector que se incorpora a la docencia con la finalidad de protegerse de las reglas del mercado. //

⑥ El movimiento hacia el mercado se ha vuelto un proceso de desincorporación de actores socioeconómicos afectando los mecanismos de integración social (Torre J. C., 1998). El desmantelamiento del garantismo estatal liberó recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y esto acrecentó las diferencias de riqueza y de influencia preexistentes. Esto generó una elite con una alta capacidad de negociar sus intereses y convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que les son favorables. Como consecuencia del mismo proceso de concentración de riqueza los sectores más favorecidos están construyendo circuitos privados para proveerse de los servicios de educación, salud y seguridad independientemente de los servicios que se le prestan al conjunto de la población. Lasch Ch. (1996) habla de la rebelión de las elites para denominar este fenómeno de des-responsabilización de las elites por la suerte del conjunto de la población.

Paralelamente y como contracara del mismo fenómeno se ha profundizado la tendencia, desde siempre existente en América Latina, a generar un grupo de marginados sociales que están fuera de la trama societal y que en muchas ocasiones encuentran en la escuela estatal la única oportunidad de incorporación a la vida comunitaria. Entre estos sectores marginales y las elites pareciera profundizarse una brecha que fragmenta a la sociedad, dificulta la constitución de un imaginario compartido, genera una sociedad signada por discontinuidades culturales y pone en serio riesgo la posibilidad de concretar el principio de representatividad democrática. Para el campo estrictamente educativo produce condiciones sociales y culturales tan dispares para la acción pedagógica, que difícilmente ésta pueda actuar para suavizar, si bien no neutralizar, estas diferencias (Tedesco, J.C., 1998).

La implementación de programas de compensación al estilo de las 900 escuelas de Chile o del Plan Social en Argentina no logran neutralizar las extremas desigualdades que los sistemas educativos deben atender. En general las estrategias de compensación están basadas en el supuesto de la continuidad cultural entre los distintos grupos donde unos se

presentan como deficitarios con respecto a otros y por lo tanto la acción se orienta a compensarlos con mas de aquello que han tenido o tienen menos. No cabe, o por lo menos hasta ahora no se ha incorporado, la idea que las desigualdades profundas en el acceso a bienes económicos y culturales genera diferencias culturales que solo pueden ser atendidas a través de estrategias pedagógicas que consideren estas diferencias.

La amenaza de la exclusión condiciona fuertemente las demandas de la población y con ello las estrategias y los discursos de las organizaciones que pretenden su representación. Sobre todo el riesgo de la exclusión no pareciera ser neutralizado por la acción sindical, lo que genera una perdida de sentido de estas organizaciones y una crisis en sus estrategias de articulación tanto con su base como con el Estado y el conjunto de los actores sociales. Como ya señalamos anteriormente el sector social en el que actualmente se reclutan los docentes y que constituyen la base de representación del sindicalismo magisterial proviene en una proporción cercana 30% de los sectores más bajos de la escala de ingresos que están fuertemente amenazados por los riesgos de la exclusión y la desocupación. En este contexto surgen nuevas motivaciones para la opción docente que se asocian a la necesidad de evitar un destino laboral en el mercado informal.

La docencia ha pasado a ser en los 90 una actividad relativamente protegida de las tendencias excluyentes del mercado. La expansión permanente de los sistemas educativos de la región lo muestran como un mercado laboral en continuo crecimiento y si bien existen propuestas y experiencias concretas de reemplazo de la formación presencial por sistemas basados en la tecnología informática que disminuyen fuertemente el número de docentes y cambian totalmente las condiciones de formación y de práctica profesional, esa posibilidad pareciera aun lejana en el contexto latinoamericano fuertemente necesitado de instituciones que neutralicen las tendencias a la desintegración que están muy presentes en los países con baja densidad organizativa de su sociedad civil y con problemas estructurales de marginalidad social e incorporación de la población a códigos comunicacionales comunes.

