

# ESTUDIO SOBRE NORMATIVA DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE DEL MERCOSUR



Organização  
dos Estados  
Ibero-americanos



Para a Educação,  
a Ciência  
e a Cultura

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

Para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura



**PASEM**  
PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR  
EDUCATIVO DEL MERCOSUR





# **Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR**



# Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR



Organizaçã  
dos Estados  
Ibero-americanos



Para a Educaçã  
a Ciênci  
e a Cultura

Organizaci3n  
de Estados  
Iberoamericanos

Para la Educaci3n,  
la Ciencia  
y la Cultura



**PASEM**  
PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR  
EDUCATIVO DEL MERCOSUR



Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR / Roxana Perazza (coord.) ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Teseo, 2014.  
414 p. ; 23x15 cm.  
ISBN 978-987-723-006-2  
1. Educación. 2. Formación Docente. 3. Mercosur. I. Perazza, Roxana (coord.)  
CDD 371.1

© Editorial Teseo, 2014

© PASEM, 2014

© OEI, 2014

La OEI no se responsabiliza por las opiniones expresadas en el informe ni comparte necesariamente las ideas manifestadas.

Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-723-006-2

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a:  
**info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

## ÍNDICE GENERAL

Introducción .....	9
Presentación .....	11
<b>Parte I</b> .....	13
Introducción.....	15
Comparativo de países del MERCOSUR.....	21
Anexos.....	61
<b>Parte II</b> .....	69
El trabajo de los maestros y profesores en los sistemas educativos. <b>Argentina</b> .....	71
El trabajo de maestros y profesores en <b>Brasil</b> .....	161
La regulación del trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en <b>Paraguay</b> .....	219
El trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en <b>Uruguay</b> .....	283
<b>Parte III</b> .....	369
La carrera de los docentes en Europa.....	371
Sobre los autores .....	411



## INTRODUCCIÓN

La realización del estudio “Normativa de los sistemas de formación docente” surge en el marco de las acciones del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM) que comenzó sus actividades en marzo de 2012 con el apoyo financiero de la Comisión Europea y de los países beneficiarios del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El objetivo general del programa es contribuir al proceso de integración regional y a la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación docente en el marco del Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR.

Uno de los resultados esperados del programa es el reconocimiento mutuo de estudios y de títulos de formación docente a nivel regional, por lo que se propuso realizar un estudio que relevase las normativas que regulan la formación y el ejercicio profesional docente.

Entendemos que la producción de conocimiento sistematizado y actualizado en el campo de la educación es un aporte clave para la definición de políticas públicas eficaces y acordes a la realidad regional.

Con esta publicación compartimos el estudio que analiza las normas del trabajo docente de los países que integran el PASEM en clave comparada entre sí y con otros sistemas normativos de la Unión Europea: España, Francia y Reino Unido.

Para el desarrollo del conjunto de estudios que hemos realizado durante el año 2013 se convocó una serie de licitaciones. La investigación que acá presentamos fue llevada a cabo por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). La OEI es un organismo internacional de carácter intergubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Para esta tarea la OEI convocó a un equipo de expertos coordinados por Roxana Perazza (que además estuvo a cargo del capítulo sobre Argentina) e integrado por Isabel Achard (a cargo del capítulo sobre Uruguay), por Julián Gindin (a cargo del capítulo sobre Brasil), por Ana Vitar (a cargo del capítulo sobre Paraguay) y por Miquel Martínez Martín y Enric Prats Gil (a cargo del capítulo sobre los países de la Unión Europea). Este equipo contó también con la colaboración de Mercedes Chiappe y de Pablo Lapenda.

Se elaboraron capítulos por país y un informe final comparado que indaga los aspectos constitutivos de las carreras laborales que estructuran el trabajo de maestros y profesores en Argentina, en Brasil, en Paraguay y en Uruguay, países miembros del MERCOSUR. Además, se incluyó el análisis de la normativa docente de los tres países europeos antes mencionados, cuyas organizaciones político-administrativas y tradiciones educativas permiten aportar y entender otros modos de concebir los puestos de trabajo docente. La realización de este estudio es el primer paso de una secuencia de acciones que lo tomarán como insumo, ya que es presentado y discutido en ateneos nacionales y en seminarios regionales de los que participan decisores de política, académicos y organizaciones de trabajadores de la educación.

Finalmente todos estos aportes se articularán para la elaboración de documentos de propuestas de política pública que deberán ser considerados por la Reunión de Ministros del Sector Educativo del MERCOSUR, contribuyendo de este modo a la sostenibilidad en el tiempo de las metas del PASEM.

## PRESENTACIÓN

El presente estudio indaga sobre los aspectos constitutivos de las carreras laborales que estructuran el trabajo de maestros y profesores en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, países miembros del MERCOSUR. El conocimiento de las formas en las que se configura el trabajo de los docentes en estos países posibilitará la puesta en común de problemáticas equivalentes y el análisis de las situaciones que las enmarcan y de las alternativas desarrolladas ante escenarios conflictivos.

Los Gobiernos de dichos países han implementado políticas ligadas a la expansión y a la obligatoriedad de la educación para todos los ciudadanos. Con el objetivo de garantizar ese derecho, las administraciones gubernamentales han decidido realizar diversos y nuevos esfuerzos a fin de alcanzar determinados niveles de cumplimiento atendiendo a los principios de justicia educativa y de calidad en las propuestas.

En cuanto a la política pública, la experiencia indica que alcanzar un escenario justo en materia educativa no sólo se resuelve “desde lo educativo” ni atendiendo a un solo factor sino que requiere la combinación específica de múltiples decisiones políticas sostenidas en el tiempo por una diversidad de estructuras de gestión pública que facilitarán el cumplimiento de las metas fijadas.

La cuestión docente no es ajena a dicho enunciado y cabe destacar que, en los últimos años, ha adquirido una notoria centralidad en la agenda pública. En este sentido, el presente estudio tiene como propósito aportar insumos sustantivos a los tomadores de decisiones a fin de enriquecer la reflexión sobre las condiciones materiales y simbólicas en las que se desarrolla el trabajo de los docentes en los países del MERCOSUR.

El trabajo se organiza en tres partes y seis capítulos. La primera parte contiene una introducción, en la que se hace referencia a los modos de abordar el objeto de trabajo y a cuestiones de encuadre general del estudio. El primer capítulo, con sus correspondientes anexos, recoge las principales cuestiones e interrogantes presentes en clave comparativa para los países del MERCOSUR. Fue confeccionado por Roxana Perazza, quien estuvo a cargo de la dirección del estudio. En la segunda parte, del segundo al cuarto capítulo, se presentan los estudios de los países: el caso argentino ha sido elaborado por la Lic. Roxana Perazza, quien contó con la asistencia

de la Lic. Mercedes Chiappe; el caso brasilero estuvo a cargo del Dr. Julián Gindin; el caso paraguayo ha sido confeccionado por la Lic. Ana Vitar y el caso uruguayo fue elaborado por la Lic. Isabel Achard. La tercera parte (y el último capítulo) presenta las descripciones de las carreras docentes en España, Francia e Inglaterra y estuvo a cargo del Lic. Miquel Martínez y del Lic. Enric Prats Gil.

Mercedes Chiappe se ha desempeñado como especialista técnica de todo el proyecto y el Dr. Pablo Lapenda estuvo a cargo del asesoramiento legal.

Queremos agradecer la disposición de todas las personas que han sido entrevistadas y el aporte y la colaboración de los colegas de las oficinas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) de los países estudiados.

# PARTE I



# INTRODUCCIÓN

*Roxana Perazza*

## Justificación del estudio

En los últimos años, a partir de los intentos por implementar políticas de escolaridad universal, se han producido modificaciones y han surgido otras necesidades y demandas en los sistemas educativos que tienden a albergar poblaciones heterogéneas, provenientes de sociedades injustas y desiguales. Este hecho requiere nuevos componentes en el rol docente, otros modos de abordar el trabajo de enseñar y nuevas cualidades profesionales para encarar la complejidad de la tarea. Estas situaciones demandan nuevos saberes y prácticas así como se refuerzan otros; en suma, se le solicita al docente que revise “aquellas prácticas y saberes tradicionales”, que recree sus saberes bajo otras condiciones materiales y simbólicas. En términos generales, podríamos partir expresando que el formato básico de carrera y buena parte de las ofertas de desarrollo profesional no favorecen la incorporación de estas nuevas cuestiones y desafíos.

No cabe duda de que los cambios organizativos y curriculares exigidos a los sistemas educativos impactan en los puestos de trabajo de maestros y profesores y en la necesidad de contar con información sistematizada que dé cuenta de las formas de organización de la carrera docente en países con escenarios educativos equivalentes, camino que puede constituir un aporte interesante para los gobiernos. En este sentido, un estudio comparado puede ofrecer insumos y orientaciones tanto para encarar un proceso de cambio en los casos en los que aún no se hizo como para proceder a necesarios análisis y revisiones en aquellos casos en los que sí se han introducido modificaciones.

Si bien no es posible afirmar que la reforma de la carrera de los maestros y profesores constituye el camino para hallar soluciones a los viejos problemas que aún persisten en los sistemas educativos, un buen número de gobiernos en América Latina ha interpretado la necesidad de encarar discusiones sobre este asunto con el sector gremial, sin restringir estas instancias únicamente a la negociación estrictamente salarial.

En el ámbito político-institucional del MERCOSUR, la relevancia del tratamiento de la formación docente se ha materializado a partir de diversas acciones y estrategias, por ejemplo en la conformación del Grupo de Trabajo sobre Formación Docente (GTFD) para atender y resolver algunas problemáticas regionales sobre la materia. En el marco de los objetivos, las líneas de acción y las metas fijadas en el Plan Estratégico 2006-2010, el GTFD se propone acumular conocimientos y favorecer el intercambio de información sobre diferentes aspectos sobre la cuestión docente.

Se entiende que los modos de estructurar el puesto de trabajo docente inciden, también, en los desempeños de maestros y profesores, en la definición de políticas de formación inicial y de desarrollo profesional y en la decisión de promover cambios estructurales en los sistemas educativos. Por tanto, es factible anticipar la convergencia de problemáticas e interrogantes equivalentes a la hora de repensar las regulaciones laborales así como las posibilidades de cooperación horizontal.

Pareciera que el desarrollo de nuevas propuestas en las carreras laborales docentes en el marco de las políticas públicas vigentes es un reto que habría que encarar. En una mirada general, se observa que la estructura actual reduce la capacidad de movimientos al interior de la misma, promueve cierta “estandarización” de algunas expectativas (un maestro puede anticipar lo que va a suceder en los próximos años desde el punto de vista laboral), debilita procesos de creatividad y desarrollo profesional necesarios en cualquier puesto laboral, más aún, en una carrera que implica varios años en la vida activa de los sujetos. Por lo tanto, ante una problemática compleja, que aglutina múltiples factores, que obliga a tener en cuenta un actor significativo del sector como son las organizaciones sindicales y que precisa la articulación de criterios con las instancias de formación inicial y continua, se necesita información, sumar miradas y examinar otras propuestas para poder estar en condiciones de repensar la propia.