La opción por la expansión del sistema educativo que ha hecho la región ha sido acompañada por otra serie de procesos que construye para este hecho un sentido más asociado a las exigencias de gobernabilidad de la sociedad que a la de construcción de espacios aptos para la difusión, recreación y procesamiento del conocimiento y la cultura de este fin de siglo.

La conjunción de estos elementos nos permite sostener que el mercado laboral docente esta comenzando a absorber una población caracterizada como vulnerable porque tiene pocas opciones de otra incorporación al mercado laboral.

Dada esta situación se puede sostener que los sindicatos docentes están atravesados por exigencias contradictorias. Algunas tensionan en favor del cambio de sus estrategias para que estas se adapten a las exigencias de un orden societal que organiza la cooperación en base a la auto regulación y la autonomía. Por otra parte representa una población vulnerable que encuentra en las tendencias de desregulación una amenaza a su condición de trabajador protegido.

5.2- Los nudos del conflicto y las nuevas estrategias docentes

Hay entre los elencos sindicales un consenso generalizado respecto de la necesidad de llevar adelante una reforma en los Sistemas Nacionales y se han logrado acuerdos generales sobre los lineamientos de la misma. Los desacuerdos parecieran estar relacionados no con la reforma en si, sino con el modelo organizacional subyacente que propone un sistema de cooperación en el que el sindicalismo no encuentra su lugar. Pasemos revista a los puntos mas fuertes de desacuerdo y tratemos de interpretar cuál es el sentido de este desacuerdo.

(a) Los sindicatos, casi sin excepción están en desacuerdo con los procesos de descentralización y se oponen a toda política que tienda a la privatización de los servicios.

La oposición a la descentralización se basa en la dispersión de los escenarios de negociación y en la fragmentación de la esfera pública a la que ya hemos hecho mención.

Un sistema descentralizado obliga al sindicalismo a una redistribución del poder al interior de su organización, ya que los sindicatos locales pasan a ser los protagonistas de los procesos de negociación y por tanto los principales referentes de su base y de los elencos de gobierno. El perfil y las funciones de las confederaciones debe también cambiar a favor del diseño de líneas de acción que neutralicen las tendencias centrifugas internas y habiliten un espacio propio en la esfera pública.

El modelo tradicional de la pirámide de sindicatos que contribuyen al fortalecimiento de un centro que a su vez confronta con otro centro que es el Estado, tiende a desaparecer. Un sistema descentralizado multiplica por lo menos potencialmente el conjunto de los actores que intervienen, pero por sobre todo, genera cambios en la distribución del poder en el interior de los gremios y obliga a un proceso de redistribución de los recursos. Cuando la lógica que impera es la de la confrontación, donde las partes miden permanentemente sus fuerzas en términos de los recursos que son capaces de movilizar, esta redistribución interna debilita la acción sindical. .

En general las descentralizaciones dispersaron el esfuerzo financiero y en una segunda etapa recentralizaron en el Estado Nacional el diseño y posterior control de los procesos de reforma educativa y dotaron a sus burocracias centrales con recursos humanos con alta capacidad técnica. Muy pocos sindicatos supieron acompañar este proceso a través de la incorporación de personal técnicamente cualificado y el desarrollo de acciones a favor de la producción y diseño de propuestas que los constituyeran en interlocutores de los elencos gobernantes. //

La oposición a las tendencias privatizadoras del sistema se inscriben en este mismo orden de razones aunque en este caso están presentes otros elementos como es la ideología primaria de los sindicatos basada en la defensa del carácter público de la educación (Casanova, 1998) y en la condición del docente como portador de una racionalidad universal superadora de los intereses particulares que solo puede ser sostenida desde su carácter de funcionario público. Tiene, además, un componente reivindicativo del valor social de la tarea de enseñar.

Por otra parte es importante señalar que los docentes pertenecen a un grupo social cuyas oportunidades educativas dependen de la prestación pública del servicio. Finalmente el carácter público de la educación les permite incluirse dentro del grupo de funcionarios del Estado y reclamar para sí los beneficios de esta condición.