## Aspectos metodológicos

El estudio otorga importancia al análisis en clave comparativa de las normas que regulan el trabajo de maestros y profesores ya que este esquema permite identificar los principales aspectos en común, así como las estructuras y los criterios pertinentes para caracterizar la situación y las orientaciones presentes en materia laboral docente en los países del MERCOSUR. Para ello, la caracterización exhaustiva de la norma que regula el trabajo de los docentes en cada país ha sido un primer requisito básico.

Por otra parte, al concebir la norma como producto de determinado contexto histórico político, fue necesario describir sintéticamente algunas características principales del panorama histórico-político que dieron surgimiento a estas regulaciones.

En relación con el corpus normativo analizado, se privilegiaron las leyes nacionales y subnacionales y las resoluciones complementarias vigentes en los países estudiados, aunque conviene señalar que una de las primeras dificultades para el estudio fue lo difícil que fue acceder a aquellas.

Se analizó la estructura normativa de cada país a partir de seis aspectos claves:

- Modalidades y criterios de ingreso

- Requisitos de ingreso vigentes en cada país
- Criterios y mecanismos de ascenso
- Relación de las instancias de capacitación y el ascenso
- Modalidades de evaluación de desempeño junto a los componentes presentes en la remuneración
- Criterios para acceder al derecho a la jubilación

Asimismo, se consideró pertinente reconstruir la posición de funcionarios cercanos a la toma de decisiones, de reconocidos académicos y de algunos representantes de las organizaciones gremiales, por lo que se realizó un total de cuarenta y tres entrevistas de acuerdo al siguiente detalle.

#### Cantidad de entrevistas realizadas por país

Argentina	6
Brasil	5
Paraguay	17
Uruguay	15

En los cuatro países mencionados, se ha descrito la estructura el puesto del docente en las instituciones de gestión privada y también en el nivel universitario a fin de poder establecer semejanzas y diferencias.

Las diferencias existentes entre países federales (Argentina y Brasil) y países centralizados (Paraguay y Uruguay) tienen implicaciones en el gobierno y en la gestión del sistema educativo y definen la competencia de las instancias subnacionales en relación con las normas relativas al puesto de trabajo docente. En el caso de los países federales, un primer escenario está dado por la diversidad de situaciones político-administrativas y las competencias normativas que tiene cada estado para organizar la carrera docente de acuerdo a sus marcos de referencia.

Por ese motivo, para los casos de Argentina y Brasil, se han tomado algunas decisiones de tipo metodológico para cumplir con los propósitos del presente estudio en los plazos establecidos. En el primer caso, se seleccionó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como caso testigo y, en el caso de Brasil, al estado de Río de Janeiro. Para esta decisión se privilegió la experiencia acumulada por parte de los consultores responsables de cada estudio, el acceso a las normativas de estas unidades territoriales y su conocimiento.

Definir y analizar las condiciones materiales en las que se desarrolla el trabajo de maestros y profesores excede los propósitos de este estudio, por esa razón sólo se ha examinado la evolución del salario docente y el acceso a la jubilación y se ha indagado sobre los formatos institucionales establecidos para la negociación de los mismos entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Por último, se han descripto las modalidades de carrera docente en tres países europeos: España, Francia e Inglaterra. Con organizaciones políticas administrativas y tradiciones políticas educativas bien disímiles, el estudio descriptivo de las carreras docentes vigentes en estos países se presenta sólo para aportar y entender otros modos de idear los puestos de trabajo de los docentes.

### **¿Cómo se entiende la norma en este estudio?**

Durante el proceso de búsqueda de información y de la normativa vigente en cada país, fue necesario establecer algunos acuerdos que guiaran dicha búsqueda y facilitaran la organización de los informes. Con tal propósito se organizó un conjunto de criterios que actuaron como orientadores a la hora de la organización y escritura de los informes.

En primer lugar, se ha considerado la norma como el resultado de un determinado proceso histórico. El contexto fue valorado como un insumo básico para entender los sentidos, las orientaciones y las principales ideas presentes en cada una de las propuestas laborales. Es decir, cada producción normativa responde a coordenadas específicas de las culturas políticas de cada país. La pertenencia a un mismo espacio político de integración regional podrá ser valorada como un escenario privilegiado para distinguir las características de los sentidos y las orientaciones de cada norma y, fundamentalmente, de las respuestas construidas. Por ende, la mirada comparativa estuvo centrada en la observación y en la identificación de las especificidades presentes en cada país en el marco de los procesos de la toma de decisiones.

En segundo lugar, se entendió la norma como orientadora de la política pública y como pilar fundamental, en este caso, de las concepciones de trabajo de los maestros y profesores. También como una visión a largo plazo, una apuesta a futuro que direcciona el proceso de toma de decisiones a fin de garantizar su total cumplimiento en todo el territorio.

En tercer lugar, se partió de la idea de que los cuerpos normativos requieren de una inversión económica sostenida y de un dispositivo de gestión pública (recursos humanos calificados, estructuras de gestión, etc.) con capacidad para traducirlos en un conjunto de reglamentaciones o en diversos formatos legales y, al mismo tiempo, para desarrollar políticas que implementen aquello que está escrito.

Pareciera que los puntos mencionados en los párrafos anteriores son cuestiones básicas y conocidas en materia de gestión pública y en su estudio. Sin embargo, se ha notado que las administraciones de los países en cuestión han avanzado en algunas decisiones a destiempo, con la certeza de disponer de aquellas cuestiones necesarias e indispensables para poder implementarlas.

## **Acerca de la cuestión docente**

En relación con la cuestión docente, se advierte que se trata de un constructo complejo en el cual interactúan la formación inicial, la continua, el desarrollo profesional y la carrera docente. No será posible, entonces, estudiar y analizar aquellos aspectos que estructuran el puesto de trabajo docente sin atender a las políticas que hay que diseñar en los procesos de formación inicial ni a aquéllas relacionadas con la formación continua o los desarrollos profesionales. Entender que la carrera docente como tal está inmersa en estas instancias (y en constante diálogo con ellas) implica reubicar la mirada sobre ella.

De la mano del punto anterior, se desprende la necesidad de disponer (o de construir) de una ingeniería político-organizacional compleja y articulada. Esto implica el trabajo aceitado de diversas áreas que, en general, trabajan con relativa autonomía. La cuestión docente como una totalidad supone necesariamente poner en discusión diversos saberes e hipótesis de trabajo y, sobre todo, elaborar escenarios compartidos e identificar etapas, resultados esperados y recursos necesarios entre estas tres instancias mencionadas. Se espera que se construyan puentes entre estas tres instancias para comunicarlas entre sí y que cada una de ellas adquiera otro sentido si interviene la otra. Por ejemplo, diseñar modalidades de capacitación en el transcurso de la carrera docente podría modificar algunos requisitos de ascenso o de cambio en los puestos de trabajo, a la vez que esto implicaría pensar un determinado trayecto en la formación inicial que no se termine allí sino que cuente con otros espacios de formación en el transcurso del desempeño docente.

La preocupación por la cuestión educativa, por sus rumbos y sus dificultades supone el sostenimiento de un diálogo social y político con diversos sectores de la sociedad: los sectores empresariales, el área de la comunicación y aquéllos que desean intervenir en la confección de la agenda pública educativa. Las organizaciones gremiales docentes ocupan un lugar insoslayable con formas de participación y de diálogo que responden a los diversos formatos de acuerdo con la cultura política del país. Si está presente la intención de examinar las formas de estructurar la carrera de los maestros no puede quedar afuera el espacio gremial. Por lo tanto, sus posiciones y sus propuestas son materia de análisis y discusión.

Otro aspecto no menor que hay que tener presente está vinculado con las condiciones materiales en las cuales se desarrolla la tarea de enseñar. Si bien en el presente estudio sólo son mencionados algunos de ellos, por ejemplo lo salarial y los asuntos jubilatorios, éstos no se agotan allí. Las cuestiones relacionadas con la infraestructura escolar, el lugar donde se desarrolla principalmente la enseñanza, la definición y las características de la jornada de trabajo son algunas de esas cuestiones no sólo necesarias a la

hora de ajustar el diagnóstico sino para identificar las necesidades concretas requeridas si se piensa otra estructura del puesto de trabajo.

Por último, y de alguna manera para complementar el párrafo anterior, los puestos laborales docentes se han definido de acuerdo con el formato de una organización escolar graduada (grados, niveles modalidades) de cursada anual con definiciones curriculares con eje en las disciplinas. Se ha establecido un puesto laboral que se desempeña fundamentalmente frente a los alumnos, sin incluir como trabajo las horas en las que no se está frente a los alumnos y, en general, se contempla una organización de la tarea de tipo individual. Desde este punto de vista, se pone en discusión, aunque esto excede las posibilidades del presente informe, si las actuales coordinadas organizacionales de las instituciones favorecen la creación de trabajo docente en una modalidad que prime la circulación horizontal. En suma: cómo se piensa el trabajo de los maestros y profesores, bajo qué formato escolar condensa definiciones sobre lo que se espera que los maestros puedan desarrollar, ya sea solos o en colaboración con otros.

Para finalizar, quisiéramos subrayar que, de manera reducida, se han incorporado algunos temas relacionados con el malestar docente, aunque no esto ha sido abordado en profundidad atendiendo a los términos establecidos para el presente trabajo. Sin embargo, entender y complementar algunas discusiones alrededor del puesto de trabajo es, aún, una tarea pendiente. A modo de ejemplo, se podría estudiar el ausentismo docente, problemática compartida por los países involucrados en este estudio, como un indicador más de crisis. Se sabe que “ser” docente, en nuestras sociedades, ha perdido prestigio y reconocimiento social. En diferentes momentos y contextos han sido responsabilizados por los magros resultados en las pruebas de aprendizaje e interpelados por sus capacidades y competencias. Esta situación también condiciona, simbólicamente, las formas de desempeño y las discusiones acerca de la carrera laboral, que no deberían estar al margen de estas cuestiones.

Lo mencionado en los párrafos anteriores tiene el propósito de dar cuenta de la complejidad que implica abordar la temática vinculada con la carrera docente. Los estudios elaborados bajo este eje (las normas que regulan el trabajo de los maestros y profesores) intentan dar cuenta de algunas de esas complejidades, aunque es necesario continuar fomentando esta línea de trabajo para abordarlas en profundidad.

# COMPARATIVO DE PAÍSES DEL MERCOSUR

*Roxana Perazza*

## **Las normas que regulan el trabajo docente en clave comparativa A modo de introducción**

El presente estudio focaliza la mirada en los marcos administrativos y legales que regulan el ejercicio de la profesión docente en los niveles educativos de los sistemas declarados obligatorios por las leyes nacionales de cuatro de los países que integran el MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Para su elaboración se parte de las producciones realizadas por diversos especialistas convocados para tales fines por el proyecto. Con el propósito de desarrollar una mirada global sobre algunos temas, hemos dividido el informe en dos grandes bloques temáticos. En el primero se han reunido aquellos aspectos encontrados en los estudios realizados que, de alguna manera, delimitan el campo de análisis y a la vez actúan como factores intervinientes a la hora de describir y caracterizar la carrera de los docentes. En el segundo, se han listado preguntas, problemáticas abiertas, interrogantes comunes o vigentes a la hora de repensar el puesto de trabajo. De todos modos, cabe subrayar que la mirada en clave comparativa conduce a hallar algunos escenarios, actores, problemas y estrategias similares, aunque cada país presenta especificidades dado que la historia y la política educativa determinan rasgos únicos, rasgos que han configurado los procesos de toma de decisiones.