(b) Hay desacuerdos que sólo se explican en la lógica de la disputa por el control y regulación de un grupo clientelar. Los sistemas de evaluación nacional pueden ser considerados dispositivos de control sobre los agentes y las instituciones que, con prescindencia de la mediación del sindicato, tienen la potencialidad de establecer premios y castigos y construir diferencias que a la vez que quiebran la homogeneidad de su base social generando situaciones heterogéneas que no siempre pueden ser agregadas y representadas por el sindicato. Un ejemplo de ello son las propuestas de diferenciar el cuerpo docente de acuerdo a méritos y no solo a antigüedad. Esto comporta competencias en el interior de los grupos docentes y demandas diferenciadas que dificultan la representación agregada de intereses.

(c) Hay otro grupo de impugnaciones que se explican por la defensa de un espacio corporativo en la definición de las políticas. Se trata de la casi unánime queja por lo inconsulto de las reformas. Esta queja está presente aún en los casos de clara auto exclusión o de presencia parcial en la negociación. Lo que reclama el gremio es un derecho a la participación en el proceso decisional que adquirió con la constitución del sistema neocorporativo que está en proceso de desintegración.

(d) Las resistencias a avalar cambios en el cuerpo normativo que regula la actividad docente se fundamenta en la lógica renuencia a la consolidación legal de una relación de fuerzas que le es adversa a su base social y a través de la cual se revierten muchas de las condiciones obtenidas en el periodo anterior a través de la mediación sindical. En esta línea se inscriben los enfrentamientos surgidos como consecuencia de las propuestas gubernamentales de modificación de los estatutos docentes. Se trata en muchos casos de derechos adquiridos a cambio de la degradación de los salarios sin que medien ofertas de recuperación salarial.

En este contexto el sindicalismo intenta construir nuevas estrategias que les permitan recuperar los espacios perdidos. En general estas dan respuesta a situaciones coyunturales, son contradictorias y efímeras.

Por una parte hay un intento de ampliar el espectro de alianzas y las temáticas que entran en la agenda de cuestiones a ser discutidas incluyendo todas aquellas que afectan a la tarea escolar e impactan directa o indirectamente en las condiciones de desempeño docente (y por supuesto en la constitución del poder sindical).

En la actualidad los sindicatos desarrollan estrategias destinadas a ampliar el espectro de alianzas de modo de incluir docentes de los diferentes niveles educativos, intelectuales, académicos y organizaciones sociales no gubernamentales de todo tipo. Esta diversificación de las alianzas esta asociada a la necesidad de recuperar parte de la legitimidad perdida por la desvalorización social sufrida por la actividad docente y lo infructuoso de sus tradicionales estrategias de lucha.

A raíz de esta búsqueda y del carácter mediático de la esfera pública los sindicatos desarrollan políticas de comunicación destinadas a acceder a los medios de comunicación masiva e impactar en la opinión pública.

Una expresión clara de esta nueva estrategia es la instalación de la carpa blanca por CTERA en Argentina, que tuvo un impacto mediático muy importante. La carpa se instaló en la Plaza frente al Congreso de la Nación y en ella ayunaron docentes provenientes de diferentes puntos del país para reclamar por mejoras salariales. A través de ella el conflicto se reposicionó en la esfera nacional de donde había sido desplazado por la descentralización. La carpa se transformó en un ámbito de protesta al que se sumaron representantes del arte, de la intelectualidad y del activo político que tienen presencia en el escenario público y son formadores de opinión. Se intentó así, reconstruir los lazos de solidaridad entre los docentes y la opinión pública. La administración Delich negoció el levantamiento de la medida de fuerza a cambio del pago de incentivos.

Los sindicatos han incorporado, a su vez, estrategias destinadas a proporcionar capacitación a los docentes para que estos puedan dar respuesta a la carrera por los puntajes. Esta actividad de formación trasciende la tradicional formación de líderes sindicales e incluye temas relacionados con el desarrollo del curriculum, la gestión de las instituciones y las metodologías de aprendizaje.