Las definiciones en relación con el trabajo docente convergen en algunos puntos; situaciones equivalentes, problemáticas y nuevas preguntas se suman a una temática clave como es el puesto de trabajo ya que, entre otras cuestiones, define y condiciona el ejercicio de la docencia. A grandes rasgos, en el marco de los países estudiados, en dos de ellos la norma laboral no ha sufrido modificaciones mientras que en los otros dos se han producido cambios que intentan responder a las nuevas demandas.

### Bloque I

#### *Acerca de los contextos*

La normativa educativa acompañó los ideales y propósitos en los procesos de consolidación de los Estados nación. Los avances de la vida democrática y sus interrupciones no son ajenos en estos países que, en los inicios del siglo XXI, pudieron plantearse la obligatoriedad de la educación para todos los ciudadanos con las implicancias que dichas decisiones acarrearán en el ámbito económico, social y laboral.

La primera mitad del siglo XX constituye, para la mayor parte de los países analizados, la consolidación del Estado nación (claramente para Uruguay y Argentina), con la consecuente expansión de la escolaridad primaria en lo que se refiere al sector educativo. Por su parte, la segunda mitad estuvo caracterizada por interrupciones<sup>1</sup> a los regímenes democráticos que redireccionaron los rumbos y condujeron a estos países al endeudamiento y, entre los modos del terrorismo de estado, a la desaparición forzada de personas. En la medida en que estos ciclos finalizaron, cada uno de los países debió emprender procesos de reconstrucción que adquirieron y adquieren en cada situación modalidades únicas. Aunque son compartidos los esfuerzos, se evidencia la presencia de diversas secuelas en algunas áreas.

La dictadura en Paraguay<sup>2</sup> fue extensa en el tiempo (1954-1989) y, con la recuperación democrática, la expectativa alrededor de la educación fue de la mano de un proceso de reconstrucción continuo vigente hasta nuestros días. La Ley de Educación de 1998 fue el puntapié inicial para que tres años más tarde se formulara el estatuto del educador profesional, la norma más reciente si lo comparamos con el resto de los países estudiados.

Como ya se mencionó, los cuerpos normativos desarrollados en la región actúan también como soporte de las políticas que hay que implementar, fijan el rumbo a largo plazo y, a la vez, sus procesos de reglamentación favorecen la implementación de medidas para solucionar problemas de larga data.

En Argentina cabe destacar que desde la Ley 1420 (1884) se acompañó y se sostuvo un proceso de expansión territorial y política para luego, en el siglo XX, consolidar el sistema escolar primario. En tanto, en la década de 1950, se comenzó a incorporar a los jóvenes al nivel secundario. En esos tiempos, en el marco del desarrollo de diversos procesos en relación con el respeto de los derechos laborales de los diversos sectores de la industria y los servicios, se gestaron antecedentes normativos significativos para la norma laboral docente de 1958 (véase el informe sobre Argentina).

Brasil cuenta entre sus antecedentes con la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1961. Actualmente, se encuentran vigentes la Constitución Federal de 1988 y la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) N° 9.394

---

<sup>1</sup> Los períodos militares implicaron medidas de intervención en las cuestiones curriculares (definición de contenidos) y en los criterios de selección de los perfiles docentes. Esto no sólo implicó que se suspendieran cursos, se cerraran carreras y facultades y se separara del cargo a un buen número de docentes sino que, además, muchos de ellos fueron detenidos-desaparecidos.

<sup>2</sup> Las expectativas de transformación social asociadas a la democracia después de la caída de Stroessner encontraron eco en el valor otorgado a la educación para contribuir al advenimiento de un nuevo orden social, lo que generó un clima que abonaba la necesidad de reformular sus contenidos y prácticas (Rivarola, 2000). En este cometido, el proceso de reforma educativa iniciado en los años noventa y las sanciones de la Ley General de Educación (1998) y del Estatuto del Educador Profesional (2001) constituyen hitos significativos.

de 1996. Durante el varguismo (1930-1945) el Estado cimienta las bases para el desarrollo industrial brasileño y se plasman los pilares de las normativas laborales para el sector trabajador en su conjunto vigentes hasta la actualidad.

En 1998, la sanción de la Ley General de Educación en Paraguay inauguró un período que alimentó el binomio (y la expectativa) educación-nación, binomio presente en los otros tres países restantes hacia fines del siglo XIX y principios del siguiente siglo, cuando la educación va de la mano de la movilidad social y de la expectativa de desarrollo y de bienestar. Con las especificidades del caso, la impronta de consolidación de un Estado de derecho otorgó a la educación un lugar significativo en dicho proceso.

Por su parte, Uruguay, a partir del Decreto-Ley de Educación Común de 1877,<sup>3</sup> crea una organización estatal básica con un inspector general y una red de escuelas públicas, un internado para la formación de maestras normalistas y los primeros lineamientos para regular el ejercicio de la docencia. Una educación pública, obligatoria y gratuita dará forma al desafío de integrar a todos sus pobladores. Ya en el siglo XXI, con la Ley de Educación 18.437 de 2008 reorganiza su sistema y revisa leyes anteriores para traducir las demandas y las necesidades de nuevos rumbos (véase el informe sobre Uruguay).

Los procesos de expansión y consolidación de los sistemas educativos necesitaron algunas condiciones básicas para poder satisfacer dichos propósitos, aunque no siempre se han podido mantener; por ejemplo, una inversión económica sostenida en el tiempo, una distribución de la oferta territorial justa, una diferenciación en las propuestas pedagógicas didácticas entre lo rural y lo urbano que respeten determinados criterios de calidad, una incorporación digna de poblaciones con culturas diversas y una distribución equitativa y reflexiva de aquellas cuestiones comunes que hacen y refuerzan a las naciones como tales.

Al mismo tiempo, con la expansión de los sistemas educativos, la elaboración de cuerpos normativos que establecieran criterios públicos y transparentes sobre diversas temáticas, acompañaron y consolidaron dichos procesos. Por ende, la organización de una carrera docente se constituyó en un requisito que había que incorporar en el listado anteriormente mencionado. Por esta razón, datan de esas décadas las primeras regulaciones de la carrera de maestros y profesores: en 1941 en Paraguay; en 1947 en Uruguay; en 1958 en Argentina y en 1971 en Brasil.

En la historia reciente, tras los procesos de recuperación democrática de los países analizados, se han revisado los cuerpos normativos educativos

---

<sup>3</sup> Aprobado en el Gobierno de Latorre, creado por José Pedro Varela (quien ocupó el primer cargo de Inspector General de Educación), sentó las bases filosóficas y la primera estructura nacional del sistema educativo uruguayo.

generales en función, también, de acompañar algunos de los desafíos enunciados.

En Uruguay, después del período militar y con la asunción del primer gobierno democrático en 1985, se aprobó la Ley de Emergencia de la Educación (15.739) que procuraba afirmar la estructura del sistema educativo y organizar la situación técnico-profesional de los docentes. Se trata de una ley que reguló el sistema educativo uruguayo durante veintitrés años.

Los años noventa encontraron a los Estados en los inicios de la recuperación democrática, con graves dificultades económicas y con la constatación de que aquella expansión escolar no había alcanzado los objetivos propuestos. La creciente influencia de las posturas neoliberales, con cuestionamientos sobre la eficiencia y la eficacia estatal, en términos generales, condujo a tomar algunas decisiones que tendían a reducir la incidencia del Estado en la cuestión pública (en las áreas de educación, salud, vivienda) y que estaban focalizadas en la resolución de los problemas económico-financieros, una de cuyas consecuencias fue la pauperización de las poblaciones.

Tras la paulatina retirada de la hegemonía del pensamiento neoliberal, uno de los objetivos planteados en la última década, con traducciones en distintas medidas y acciones, fue la extensión de la obligatoriedad de la educación. La escolarización universal y obligatoria de todos los jóvenes constituye un requisito y más de un desafío para las gestiones educativas con implicancias ciertas en el trabajo de sus docentes.

Argentina se propone trece años de escolaridad obligatoria y Brasil, nueve años y prevé su ampliación progresiva a catorce hacia el 2016 (Ley 11.274/06 y Enmienda Constitucional 59/09). La Educación Básica se distingue de la Educación Superior y se divide en Educación Infantil, Educación Fundamental y Educación Media. La Educación Fundamental corresponde a los años de escolarización obligatoria. Uruguay, ya en 1967, proclama la obligatoriedad de la enseñanza primaria y media, aunque fue reglamentada en 1973.<sup>4</sup> Paraguay, en 1998, establece con la Ley General de Educación la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Básica y, en el año 2010 (Ley 4.088), dicta la obligatoriedad de la Educación Inicial y Media.

### *División política y legislación*

La división política de cada país determina las competencias para legislar en torno a las cuestiones educativas y en relación con la carrera de los docentes y establece las instancias responsables de llevar a cabo las políticas. A grandes rasgos, el conjunto de los países del MERCOSUR estudiados presenta dos modalidades iniciales: en el caso de Paraguay y Uruguay, al ser Estados centralizados sin procesos de transferencia de sus servicios educativos, sus

---

<sup>4</sup> La Ley 14.101, aprobada el 3 de enero de 1973, establece en su art. 5 que la educación será obligatoria, común y general en el primer nivel para la Educación Escolar o Primaria y en el segundo nivel, hasta tres años mínimos, de la Educación Secundaria Básica.

gobiernos nacionales gestionan y regulan de forma directa; no es el caso de Argentina, en donde se ha transferido la responsabilidad de la escolarización a los estados subnacionales, ni el de Brasil, que ha descentralizado aun más su estructura de gobierno, ya que la Educación Primaria depende de los municipios y la Educación Secundaria de los estados que, a veces, se ocupan también de la Educación Primaria (pueden adoptar lo pautado a nivel nacional pero tienen la competencia de elaborar sus propias leyes).

Argentina, en 1994, finalizó el proceso de transferencia de sus servicios educativos iniciado en los años sesenta. Todas las provincias tienen a su cargo la totalidad del servicio educativo, es decir, la Educación Inicial, Primaria, Media y Superior no universitaria, lo cual no sólo demandó más recursos económicos sino que también supuso una reingeniería institucional para alojar a un buen número de docentes y empleados en sintonía con las políticas provinciales del área. Frente a esta situación, con graves problemas económico-financieros, el estatuto del docente nacional (Ley 14.473) operó como modelo de regulación de la carrera docente en la mayoría de los estatutos docentes provinciales, donde puede advertirse su influencia directa. Por ejemplo, las provincias de Santa Cruz (Ley 1023) y Neuquén (Ley 956) lo han adoptado de manera expresa en su territorio y las provincias de San Juan (Ley 5322) y Chubut (Ley VIII-N.º25, antes Ley 2152) han hecho lo mismo para los niveles de Educación Secundaria y Superior (véase el informe sobre Argentina).

El caso brasileño es emblemático tanto por su extensión territorial como por la diversidad de recorridos políticos, institucionales y culturales, elementos que brindan un panorama al menos complejo en materia normativa. Tal es así que cada estado tiene bajo su responsabilidad el sistema escolar y también a sus docentes; el estado municipal junto con el estadual tienen a cargo a los docentes de Educación Básica y Media respectivamente; el estado regula además el trabajo de los docentes privados de Enseñanza Fundamental y Media. Desde la legislación nacional se regula el trabajo de los docentes como empleados del estado y se fijan algunos requisitos básicos para el ejercicio de la docencia en todo el territorio, aunque es competencia de cada estado fijar sus estatutos y los *Planos de Carrera* (Planes de Carrera) que no son obligatorios sino orientadores (véase el informe sobre Brasil).

A fines de la década de 1990, en Brasil, tras la recuperación democrática (1985) y a través de la Constitución Federal de 1988, se establecieron, como se señaló, los criterios básicos vinculados a cuestiones laborales docentes, relacionadas con el ingreso, el ascenso y la elección del director con la necesidad de fijar un piso salarial profesional docente válido para todo el territorio. Pero posteriormente, durante el período del Gobierno de Cardoso (1994-2002), se pusieron en duda algunos de los principios estipulados en dicha Constitución y se avanzó en cuestiones legislativas que refutaban algunos logros y derechos alcanzados en la Constitución de 1988.

Sin embargo, en las últimas décadas, los gobiernos nacionales de ambos países no renunciaron a tener injerencia en la cuestión educativa y a influir en el rumbo de determinadas políticas. Por el contrario, a partir de diversas herramientas legales y del desarrollo de políticas nacionales en territorios subnacionales, trataron de direccionar los rumbos en las políticas que había que implementar en los territorios.

Brasil, en 1996, promulgó la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional y creó un fondo de financiamiento educativo (FUNDEF) vigente por diez años. Con estas dos normas federales estableció algunos criterios que impactaron en la regulación del trabajo en las escuelas. En los últimos años, propuso una nueva ley de financiamiento educativo (el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica*, 2007) y la Conferencia Nacional de Educación (CONAE, 2010), organizada por el Ministerio de Educación. Con la primera ley, establece las competencias del estado municipal y del estadual en relación con las responsabilidades con respecto a los servicios educativos que deben brindar y, con la segunda medida, logra establecer un piso salarial nacional que deben cumplir todos los estados. Para aquellos que no están en condiciones de afrontarlo, el Estado nacional ayudará a compensar el déficit.

Es posible hallar un esquema equivalente en Argentina en la Ley de Financiamiento Educativo (2005) con el establecimiento de la “garantía salarial”. A partir de ésta, el gobierno nacional acuerda un salario básico de ingreso a la docencia que debe ser respetado en todo el territorio nacional y acude en ayuda de aquellas provincias con dificultades económico-financieras para completar dicho monto. Además, de 2003 en adelante, se promulgó un cuerpo normativo que regula la educación nacional con la intención de quebrar la lógica de los años noventa. La Ley Nacional de Educación establece que las resoluciones definidas por mayoría en un órgano de gobierno, el Consejo Federal de Educación, deben ser implementadas por todas las jurisdicciones.

En los casos de Paraguay y Uruguay es el poder central quien tiene la responsabilidad en materia educativa, aunque se han impulsado procesos de descentralización y regionalización en cuestiones puntuales de gestión administrativa directa.

Los procesos de consulta y discusión y del monitoreo del cumplimiento de las obligaciones y derechos de los trabajadores recaen, en general, en la instancia estatal responsable. En algunos países, además, la responsabilidad es compartida entre el Estado nacional y el provincial y en otros, por ejemplo en Brasil, confluyen el Estado federal, el estadual y el municipal. Esto implica, en primer lugar, consensuar y negociar con varios interlocutores para convocar a instancias de negociación; en segundo lugar, que la regulación de la norma también tiene un componente económico significativo para los presupuestos de las administraciones educativas: debe contemplar la pirámide

salarial, la cantidad de cargos docentes por institución, los incrementos en el salario de acuerdo a la antigüedad en el cargo, además de otros componentes salariales, etc., lo cual exige prever y planificar fondos. Además, se debe garantizar un histórico reclamo presente en el sector sindical, el respeto y el cumplimiento de todos los derechos de los docentes en todo el territorio; es decir, que la ubicación territorial del trabajo no defina el cumplimiento o la no observancia de determinados derechos laborales básicos.

Como hemos señalado, en el marco del MERCOSUR, se despliega una variedad de situaciones político-administrativas en las que, en ocasiones, se yuxtaponen las competencias y los contenidos, como pareciera que se puede observar en el caso brasileño.

### *Las regulaciones del trabajo docente*

En el caso argentino, a partir de la sanción de la Ley 14.473 durante la presidencia de Frondizi, se organizaron las principales coordenadas que estructuraron el trabajo docente hasta la actualidad. En esa ley se definieron los modos de acceso a la docencia, las características del perfil del docente, se avanzó sobre los deberes y derechos y se estipuló las tres situaciones de revista específica del trabajo en la docencia.<sup>5</sup>

Como veremos más adelante, la norma argentina de 1958 comparte algunos contenidos con las de otros países. Sin embargo, la incorporación de representantes de los docentes a través del voto directo en asuntos relacionados con la carrera laboral constituye un aspecto distintivo en materia de política pública. En ese entonces, producto de diversas demandas de las organizaciones sindicales en formación, la constitución de instancias de cogobierno bajo el formato de juntas de clasificación y de disciplina fue una conquista celebrada y apoyada por las organizaciones sindicales.

En el caso brasileño, en 1971, es un gobierno autoritario quien promueve los primeros lineamientos para regular el ejercicio de la docencia a escala nacional: pauta el ingreso, la modalidad de concursos, la contratación de docentes y la vinculación de las calificaciones con la remuneración salarial (Ley 5.692). La regulación del trabajo docente a través del Consejo Nacional de Educación estableció las nuevas directrices para los Planos de Carrera por medio de la Resolución 2/09 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación (CEB/CNE). Estas directrices funcionan como parámetros marcos sin tener carácter obligatorio. Es la legislación estadual

---

<sup>5</sup> En dicho período las asociaciones docentes reactivaron sus históricas demandas: "...ya en 1956 marca un hito en el que se redactó el primer proyecto de estatuto del Docente. Fue obra de un viejo profesor muy reconocido: Próspero Alemandri, quien como señaló Bravo '[...] lo hizo junto con nosotros'" (Balduzzi y Vázquez, 2000: 26). Recién en el período democrático las demandas del sector crecen a fin de poder llevar a cabo el cumplimiento del estatuto y la necesidad de promulgarlo como ley.

y municipal la que regula el trabajo de los docentes en cuanto empleados directos de estados y municipios.

Como ya se mencionó, la ley de 1941 en el período dictatorial paraguayo fue el primer instrumento que reguló la carrera de los maestros y profesores de la enseñanza primaria y secundaria. Luego, en 1973, se promulgó la Ley de Escalafón Docente. En 2001, el Estatuto del Educador Profesional retoma algunos de los artículos de normas anteriores pero fundamentalmente incorpora a la evaluación tanto el ingreso a la docencia como el transcurso de la carrera –como criterio de ascenso–. Es decir, precisa cuestiones relativas a las evaluaciones del desempeño y escalona y especifica determinados criterios para el ascenso.

En Uruguay, es un gobierno democrático quien, en 1993, fija las bases para la regulación específica del trabajo de maestros y profesores de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Se reconoce como antecedente inmediato al primer Estatuto del Profesor aprobado en 1947. El sistema educativo estatal se subdivide en dos grandes organismos que separan la Educación Formal Superior de la Educación Formal Básica y Media (a cargo de ANEP) a través de sus Consejos Desconcentrados. La ANEP tiene un Estatuto Docente para aquellos docentes que se desempeñan en los niveles de enseñanza inicial, primaria, media, técnico-profesional y formación docente, aprobado por el Consejo Directivo Central (CODICEN) en diciembre de 1993 (una modificación del texto anterior, aprobado en marzo de 1986). Por su parte, la Universidad de la República (UdelaR) cuenta con su propio Estatuto del Personal Docente aprobado en abril de 1968 en sesión del Consejo Directivo Central (CDC) en instancias de cogobierno. En cada uno de ellos se describen detalladamente los requisitos, los derechos, los deberes, las características de la carrera docente y otros aspectos específicos vinculados al escalafón docente y a las atribuciones y al funcionamiento de sus órganos. Como en el resto de los tres países, los profesores universitarios se rigen con reglas de funcionamiento propias.

#### *La cuestión del financiamiento*

En los últimos años, sin duda, en todos los países del MERCOSUR el nivel de inversión pública para el sector educativo ha crecido significativamente; la expansión de la red de infraestructura y el proceso de recomposición de los salarios docentes son, quizá, los hitos más significativos que hay que subrayar. Sobre todo si se tienen en cuenta los porcentajes de inversión en materia educativa en la historia reciente de cada uno ellos. La cuestión del financiamiento es un punto central cuando se analizan las condiciones materiales del puesto de trabajo docente. Sostener la carrera docente implica para los gobiernos proyectar una inversión a largo plazo.

En la última década, Argentina logró alcanzar la meta propuesta por la Ley Nacional de Educación (2006): destinar el 6% de su PBI a la educación;

en Paraguay, en el año 2007 el porcentaje del PIB destinado a educación representaba el 4% mientras que entre 2008 y 2012 el presupuesto educativo presentó un aumento cercano al 60%. En Brasil, en 2012, la Cámara de Diputados aprobó el incremento de cinco puntos más de lo que ya se destinaba: es decir que se pasó del 5% al 10%. El estado uruguayo vuelca todos los años en la educación el 4,5% de su PIB: un incremento importante si se considera que en entre 2000 y 2002 representaba sólo el 2,6%. En todos los países analizados se han incrementado los salarios y en algunos, como en Paraguay, se han incorporado otros rubros remunerativos. Vale subrayar que en las administraciones públicas, los sueldos docentes representan entre el 80 y el 90% de los presupuestos del área y el reclamo por mejoras salariales subsiste a pesar de la implementación de algunas estrategias en esa dirección.

Como ya se señaló, tanto Brasil como Argentina, pese a haber tomado medidas que tienden a la descentralización en los años noventa, han desarrollado diversas acciones y medidas con el fin de incidir en los rumbos educativos de las instancias subnacionales. Brasil, en su constitución federal, establece que determinado porcentaje (18%) de los ingresos fiscales debe ir al sector de la educación. En 1996, una Enmienda Constitucional creó el *Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF), con validez de diez años. El FUNDEF (2006- 2020) creó fondos por estados (cada uno de estos fondos por estado tiene un “costo-alumno” unificado), estableció un valor mínimo nacional por alumno del que el gobierno federal sería responsable (complementando los recursos de los estados) y vinculó el financiamiento a la cantidad de alumnos matriculados en la enseñanza fundamental en cada red pública (municipal o estatal) de la respectiva unidad federativa. Diez años más tarde y bajo otro gobierno democrático se creó el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB).<sup>6</sup> Este hecho implicó avances significativos en cuanto a la extensión de la cobertura de la educación básica y además, con la creación de estos fondos, se han propiciado diversas dependencias y consejos que tienden a monitorear el proceso de implementación (véase el informe sobre Brasil).