La atención a las exigencias del mercado también obliga al desarrollo de capacidad técnica en los gremios docentes. Con relación a ello, se han constituido departamentos de investigación y se tiende a la incorporación vía contrato de un activo técnicamente calificado. Esta es una estrategia incipiente que no ha podido aún fructificar en un fortalecimiento de la capacidad de negociación y construcción de propuestas por parte de los sindicatos.

Al mismo tiempo los sindicatos mantienen sus tradicionales estrategias de confrontación con el estado, de asociación con el conjunto del movimiento obrero al que le agregan un discurso en defensa de los sectores más vulnerables de la población. El discurso victimiza a los docentes que deben hacerse cargo, a través de la atención escolar, de aquellos chicos que provienen de los sectores expulsados por el mercado. Este posicionamiento es ambiguo por un lado hay expresiones de solidaridad con los marginados y por otro hay un fuerte reclamo al conjunto de la sociedad por colocarlos en el lugar de la asistencia.

Finalmente se mantienen las estrategias de negociación con el poder político que en más de un caso se trasducen en una participación activa de miembros del sindicato en los cargos de gobierno y en la definición de las políticas para el sector. El caso de la UEPC en Córdoba en la actualidad ejemplifica muy bien esta situación.

5.3- Las políticas docentes

Las reformas educativas de los noventa se propusieron "modernizar" los sistemas educativos entendiendo por ello la adopción de un modelo de gestión acorde con el nuevo

paradigma de descentralización de las acciones, desplazamiento de las responsabilidades hacia la base del sistema y concentración de los dispositivos de regulación en el Estado Nacional.

El paradigma modifica los criterios de valoración del trabajo y genera nuevas relaciones de sentido entre las condiciones de trabajo y la calidad de sus productos. El contrato regular y protegido que constituyó la condición laboral en el período de auge de la sociedad salarial comenzó a ser sospechado como generador de una "apropiación del cargo" reñida con la exigencias de competitividad de los nuevos tiempos. A la inversa y en concordancia con los dictados del modelo toyotista de organización del trabajo se desplazaron a la base las responsabilidades por los resultados y se realizaron articulaciones positivas entre la flexibilización de los contratos y la calidad de los resultados.

Se construyó una mirada crítica sobre las carreras laborales docentes y se atribuyó a sus características buna parte de la responsabilidad de la baja calidad de la educación. Se diagnosticó que la carrera docente tal como esta plasmada en los estatutos que regulan esta actividad no es funcional a una tarea "profesional" basada en el logro y la auto superación. Se inició una discusión, que esta hoy en pleno desarrollo, sobre los métodos posibles para incentivar mejores desempeños docentes, limitar algunas prebendas laborales y mejorar los dispositivos de control y disciplinamiento de estos agentes.

Desde estos posicionamientos se intentaron políticas para modificar los estatutos y generar una nueva carrera docente. En este sentido caben destacarse dos intentos uno realizado por la administración Decibe en 1997 y otro que acaba de iniciar la actual administración Delich mediante la producción de un primer documento de trabajo. Las orientaciones de una y otra propuesta son similares pero hay distancias en lo que respecta a la elaboración de la propuesta y de las previsiones para su aplicación.

En la propuesta Decibe la reforma estatutaria estaba articulada a la creación de un fondo de recursos denominado "Fondo de Profesionalización Docente" destinado a financiar¹⁶ nuevas escalas salariales. A su vez el proyecto preveía un mecanismo para que las provincias pudieran obtener fondos para incorporarse a la nueva legislación y aplicaran las modificaciones por ella previstas en la carrera magisterial. La propuesta Delich no pasa todavía de ser una enunciación arrojada a la esfera de negociación pública.