En 2006, tanto Brasil como Argentina determinaron un piso salarial básico. Para Argentina esta garantía fija un salario de ingreso a la docencia igual en todo el territorio. En Brasil, el FUNDEF determina un piso salarial y, además, la convocatoria a la discusión de determinados temas de interés para el sector sindical docente. Allí, luego de dos años de disputa, se definió un puesto de trabajo que contemplara horas de trabajo rentado no frente a alumnos, lo cual amplió el modo de definir las tareas docentes, incluyendo definiciones sobre el trabajo de enseñar y la duración de la jornada de trabajo.

---

<sup>6</sup> El FUNDEB fue creado por la Enmienda Constitucional N.º 53/2006 y reglamentado por la Ley 11.494/2007.

En Paraguay, el proceso de recuperación salarial fue de la mano de la incorporación de algunos derechos no considerados hasta ese momento: el sector docente percibía una remuneración un 30% inferior en comparación con los sectores obreros. Recién en 2012 se hizo efectiva la equiparación al salario mínimo, aunque las desigualdades continuaron. Por ejemplo, el salario de un director era prácticamente equivalente al costo de la canasta y el salario de los maestros de grado representaba aproximadamente un 10% menos.

Uruguay también realizó esfuerzos económicos. En el año 2000, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) situaba a los sueldos docentes en el puesto 29, unos de más bajos de la región. De 2005 a 2013, los trabajadores de la educación pública tuvieron un aumento del 70%, aunque el salario sigue siendo considerado bajo por los representantes de los trabajadores.<sup>7</sup>

Si bien en casi todos los países hubo incrementos salariales, las demandas de las organizaciones sindicales no cesan: la persistencia en el reclamo por la mejora salarial y por la mejora en las condiciones materiales en las que se desarrolla la enseñanza son asuntos pendientes (y compartidos) en la agenda de cada país.

El incremento sostenido de la matrícula en las instituciones escolares de gestión privada hizo focalizar la mirada en las condiciones de trabajo de los docentes de dicho sector y visibilizó las diferencias con el sector estatal. Los procesos de organización de sus reclamos sindicales, en la mayor parte de los países estudiados, son específicos e independientes del resto de las organizaciones docentes; aunque en algunos casos mantienen lazos orgánicos y se suman a determinadas demandas con las demás entidades (ver el anexo).

Argentina desde 1947 con la Ley 13.047 establece una serie de criterios organizativos y de habilitación del sector privado y de disposiciones laborales con el fin de equiparar los derechos de los docentes de instituciones privadas con los del ámbito estatal. Desde ese año se conformó el sindicato argentino de docentes privados (SADOP) con secciones y delegaciones provinciales, que representa a los docentes.

La intervención del Estado en los espacios de negociación con el sector privado ha sido uno de los reclamos históricos de dicha organización sindical. En 2013, un reciente acuerdo privilegia la relación con los representantes de los empleadores y la participación del Poder Ejecutivo Nacional en el procedimiento para adoptar decisiones, a fin de democratizar las relaciones laborales docentes, de elevar los niveles de protección dados por las leyes y de especificar cuestiones no previstas en ellas. El marco normativo del puesto de trabajo del sector docente privado se rige por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y la Ley Nacional 13.047. La Ley 13.047, de 1947, equiparó algunos derechos de los docentes privados con los de los que trabajaban en

---

<sup>7</sup> Al momento de la escritura del presente informe, Uruguay se encuentra en conflicto gremial por cuestiones salariales.

el ámbito estatal, entre otros el salarial. Se pauteó que si la entidad privada no puede hacerse cargo de la totalidad del salario, es el Estado quien funciona como garante del mismo y debe subvencionar, a través de aportes, el salario hasta equipararlo con el sueldo docente estatal.

En Brasil, la *Convenção Coletiva Unificada da Educação Básica* establece un piso salarial para todo el Estado. Esta convención funciona como una “base” a partir de la cual los distintos sindicatos pueden lograr mejores condiciones laborales. La remuneración es fijada, en todo Brasil, a partir del cálculo del número de clases semanales (CLT) y la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino* (CONTEE) es la organización sindical que lleva la voz de los docentes del sector privado de todos los niveles.

En el caso del sistema educativo paraguayo, algunos artículos del estatuto del educador profesional hacen referencia explícita a los trabajadores de dicho sector, pero se rigen por el Código Laboral (Ley 213/1993) que garantiza el derecho a la protección a la maternidad, al acceso a la jubilación, a los beneficios de seguridad social. La Ley General de Educación establece las condiciones generales que guían el desarrollo de las instituciones educativas de gestión privada que otorgan títulos oficiales. Éstas deben ser reconocidas por las autoridades educativas competentes, estar sujetas a las exigencias de Ley General de Educación y a la supervisión de las autoridades educativas.<sup>8</sup> Los docentes gozan de los beneficios de la seguridad social, de la protección a la maternidad y de la jubilación. En lo relativo a los derechos y beneficios de los docentes que se desempeñan en el subsistema de gestión privada, determina explícitamente que los contratos laborales no pueden menguar los contemplados en las normas vigentes. En general, acceden por contrato al cargo y adoptan los criterios salariales vigentes en el sector público. En relación con las cuestiones disciplinarias, ante la vacancia de normativa, las disposiciones vigentes en el Estatuto del Educador Profesional pueden considerarse como la norma vigente (véase el informe sobre Paraguay).

En el caso uruguayo, la intervención del Estado en la definición del salario de los docentes del sector privado se realiza a partir de 2005 a través de los Consejos de Salarios, tripartitos en el ámbito privado y bipartitos en el ámbito de lo público. El Estado uruguayo regula algunos aspectos referidos a la habilitación y al funcionamiento de las escuelas privadas pero no subvenciona los salarios docentes.

En la mayor parte de los países, en las instituciones de gestión privada, las autoridades (los empleadores) son quienes elaboran los criterios de admisión y, también, de despido o desvinculación del personal. La heterogeneidad de criterios y de condiciones laborales está presente en las

---

<sup>8</sup> Las instituciones que pueden brindar educación son Iglesias o confesiones religiosas inscritas en el Registro Nacional de Culto, asociaciones y empresas con personería jurídica, así como personas de existencia visible.

instituciones de gestión privada. Los Estados han generado mecanismos de regulación en cuestiones relacionadas con lo institucional, la habilitación edilicia, el seguimiento en lo curricular, la aprobación de nuevas carreras, la acreditación de aprendizajes y títulos. Sin embargo, son escasas las herramientas de regulación de las condiciones laborales (admisión, ascenso y despido). La presencia de una organización gremial consolidada –como en el caso brasileño o en el argentino– constituye el principal resguardo de esas condiciones.

La carrera docente como tal no existe en el ámbito privado (al menos no está normada) y se ingresa al puesto de trabajo a partir de una entrevista o de otros pasos definidos por la institución. En Paraguay, por ejemplo, se accede al cargo con un contrato que respeta los derechos básicos. Los motivos de despido así como las posibilidades de ascenso, ya sea a un cargo de conducción o de asesoramiento, se constituyen en alternativas únicamente en función de los criterios del empleador.<sup>9</sup>

#### *Un actor político relevante: los sindicatos docentes*

Los procesos de organización y consolidación sindical en el sector educativo dependieron de las interrupciones al poder democrático padecidas en los países estudiados. Por ende, durante los períodos autoritarios, en algunos países fue prohibida toda actividad sindical para todos los sectores trabajadores o, en otros, los sindicatos fueron intervenidos. Así, se condicionaron los procesos de armado, expansión y consolidación del sector gremial. Al regir los derechos a la libre agremiación, a la huelga, a la organización, los sectores sindicales docentes ya fortalecidos presentaron sus demandas y su interés por participar en los aspectos fundamentales que arman su puesto laboral.

En el caso paraguayo, desde 1989, el movimiento sindical creció de forma cuantitativa y cualitativa. En 1990, se registraron aproximadamente cuatrocientas organizaciones gremiales. Protestas, huelgas y manifestaciones estuvieron concentradas principalmente en la recuperación de derechos básicos laborales. En el transcurso de la primera década del milenio, los principales protagonistas de las movilizaciones fueron los funcionarios públicos quienes rechazaban la política privatista, mientras que en 2001 el sindicalismo docente se convirtió en el actor central de las jornadas de protestas en reclamo de la sanción del Estatuto del Educador Profesional.

En las últimas décadas, en materia educativa, la experiencia indica que la presencia de los sindicatos en alguna instancia del proceso de toma de decisiones es casi indispensable en el área de políticas públicas. Los Estados, en ocasiones, a través de su normativa y producto de la voluntad política gubernamental, han estipulado diversos ámbitos para consensuar

---

<sup>9</sup> En Uruguay existe el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP) fundado al retornar la democracia, el 15 de junio de 1985.

y discutir alrededor de lo educativo con el sector sindical docente, quien ha conquistado lugares protagónicos.

Cabe destacar que el sindicalismo docente conserva una percepción y un reconocimiento social distinto de la percepción que tiene una buena parte de la sociedad sobre los sindicatos, sus dirigentes y sus reclamos; ellos se ubican en un lugar que los distingue de otros espacios sindicales. En términos generales, han podido demostrar capacidades y herramientas relacionadas con la comunicación y con la posibilidad de profundizar vínculos cotidianos y sólidos con diversos actores. Además, un gran número de maestros y profesores desarrollan su tarea percibiendo salarios empobrecidos y en situaciones injustas. Éstas son, en ocasiones, observadas o compartidas por la población que accede a la escuela, lo cual promueve el acuerdo y el entendimiento en materia de reclamos, aunque algunas familias critiquen la interrupción de las clases escolares. Un conjunto de acontecimientos y hechos los han ubicado en un lugar importante en relación con la sociedad. Al mismo tiempo, ese lugar les permite comunicarse y acercarse a los padres de sus alumnos.

En algunas normas analizadas, la participación del actor sindical en los asuntos relacionados con el puesto laboral está considerada y abre la posibilidad de cooperar en ámbitos de la política pública.

La norma argentina de 1958 presenta algunas notas que hay que resaltar en relación con la participación del sector gremial: intervienen en asuntos tan importantes como el acceso y el ascenso en la carrera y en cuestiones disciplinarias. Estos espacios de cogobierno se tradujeron en la conformación de juntas de clasificación y de disciplina integradas por docentes electos directamente por el voto de toda la población docente, con mandato y funciones establecidas. Luego de la finalización de los procesos de descentralización, esta modalidad se consolidó en casi todas las jurisdicciones. Por otra parte, la sanción de un estatuto laboral también acotó el margen de las arbitrariedades y el clientelismo partidario para el acceso o el ascenso a un cargo.

Así como en los años cincuenta diversas agrupaciones sindicales docentes argentinas bregaban por la sanción del estatuto, los sindicatos docentes paraguayos en 2001 demandaban lo mismo.

En distintos momentos históricos, las organizaciones sindicales llevaron a cabo discusiones al interior de sus estructuras gremiales sobre la noción de trabajo plasmada en la cotidianeidad de las escuelas y la descripción de los perfiles necesarios para poder llevarla a cabo.

Otra disputa se focalizó en la definición del lugar que las organizaciones sindicales docentes en relación con el resto de los trabajadores. La pertenencia o no a una determinada central de trabajadores ayudaría a construir la identidad de la organización. Esto implicó, para la mayor parte de las organizaciones sindicales docentes, adherir (o no) y referenciarse

(o no) a una central de trabajadores, con lo cual también se reforzaron sus demandas sindicales.