Los puntos centrales del proyecto Decibe eran los siguientes:

1- Carrera docente: Se establecía una carrera docente que preveía tres escalafones que a su vez reconocían dos sub niveles cada uno. Los niveles escalafonarios eran de aplicación, desarrollo y dominio y cada uno de ellos se subdividía en un nivel de iniciación

¹⁶ - Este fondo se transformó en el fondo de incentivos docentes que comenzó a regir en la segunda mitad de 1999. Por ley el impuesto debía financiarse por medio de un impuesto especial al automotor. Hubo muchas resistencias a su aplicación y cuando esto se hizo se recaudó mucho menos de lo esperado. La ley se derogó y a partir del año 2000 es el tesoro nacional el que financia el fondo. Durante el año 2000 se distribuyeron casi 650 millones por fondo de incentivo docente entre todas las provincias. Se distribuye una suma fija por docente que en promedio son 60\$ mensuales para los maestros de grado y para los profesores un proporcional a las horas de cátedra

y desarrollo. Se preveía un tiempo mínimo de permanencia en cada sub nivel y para el paso de un nivel a otro. Cada avance estaba precedido de una evaluación. La promoción implica incremento salarial y esto no supone abandono del aula. El paso de un nivel a otro, y por tanto el sometimiento a la evaluación consiguiente, era voluntario.

2-Sistemas de ingreso: Se hace por concurso a una determinada escuela que establece las especificidades del mismo de acuerdo a sus necesidades, bajo la supervisión del Ministerio Provincial.

3-Concentración horaria: En EGB 3 y Polimodal los nuevos incorporados no se les puede asignar menos de 20 hs de clase semanales.

4- Estructura salarial: se propone una simplificación de la estructura mediante la diferenciación entre las remuneraciones que corresponden al salario básico, incluyendo los diferenciales por competencias específicas o responsabilidades, y los pagos que se incorporan por alguna circunstancia variable (diferencial por función, desempeño personal y adicional por condiciones de trabajo complejas o dificultosas.).

El proyecto de ley incluía cláusulas de cumplimiento obligatorio para las provincias que se incluyeran en el proyecto que tenían como propósito racionalizar las administraciones educativas provinciales. Se exigía:

- la implementación de un legajo único informatizado
- la terciarización del sistema de salud y riesgo laboral con la finalidad de aumentar la eficiencia en el control del ausentismo.
- la implementación del presupuesto por programa
- la informatización de los procesos administrativos
- la reinversión de los ahorros en los salarios docentes.

La propuesta de la actual administración retoma algunos de estos temas y abre otros. Las medidas propuestas pueden agruparse del siguiente modo:

1- Estructura salarial

- 1.1. Escalafón básico común
- 1.2. componentes remunerativos comunes
- 1.3. unificación de las bonificaciones especiales

2- Carrera docente

- 2.1-fortalecimiento de los concursos y apertura del universo de los participantes al concurso(se trata de flexibilizar las limitaciones del estatuto respecto de quienes se pueden presentar a concurso. Por ejemplo disminuir las exigencias de antigüedad o los pasos escalafonarios)
- 2.2-Ampliación de las competencias a ser evaluadas (evaluación del perfil de conducción)

- 2.3-homogenización de los criterios de diferenciación entre titulares, provisorios y suplentes
- 2.4- efficientar los mecanismos de verificación de la idoneidad docente

3- Selección docente

- 3.1- realización de la selección en la escuela

4- Reformulación de los regímenes de licencia

- 4.1-Homogenización de los regímenes de licencia entre jurisdicciones y para las diferentes condiciones docentes(titulares, provisorios y suplentes)
- 4.2-Control terciarizado del ausentismo
- 4.3-Disminución de los costos por cobertura de las licencias.

Los elementos comunes a una y otra propuesta son:

- a) introducción de incentivos monetarios en la carrera estableciendo correlaciones entre aumentos salariales y rendimiento docente.¹⁷
- b) descentralizar las designaciones docentes y dar mayor participación a los directores de escuela en la selección del personal.
- c) homogeneizar la estructura salarial que esta vigente en las diferentes jurisdicciones.
- d) Generalizar los concursos públicos para el ingreso a carrera docente

¹⁷ Quienes proponen este tipo de compensaciones basan su argumentación en que si los docentes son remunerados competitivamente en función de su performance trabajarán más y tendrán un comportamiento superador para posicionarse mejor en su carrera profesional. Las principales dificultades para la aplicación de este sistema son:

- a) La dificultad de la medición y evaluación que se origina en el hecho de que el trabajo que desarrollan los docentes, además de ser multi-objetivo, es un servicio cuyos resultados son intangibles, difíciles de cuantificar y medir.
- b) la mayor calidad no se debe a una contribución individual. La especificidad del servicio educativo obstaculiza la construcción de un vínculo entre la actividad individual y la productividad.
- c) No existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por merito mejoren el rendimiento en los aprendizajes de los alumnos ni el desempeño de los docentes.

Para una ampliación de este tema ver Morduchowicz , A (2000) Carreras, incentivos y Estructuras Salariales Docentes. PREAL/FLACSO.

e) Tender a un sistema de concentración horaria para el nivel secundario de modo de disminuir las tendencias a la dispersión en las pertenencias institucionales de los docentes.

f) Eficientar el sistema de control sobre los pedidos de licencia y ausentismos docentes.

En ninguno de los dos casos la propuesta de modificación de la carrera docente ha sido acompañada de una reorganización de la tarea escolar de modo de establecer un espectro diferenciado de funciones y responsabilidades que a la vez que dan cuenta de nuevos modos de enseñar y aprender se asocien a nuevas responsabilidades y sus consiguientes incrementos salariales.

Un sistema basado en una carrera escalar constituye una propuesta de superación de las tradicionales formas de pago y elude las dificultades del pago por resultados de aprendizaje de los alumnos. Es una propuesta que provee incentivos para los docentes que eligen progresar en su carrera sin que tengan que abandonar el aula. Por supuesto su aplicación exige un cambio en los modos de evaluación y el abordaje de modificaciones organizativas.

De todos los aspectos instrumentales a considerar en el diseño de un nuevo esquema de compensación docente el que pareciera ser ineludible es el de la participación activa de los actores involucrados. El reconocimiento del valor de la palabra docente además de ser un ingrediente necesario para el éxito de cualquier política que se basa en la activa cooperación de ese actor es en sí una política capaz de generar incentivos al compromiso con la tarea desarrollada.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRGIN, A. (1999): El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego, Ed. Troquel, Buenos Aires
- BIRGIN, A., Duschatzky, S., Dussel, I., "Las instituciones de formación docente frente a la reforma" en Revista Propuesta Educativa N° 19, FLACSO – Novedades Educativas, Buenos Aires.
- CARDELLI, J. ((1999): "Una relexión sobre el trabajador de la educación" en Boletín N°3 del Proyecto de Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina, FLACSO – PREAL, Buenos Aires.
- CARNOY, M. Y MOURA CASTRO, C. (1998): "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?", en Revista Propuesta Educativa N° 18, FLACSO – Novedades Educativas, Buenos Aires.
- CASANOVA, R. (1996): "Maestros, Instituciones de formación y profesión docente", Documento preparado para la consulta de expertos sobre formación docente, OREALC/UNESCO, Santiago, Chile.
- CORTÉS, R. (1999): Documento "Las condiciones de inserción laboral de los maestros de nivel primario en el total urbano Argentino, Mayo de 1998.
- DAVINI, C. (1995): "La formación docente en cuestión. Política y pedagogía, Piados, Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, S: (1999): La escuela como frontera. Ed. Paidos, Buenos Aires
- DUSCHATZKY, S. (Comp.) (2000): Tutelados y Asistidos. Ed. Paidos, Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, S. (2001): Proyecto: "Identidades de infancias y adolescencias en contextos de pobreza. El caso de las escuelas urbano marginales de la Provincia de Córdoba". UEPC-FLACSO
-
- FILMUS, D. (1996): Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos, Ed. Troquel, Buenos Aires.
- FLACSO/Ministerio de Educación (2001): "Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo y sus jurisdicciones"
- GORZ, A. (1998): Miserias del Presente, Riqueza de lo posible, Ed. Piados, Buenos Aires.