En el caso paraguayo, con la vigencia del estado de derecho, las organizaciones sindicales docentes obtuvieron la legalidad jurídica en 1992. El impacto de las políticas de ajuste, las marcas a fuego de un proceso dictatorial represor y extenso en el tiempo pueden resultar posibles explicaciones frente a un campo sindical docente fragmentado y debilitado. A pesar de la dispersión sindical, en la década actual, fruto de las diversas demandas y protestas sindicales, el sector docente ha conseguido el respeto de algunos derechos laborales básicos, como ser un reajuste salarial, el cobro de aguinaldo y el pago de aportes al seguro social (véase el informe sobre Paraguay).

En este caso, en el ámbito del Estado se ha establecido un espacio de convergencia para analizar mejoras al Estatuto del Educador Profesional a través de la creación de la Comisión de Dignificación de la Carrera del Educador Profesional y de funcionarios administrativos del Ministerio de Educación y Cultura (CODICEP), conformado por gobernaciones, sindicatos del magisterio y funcionarios administrativos del Ministerio de Educación y Cultura.

En 1978, el sindicalismo docente brasileiro “salió a las calles” para hacer oír sus demandas salariales y de mejora de las condiciones materiales de trabajo: diez años más tarde, ya gozaban del derecho de huelga. También al interior del sindicalismo docente tuvo un lugar privilegiado la discusión acerca del papel y la posición del docente en relación con el mundo de trabajo. Fueron años de militancia y discusión y, al mismo tiempo, de consolidación del sector. Las organizaciones docentes formaron parte y propiciaron el Foro por la Defensa de la Escuela Pública para intervenir en los debates de la Asamblea Constituyente. La Constitución de 1988 entre otras cuestiones fijó el derecho de los empleados públicos a la organización sindical y a la huelga, la gratuidad de la educación y la gestión democrática de las instituciones escolares.

La *Confederação dos Professores do Brasil* (CPB) (1990) se fusionó en la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) en 1990 con otras organizaciones y en sus filas se agruparon docentes, no docentes y especialistas. Ya para entonces el sindicalismo docente estaba mayoritariamente identificado con la Central Única de Trabajadores (CUT). En 1994 la CNTE había logrado firmar con el gobierno el *Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*.

En la última década, la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva al gobierno de la mano del Partido de los Trabajadores (PT) permitió incluir a este sector como una base de apoyo, lo que promovió una participación activa en las decisiones de política educativa. Con niveles de expectativas que no siempre han podido ser satisfechos, la CNTE cuestionó las políticas salariales y sobre

todo aquellas relacionadas con la evaluación de desempeño docente, lo que finalizó con la renuncia del ministro de Educación en 2003.

La persistencia en la región de los problemas relacionados con el salario de los docentes continúa vigente y la posibilidad de una solución a mediano plazo está lejos del horizonte. En el caso brasileño, las demandas de sus organizaciones sindicales giran alrededor de estos temas, y sobre las características del ascenso al cargo directivo (electo por la comunidad y fuera del escalafón de la carrera) y de la no contratación de docentes.

En Argentina, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la Argentina (CTERA), en 1973, se constituía como confederación con representaciones en cada provincia. Los docentes del sector privado ya se habían organizado sindicalmente en el SADOP y ya actuaba la Unión de Docentes Argentinos (UDA), una de las primeras organizaciones sindicales referenciadas en el peronismo.

La CTERA, antes y después de los procesos de transferencia, logró unificar los reclamos salariales con un discurso sólido en pos de la defensa de la escuela pública. La marcha convocada en 1988 y la organización de la Carpa Blanca en 1997 significaron dos hitos claves para entender su creciente protagonismo en la escena política argentina.

El caso uruguayo presenta otro escenario en relación con el lugar de los sindicatos: la participación en las asambleas técnico docentes (ATD)<sup>10</sup> y las negociaciones bipartitas. Desde 1947 se propiciaba la opinión y presencia de docentes en las instancias de la gestión pública, aunque no tenían (ni tienen aún) efecto vinculante en las decisiones (cuestión demandada por las organizaciones docentes). Se trata de un formato propio que ha cobrado vigor con la democracia. Cada centro tiene su ATD, y elige sus representantes a la ATD Nacional, que cuenta con fuerte representación gremial. Más aún, por iniciativa del Gobierno del Frente Amplio los gremios son convocados a discutir en diversas comisiones con las autoridades aspectos sustantivos de la educación (especialmente en educación primaria). Asimismo se han convocado a participar en Debates Educativos Nacionales. Por otra parte, vale la pena señalar que algunos de los dirigentes gremiales han asumido funciones ejecutivas en la gestión pública.

La Federación Uruguaya de Maestros (FUM-TEP) funciona como federación con filiales en todo el país y es la organización de más larga data, dado que sus antecedentes remiten a 1945. Aglutinó a los maestros de Educación Primaria de la Confederación de Maestros del Uruguay y la Federación de Asociaciones Magisteriales del Uruguay (FAMU). Al igual que en otros países, la organización sindical está definida por las características del puesto

---

<sup>10</sup> Asambleas Técnico Docentes (ATD) en cada uno de los Consejos desconcentrados que integran la ANEP, es decir, el Consejo de Enseñanza Primaria, el Consejo de Enseñanza Secundaria y Técnico Profesional y el Consejo de Formación en Educación.

de trabajo en determinado nivel educativo. De este modo, se ha formado, en los años sesenta, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES).

El formato de gestión uruguayo es el único, en el conjunto de los países analizados, que otorga un espacio institucionalizado de consulta a los cuadros sindicales (Ley 18.508 de Negociación Colectiva). En Argentina, en el espacio del Consejo Federal de Educación –en el que se reúnen todos los ministros de educación provinciales junto con el ministro de educación nacional–, también está estipulada la presencia de los representantes nacionales de los gremios docentes, sin embargo la primera vez que se los convocó fue en el transcurso de 2013.

Se ha presentado cómo todas las organizaciones sindicales docentes, de alguna manera, han influido, y lo continúan haciendo, en el rumbo de las decisiones de la política educativa de cada país. Además, algunas de ellas son miembros activos de organizaciones docentes internacionales. También la mayor parte ha desarrollado e implementado diversas estrategias de formación y de comunicación para sus afiliados a través de revistas, libros, foros, cursos, seminarios y debates sobre cuestiones de política educativa, laborales o didácticas. Algunos referentes de este espacio han incursionado también en las áreas de las políticas partidarias, participando en listas legislativas u ocupando puestos en la gestión pública.

En cada uno de los países estudiados, el sector docente representa un número significativo de personas empleadas por el Estado: en Paraguay son más de 75 000 docentes, en Uruguay alrededor de 60 000, en Argentina alrededor de 900 000 y en Brasil alrededor de 3 000 000. Por ende, las políticas para con el sector obligan a sostener una inversión importante y un espacio de diálogo significativo y sistemático dentro de la administración pública de cada país.

### *La negociación colectiva*

Los escenarios de negociación con las organizaciones gremiales son instancias complejas: allí se ponen a la orden del día las iniciativas, los reclamos y necesidades, las deudas pendientes de los Estados en relación con el sector y se intenta establecer a priori qué aspectos no se pueden cambiar y cuáles, en cambio, sí son factibles de ser modificados. Los gobiernos de la educación pueden tener varios interlocutores a la hora de presentarse a la mesa de negociación: las organizaciones gremiales a nivel nacional (que pueden ser confederaciones, asociaciones, etc.), los representantes gremiales a nivel local (que pueden representar a los docentes provinciales, a los estatales o a los municipales), las entidades profesionales y los representantes docentes del sector privado. La construcción de espacios de negociación y de acuerdo sobre determinadas acciones y cambios es una base indiscutible para la implementación de políticas de largo alcance.

Según el análisis de los informes los cuatro países estudiados se utilizan fuentes jurídicas para la regulación de las condiciones de trabajo del sistema educativo: la constitución, la legislación y los acuerdos colectivos. Todos establecen mecanismos formales o informales de negociación colectiva.

Argentina constituyó su primera paritaria nacional en el año 2008. La Ley de Financiamiento Educativo 26.075/05, en su artículo 10, estableció expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva a nivel nacional. Dicha norma habilitó para el ejercicio de dicho derecho a aquellas organizaciones nacionales con personería gremial. Además, las cláusulas contenidas en un acuerdo paritario rigen para todos los trabajadores que se desempeñen en la actividad docente, estén o no afiliados a los sindicatos.

Brasil, por su parte, mantiene en el sector público mecanismos informales de negociación colectiva tanto a nivel municipal como estadual y federal. Diferentes son las condiciones laborales de los docentes privados, que están reguladas no sólo por la CLT sino también por convenios colectivos de trabajo desde el año 1943 (CLT 1943, Decreto Ley 5.452).

En Paraguay, el principal avance lo constituyó la Ley del Estatuto del Educador sancionada por el Poder Ejecutivo en 2001. Sin embargo, en el sistema educativo docente paraguayo no se constatan, a la fecha, mecanismos institucionalizados de negociación colectiva.

En el caso de Uruguay, el nuevo Gobierno (2005) intentó revertir el modelo implementado desde 1991 convocando a los consejos de salarios y reinstaurando el proceso de negociación colectiva. Así, el Decreto 104/05 habilitó la conformación de un comisión bipartita para dar marco regulatorio a la negociación del personal de la Administración Pública. Por ende, fue el principal antecedente a la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público (18.508), sancionada en el año 2009. Dicha ley regula las relaciones laborales del empleo educativo uruguayo. A la fecha, no se han producido modificaciones relevantes en esta materia.

## Bloque II

En este bloque se despliegan algunas de las características que conforman el puesto de trabajo y la carrera docente, se plantean las diferencias y las similitudes halladas en las normativas de los países y se incluyen las propuestas de organización del puesto docente descriptas en los estudios realizados en el marco de los países de la Unión Europea: Inglaterra, España y Francia. Bajo este bloque se reunieron aquellas definiciones con injerencia directa en la práctica profesional en el día a día de la tarea y, por supuesto, en el marco de la institución escolar.

### *Las definiciones del puesto de trabajo docente*

En una primera lectura de las normas estudiadas, se podría afirmar que las definiciones acerca del trabajo de maestros y profesores están teñidas de

una impronta individual. Se lista un conjunto de características (de índole personal y del orden de lo “moral”) que debe reunir aquel que aspira a ocupar ese puesto en cuanto responsable de los procesos y de los resultados obtenidos en los aprendizajes.

La definición de “puesto laboral” no contempla un tiempo “extra clase” rentado para el desarrollo de determinadas tareas afines a la tarea de la enseñanza; menos aún es factible hallar en la norma pautas que apunten a la promoción de trabajo junto a otros colegas en función de revisar y mejorar las prácticas. Se sostiene, así, la idea de un trabajo individual dentro de la institución escolar y no se infiere la posibilidad de un trabajo colaborativo con otros profesionales o colegas que acompañen y complementen la tarea; menos aún se hace mención al trabajo con diversas organizaciones o instituciones de la comunidad.

Las diferencias entre países en relación con la concepción de trabajo son escasas: tres de las cuatro normativas analizadas definen la tarea de enseñar fundamentalmente como aquella que se desempeña frente a alumnos. Sin embargo, la principal singularidad se ha encontrado en la normativa brasileña: allí se establece en la definición del puesto de trabajo la incorporación de horas extra clases rentadas para complementar la tarea áulica, para llevar a cabo acciones relacionadas con la planificación y la corrección de trabajos, aunque vale aclarar que su implementación en el territorio es desigual.

En la norma uruguaya, como describiremos más adelante, está estipulada la renta de una hora de trabajo fuera del horario de clase (una hora cátedra y en el nivel secundario).

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre una definición del puesto de trabajo docente enfocada en un solo aspecto: el de la enseñanza en el aula. Si se considerara trabajo a las tareas desarrolladas fuera de las aulas y con otros colegas o a lo que pueden llevar a cabo otros docentes para acompañar y complementar el trabajo de enseñar, sería preciso identificar, en la carrera docente, otros criterios que estructuraran otros puestos de trabajo, que no necesariamente se refirieran a estar en el aula. Este punto aporta varias cuestiones para el análisis: una definición de trabajo centrada en el aula invisibiliza, por un lado, otros puestos laborales en la institución escolar que se asumen como necesarios si se pretende dar cumplimiento a las políticas de obligatoriedad escolar. Al mismo tiempo, se omite la exigencia, vigente para el sector, de ampliar y diversificar los puestos de trabajo para habilitar diversos recorridos laborales que permitan asumir otros desafíos y miradas sobre la enseñanza y que contemplen recorridos internos que habiliten la posibilidad de “salir del aula para luego volver a ella”. Una carrera que puede implicar treinta años promedio en la vida de las personas, por ende se podría proponer cierta diversidad en la conformación de los puestos de trabajo de la mano de las nuevas demandas que la escolarización universal requiere.

No está de más subrayar que las definiciones sobre el puesto de trabajo docente influyen y determinan los desempeños profesionales. Por lo tanto, cómo se lo define no sólo tiene impacto desde el punto de vista laboral sino, también, en las prácticas de la enseñanza y el aprendizaje.

En los casos de Argentina y Uruguay, cabe consignar que la definición de la carrera docente cimentó sus bases en la década de 1940 y 1950. Ambos países compartieron el ideal de una escuela pública en expansión para alcanzar en su cobertura a cada vez más poblaciones. En este sentido, fue necesario configurar una carrera laboral que incorporarse a miles y miles de docentes con reglas claras para funcionar y garantizar mecanismos públicos de regulación y control sobre el trabajo docente. Así, se establecieron criterios y perfiles para el ingreso al sistema, escalafones de ascenso, etc. La expansión de *esa* escuela sostenía *ese* puesto de trabajo (sustentada en definiciones político-pedagógicas y laborales). Sesenta años después, podemos reconocer cambios en *esa* escuela, maestros con otras preguntas, un sistema educativo que “estalla” al intentar dar respuestas a los viejos y a los nuevos retos que se han ido incorporando. Sin embargo, el formato básico de dicha carrera poco ha cambiado.

Las carreras docentes de Paraguay, de Uruguay y, en menor medida, de Argentina contemplan mecanismos de promoción horizontal. Es decir, en los primeros dos casos se ha estructurado un escalafón compuesto de cinco y siete grados respectivamente, sin que ello modifique las características de la tarea del docente frente al aula ni cambie el monto de su salario.

En el caso paraguayo, para el ascenso a un escalafón superior se toma en cuenta la antigüedad en el cargo (cinco años de ejercicio en el grado inmediatamente anterior) junto a la capacidad técnica del docente. Ésta se estipula de acuerdo con los siguientes criterios: evaluación del desempeño: 50%; calificación y certificación profesional: 30%; investigación: 20%.<sup>11</sup> Los docentes efectivos integran el sistema escalafonario correspondiente al sub-sistema al cual pertenecen ingresando en primer grado. El ordenamiento de los docentes dentro del escalafón se realiza atendiendo a tres elementos: la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado, la aprobación de los cursos que se dispongan y reglamenten para cada cargo y la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado. Luego del ingreso como efectivo en primer grado, la carrera docente incluye la posibilidad de ascender dentro del escalafón cubriendo los siete grados que lo componen. No supone un cambio en las actividades sino un reconocimiento que genera

---

<sup>11</sup> En el Estatuto de 1941 las promociones se determinaban en función de la jerarquía profesional, la antigüedad y la foja de servicios. Con posterioridad, la Ley 416/1973 de Escalafón Docente planteaba que los docentes podían gozar de ascensos quinquenales por “cualquiera de las siguientes razones”: servicios satisfactorios, títulos o certificados de estudios y méritos excepcionales (art. 7).

una mejora en la retribución salarial y que permite ocupar otros roles dentro del centro educativo.

En el caso de Uruguay la carrera docente se asocia con el escalafón de siete grados, pero la progresión dentro del mismo se efectúa sólo por antigüedad. La carrera docente tiene la forma de una meseta porque se extiende en el tiempo con muy pocas posibilidades de movilidad vertical. El ordenamiento de los docentes dentro del escalafón se realiza tomando en cuenta tres elementos: la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado, la aprobación de los cursos que se dispongan y reglamenten para cada cargo y la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado (ver el informe de Uruguay).

En el caso argentino, el escalafón docente es más reducido que el anterior y la diferencia fundamental se constituye a partir de un cambio en el puesto de trabajo (ejecución y conducción). Es decir, si es frente a alumnos no se proponen cambios en el escalafón; éste empieza a regir en la medida en que el docente opta por concursar para un cargo de ascenso (ver el anexo).

La noción de trabajo de los maestros y profesores precisa contextualizar y comprender los parámetros históricos bajo los cuales se concibió de la mano de los procesos de organización de la escuela estatal. Al mismo tiempo, requiere ser revisada y analizada “en diálogo” con las coordenadas actuales. Si bien la temática planteada excede los alcances del presente estudio, reflexionar sobre el trabajo de los maestros, sus normas, la organización escolar y sus metas son cuestiones en íntima relación. Sólo a partir de la idea que sostiene que, en estos tiempos, se le exige al docente capacidades para incorporar a su trabajo los intereses y las preguntas de otros sujetos, para generar espacios de enseñanza empáticos, para leer y formarse y, también, para introducir las nuevas tecnologías se puede repensar las condiciones laborales. En la misma línea de pensamiento, se le demanda que pueda establecer vínculos con las familias, que responda ante sus autoridades y que desarrolle eficazmente su trabajo en condiciones materiales y simbólicas deterioradas. Esta diversificación en las demandas, junto a otras, podrían generar insatisfacción y sufrimiento laboral, en los términos de Dejourn (2013), tanto más al ser espectadores de anuncios y discursos públicos que enaltecen su labor como docente y que, simultáneamente, desconocen e invisibilizan la variedad de componentes simbólicos (y materiales) que intervienen en la tarea de la enseñanza de una gran mayoría de docentes.

Coincidimos con Dejourn (2013: 35) cuando señala “que en las sociedades modernas, con la reorganización del trabajo, como consecuencia de las últimas reformas estructurales, se han creado condiciones estructurales extremadamente dolorosas en relación con los valores del trabajo bien hecho, el sentido de la responsabilidad y la ética profesional”.

En sistemas desiguales y complejos, los factores ya mencionados configuran un puesto laboral en crisis y, tal vez, los crecientes porcentajes de

ausentismo docente presentes en todos los países estudiados podrían sumarse como un argumento más que ayude a comprender y a complejizar el escenario laboral docente. También, un buen número de maestros y profesores atraviesan situaciones que van de la mano del sufrimiento laboral al constatar las reducidas herramientas disponibles para repensar la enseñanza en contextos modernos y desiguales. En otro orden de cosas, los medios de comunicación social, en ocasiones, adjudican a esta profesión un castigo o una responsabilización “por... no estar a la altura de las obligaciones de la organización del trabajo: obligaciones de tiempos, ritmo, formación, información aprendizaje, nivel de conocimiento y diplomas, experiencia, rapidez en la adquisición de hábitos intelectuales y práctica” (Dejours, 2013: 32). En estos contextos, aumentar el lente sobre la normativa que regula el trabajo docente puede ser un cambio de enfoque que vaya acompañado por otras medidas también necesarias.

#### *Criterios que estructuran las carreras docentes*

Si recapitulamos, podemos decir que las carreras laborales docentes tienen una movilidad interna restringida, con escasa variedad de funciones y de cargos correspondientes. Su estructura es ascendente. A los docentes se les presentan reducidas oportunidades de cambiar de puesto de trabajo sin que esto implique un ingreso a algún cargo de conducción. Entre otras consecuencias, es probable que las expectativas laborales (que pueden ir de la mano de cambios en el puesto de trabajo, de la asunción de otras funciones, de la posibilidad de reincorporarse al trabajo áulico por un tiempo, del cambio de escuela con el mismo cargo pero con otra función, etc.) se terminen estandarizando en la vida activa de las personas.

Algunas normas dividen la docencia frente a alumnos y no frente a alumnos (a modo de ejemplo, Argentina utiliza los términos “ejecución” y “conducción” y Uruguay “directa” o “indirecta”); otras proponen un camino escalonado, como es el caso de Uruguay y Paraguay; y todas las normas analizadas incorporan elementos de evaluación de la práctica de los docentes.

Brasil<sup>12</sup> introduce en su norma algunas cuestiones distintivas. A saber, establece que el puesto de trabajo docente se compone de horas de trabajo frente a alumnos y horas extra clase y ambas funciones complementarias forman parte del puesto de trabajo y, por ende, de su remuneración. De cuarenta horas semanales, un tercio deberían ser dedicadas a tareas extra clase.

En algunos municipios y estados de Brasil se implementan los incentivos económicos como modalidad de estímulo y valoración del trabajo docente realizado acorde a los resultados obtenidos en evaluaciones del aprendizaje en las escuelas. Además, se pondera monetariamente los títulos docentes. Asimismo, el cargo de director se distingue del resto de las normativas

---

<sup>12</sup> Se recuerda que la normativa analizada corresponde a Rio de Janeiro.

analizadas. Es electivo, no forma parte de la carrera laboral docente y permite que un docente pueda ser elegido por la comunidad como director y, una vez cumplido su mandato, pueda *volver* al aula.

En las instituciones de educación secundaria uruguayas se ha incorporado una remuneración complementaria como parte del desempeño docente (es decir que no se puede renunciar a ellas sin renunciar al grupo de horas). Se adjudica un mínimo básico de una hora a todos los docentes y se incrementa en relación directa a la cantidad de horas-aula que se asumen por institución con un tope de cuatro horas (salas docentes para la coordinación del nivel o centro).

En todos los casos, la antigüedad en el cargo es el ítem principal ponderado en la remuneración. No obstante, se encuentran en diversas normas otros ítems salariales. Por ejemplo, en la norma de Argentina se establece determinado incremento salarial por desarrollar el trabajo de enseñar en determinadas zonas y en la norma de Uruguay el presentismo es un adicional salarial.

Tanto en Uruguay y en Paraguay como en Argentina se han establecido mecanismos de ascenso a otros cargos a través de concursos públicos, mientras que en Brasil recae sobre cada estado y municipio establecer los criterios para los ascensos.