- KISILEVSKY, M. (1999): Documento "Estudiantes de Formación Docente, Universitarios y Maestros: Perfiles y circuitos."
- LASCH, CH. (1996): La rebelión de las elites, Ed. Piados, Barcelona.
- LECHNER, N. (1999): "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo" en FILMUS, D. (comp) Los noventa, Ed. EUDEBA, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. (1999): Documento "Las difusas y distorsionadas señales de la estructura salarial docente".
- MORDUCHOWICZ, A. (1997): "La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica". Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires.
- MORGADE, G. (1993): Mujeres en la educación. Género y docencia en la Argentina 1870-1930, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- NARODOWSKI y ANDADA (2001): "Segregación socio-económica, regulaciones y privatizaciones en el sistema educativo Argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires" en Revista Propuesta Educativa N° 23, FLACSO – Novedades Educativas, Buenos Aires.
- NEWLAND, C. (1996): "La educación elemental en Hispanoamérica en el siglo XVIII: permanencia y cambio en un entorno colonial", en : Martínez Boom, A y M. Narodowski, Escuela, Historia y poder.
- NÚÑEZ, I. (1990): "Sindicatos de maestros, Estado y Políticas Educativas en América Latina" en final do século: Desafios da educacao na América Latina, M. L. P. B. Franco y D. M. L. Zibas, Cortez Editora, CLACSO REDUC.
- PORTANTIERO, J. C. (1979): Gramsci y el análisis de coyuntura: algunas notas, FLACSO, México.
- PUIGGROS, A. (1996): Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo, Kapelusz, Buenos Aires.
- PUIGGRÓS, A. (1993): Peronismo: cultura política y educación, 1945- 1955, Ed. Galerna, Buenos Aires.
- RASCHIA, J. (1999): Régimen de licencias comparadas. Programa de Estudio de costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación.

- ROSANVALLON, P. (1995): La nueva cuestión social: repensar el estado providencia, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- ROSE, N. (1997): "El gobierno en las democracias liberales 'Avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo", en Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura, Ed. Archipiélago, Madrid.
- TEDESCO, J. C. (1998): "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", en Propuesta Educativa N° 19, FLACSO – Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. (1996): "El escenario político educativo de los '90", en Revista Paraguaya de sociología, Centro Paraguayo de Estudios sociológicos, Asunción, Paraguay.
- TIRAMONTI, G. (1999): Documento "Sindicalismo docente y Reforma Educativa en América Latina de los '90"
- TENTI FANFANI, E. (1992): "La escuela en el círculo vicioso de la pobreza" en Cuesta Debajo de MINUJIN; A. Y otros. UNICEF/Losada. Buenos Aires
- TORRE, J. C. (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Ed. Piados, Buenos Aires.

INDICE

Introducción.....1

I-La tradición docente en la Argentina.....3

1.1-La matriz normalista.....3

1.2- De funcionario público a trabajador del Estado.....4

1.3- Crisis de la identidad docente.....6

2-El perfil Socio-educativo de los estudiantes de Formación docente en comparación con los universitarios.....9

2.1- Los perfiles socio- económico y educativo de los estudiantes.....9

2.2- La biografía escolar de los estudiantes.....11

2.3- Los estudios docentes: ¿una segunda opción?.....12

3-Las maestras y maestros en ejercicio.....15

3.1- Características Sociodemográficas de los docentes primarios.....15

3.2- Las características de la inserción ocupacional de los docentes.....16

4-La estructura salarial de los docentes.....23

4.1- El salario base.....24

4.2- Criterios (implícitos) que diferencian los salarios.....25

4.3- El salario de bolsillo y el costo laboral docente.....29

4.4- Las escalas salariales como señales.....31

5-Sindicatos Docentes y Estado una historia de cooperación conflictiva.....33

5.1- La reestructuración de los 90 y las nuevas condiciones para la acción docente.....37

5.2- Los nudos del conflicto y las nuevas estrategias docentes.....42

5.3- Las políticas docentes.....44