Un escalafón docente lista y organiza los cargos y las funciones que pueden cumplir los docentes; puede contemplar las funciones docentes, incluso aquellas de índole técnico-pedagógicas. En Argentina, por ejemplo, el escalafón docente de los tres niveles educativos obligatorios culmina en el cargo de subdirector del área (cargo de gobierno del nivel) y en Paraguay la norma incluye no sólo las funciones docentes técnico-pedagógicas sino también las administrativas.

En algunas de las normativas analizadas está presente la posibilidad de contratar temporariamente a docentes (Paraguay y Uruguay). En otras, esto no está regulado pero en ocasiones las administraciones educativas convocan a un determinado perfil docente para que forme parte de un nuevo programa o proyecto bajo la figura del contrato.

El Estatuto del Educador Profesional en Paraguay define dos tipos de relación laboral o contractual, vigentes tanto para el sector público como para el privado: titularidad (a la que se accede por nombramiento o contrato) e interinato temporal. La norma contempla asimismo la figura del docente contratado cuando se presentan situaciones excepcionales de creación de nuevos cargos o de cobertura de cargos cuyos titulares se encuentran con goce de licencia; dichos contratos no pueden exceder el plazo de un año y no está permitida su renovación o prórroga (ver el informe de Paraguay).

En este país se produce una situación particular cuando los directivos de una escuela convocan para cubrir cargos vacantes a docentes o estudiantes sin nombramientos oficiales ni las partidas presupuestarias aprobadas. Es

decir que los docentes asumen la responsabilidad de enseñar sin percibir los haberes correspondientes. Luego, tras una determinada cantidad de años, se los incorpora al sistema laboral a través de titularizaciones masivas.

En Argentina, la estabilidad docente está garantizada en todos los estatutos docentes de todas las jurisdicciones educativas del país y se ve reforzada por prácticamente todas las leyes del área de educación (LEN 26.206; Ley de Educación Superior 24.241 y el resto de las leyes provinciales; sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que carece de ley de educación– Formosa, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego no contienen mención alguna) e incluso en las propias constituciones (como expresamente lo prevén las de Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero).

La LEN (2006) establece entre los derechos de los docentes el “mantenimiento de su estabilidad en el cargo en tanto su desempeño sea satisfactorio de conformidad con la normativa vigente”. Por su parte, la Ley de Educación Superior (1995) propicia otro modelo de estabilidad docente para los docentes de institutos de educación superior de gestión estatal “sujeta a un régimen de evaluación y control de la gestión docente, y cuando sea el caso, a los requerimientos y características de las carreras flexibles y a término”. Sin embargo, hasta la fecha, no existe evidencia de que se haya aplicado de esta manera.

En el caso uruguayo, la estabilidad en el cargo está garantizada para los docentes del Nivel Primario, no así para los profesores del Nivel Secundario. Los profesores de Enseñanza Media, de Enseñanza Técnico-Profesional y de Formación Docente son efectivos en su unidad docente, es decir, lo son de una determinada cantidad de horas de clase habilitadas por el estatuto (20 h semanales/mensuales HSM). Sin embargo, al inicio del período escolar deben elegir, según su ubicación en el escalafón docente, en qué institución escolar (liceo o establecimiento) pueden desempeñar sus horas. La ubicación en el listado condiciona las posibilidades de poder concentrar todas las horas en un mismo liceo. Si éste no es el caso, los profesores año tras año deben reubicar “sus horas” en los distintos liceos (lo cual supone cambios de horarios, de turnos y de cursos anualmente).<sup>13</sup>

### *Normas y políticas docentes para el sector*

En algunas de las normativas analizadas, se han encontrado los susten- tos legales necesarios para llevar a cabo políticas para el sector docente: los

---

<sup>13</sup> Éste es un claro ejemplo acerca de cómo la norma estructura y determina un puesto laboral y, en consecuencia, configura un desempeño docente determinado. En Educación Secundaria, se afirma la necesidad de contar con cuerpos estables de profesores para poder desarrollar y sostener proyectos institucionales de mediano plazo, dado que la continuidad del docente ayuda a acompañar los trayectos escolares de sus alumnos año tras año en contextos con altos índices de abandono y repitencia, entre otras cuestiones.

incentivos económicos, la evaluación de los desempeños y la capacitación de los docentes constituyen ejemplos ilustrativos. Dichas acciones de política pública tienen un marco normativo de base en los estatutos laborales al que se le suman otras normas, nuevos organismos o nuevas funciones. Es decir, sostienen y direccionan las políticas. En este punto, se describirán los lineamientos generales presentes en las normas y en las perspectivas de algunos actores sobre estos puntos, algunos de los cuales albergan discusiones y polémicas aún no resueltas.

Con diferente desarrollo e implementación, las normativas estudiadas plantean la evaluación de los desempeños docentes mientras que, en el caso de los incentivos económicos, Brasil ya lo está implementando y Paraguay se lo ha propuesto.

Brasil introduce en su norma algunas cuestiones distintivas. A saber, establece que el puesto de trabajo docente se compone de horas de trabajo frente a alumnos y horas extra clase y ambas funciones complementarias forman parte del puesto de trabajo y por ende, de su remuneración. De cuarenta horas semanales, un tercio de las mismas se deberían dedicarse a tareas extra clase.

En algunos municipios y estados de Brasil se implementan los incentivos económicos como modalidad de estímulo y valoración al trabajo docente realizado acorde a los resultados obtenidos en evaluaciones del aprendizaje en las escuelas. Además, se pondera monetariamente los títulos docentes. Algunos sectores<sup>14</sup> descreen de que la mejora de los aprendizajes conduzca a estas opciones. Diversos estudios han comprobado que, en general, no

---

<sup>14</sup> En América Latina, a partir de los años noventa, los incentivos económicos basados en este supuesto adquirieron diversos formatos. Algunos se centraron en los docentes: los más conocidos son el pago por mérito y el pago por capacitación, y otros hicieron foco en la institución escolar: los incentivos a las escuelas o el incentivo a un grupo de docentes tras la presentación de un proyecto y su posterior evaluación. Si se quiere repensar el incentivo económico en un marco escolar, es posible advertir algunas cuestiones. La primera de ellas está vinculada a que, una vez que un docente ha alcanzado el tope máximo, el incentivo como tal pierde significado; en segundo lugar, si se relaciona el pago de incentivos económicos con la capacitación, se sabe que dificulta y confunde las metas y los objetivos diseñados para la formación continua. Si la medida selecciona a la institución escolar como la principal beneficiaria, la experiencia indica que, en las políticas de cupo según las cuales las escuelas compiten entre sí por recursos limitados, en general obtienen los incentivos siempre las que cuentan con mejores herramientas institucionales o, si la competencia se establece entre docentes de una misma escuela, en principio se producen situaciones conflictivas en la vida cotidiana escolar. Por otra parte, optar por una política de incentivos económicos para el sector docente expresaría la superación de otra situación bien conflictiva como es la salarial. Las remuneraciones de los maestros y profesores aún en muchos países de la región constituye un asunto que hay que resolver. La búsqueda de soluciones coyunturales pone al descubierto la ausencia de estrategias a largo plazo y, en general, es un problema cíclico, sin resolución. Implica constantes negociaciones entre sindicatos y Gobiernos y la amenaza continua de huelgas docentes con la consecuente pérdida de días de clases (Perazza, 2013).

han actuado como estímulo o modelo para el resto y que, en ocasiones, las instituciones escolares recurren a diversas estrategias para el mantenimiento de dichos premios y que aquellas con reducidas capacidades institucionales y con problemas en la calidad de los aprendizajes de sus alumnos continúan en la misma situación.

Paraguay no implementa una política basada en incentivos económicos. Sin embargo, ésta está contemplada en la normativa vigente y en el Plan Nacional de Educación presentado en 2001, en el mismo sentido adoptado por Brasil.

El Ministerio de Educación y Cultura paraguayo estableció un sistema de Evaluación de Desempeño del Educador Profesional que abarca a todos los maestros y profesores de las escuelas estatales y privadas. La intención en el mediano plazo es implementar una certificación de los docentes (Certificación de los Educadores Profesionales)<sup>15</sup> que se articularía con los procesos de evaluación, con programas de formación continua en servicio y con los incentivos.

El Plan Nacional de Educación 2024 paraguayo menciona explícitamente la evaluación del desempeño cuando alude al “desarrollo profesional de los educadores y las educadoras” mediante el diseño y la implementación de la carrera docente y la evaluación sistemática del desempeño para la certificación de los educadores profesionales. Estipula también un incremento salarial en forma de reconocimiento a la tarea ya que, supuestamente, tendría un correlato en la mejora de la práctica y en la capacitación docente.

Argentina y Uruguay no han optado por estrategias de incentivos económicos<sup>16</sup> pero sí por mecanismos de evaluación del trabajo de los docentes. En los últimos años, se han profundizado los debates sobre los alcances y los límites de la evaluación docente entre los gobiernos de la educación y las entidades gremiales.

Ambos países, básicamente, comparten un esquema de evaluación del desempeño en el cual interviene la dirección del establecimiento, quien realiza una evaluación anual del trabajo de los docentes a su cargo. Ésta consta de informes confeccionados por la dirección (e inspectores, en el caso uruguayo) producto de las observaciones realizadas a lo largo del año. Los resultados obtenidos no se vinculan con el salario. En ambos casos, la evaluación del desempeño docente está prescripta en las normas regulatorias. El docente tiene que notificar lo informado y, si no está de acuerdo, tiene la posibilidad de recusarlo.

---

<sup>15</sup> La certificación documental es la valoración de los antecedentes académicos y laborales de los educadores a través de la puntuación de los títulos, los certificados y las constancias, de los méritos y de los años de experiencia laboral, que otorga el puntaje correspondiente y determina los cargos a los cuales se puede acceder por Concurso Público de Oposición. También es uno de los requisitos para solicitar un movimiento de personal (Circular DGGTH N° 03/2008).

<sup>16</sup> Aunque en algunas jurisdicciones de la Argentina el presentismo es parte del salario docente.

Los docentes argentinos son evaluados en las instancias de concurso para ascender a un cargo de conducción y los docentes paraguayos lo hacen al inicio de la carrera. En Uruguay, se implementa una evaluación de mérito con los aspirantes a otros cargos de ascenso. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, una institución surgida de la nueva normativa educativa, tiene, entre sus funciones a futuro, llevar a cabo las evaluaciones de desempeño docente. En el caso brasileño, la evaluación del desempeño se realiza a través del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP) (2005), organismo encargado de implementar los procesos de evaluación de los alumnos cada dos años y también la de los maestros y profesores. El Consejo Nacional de Educación la considera el mecanismo por excelencia para avanzar en la carrera. Aunque este tema es siempre polémico entre sindicatos y gobiernos, esta resolución fue promovida con apoyo sindical. La CNTE (2011) sostiene que la evaluación debe ser procesal, cualitativa, sistémica, democrática y debe concebirse como un instrumento de perfeccionamiento del sistema educativo. Posición similar sostiene la CTERA (2013) en Argentina.

En el caso de los docentes de Río de Janeiro, la evaluación queda a cargo del superior directo, el director de la escuela donde trabaja. Durante los primeros tres años (de prueba) el docente es evaluado trimestralmente.

La cuestión en relación con la evaluación de los docentes genera polémicas así como lo hace la incorporación de incentivos económicos en términos de estímulos a la tarea de enseñar. Los gobiernos de los países estudiados participan del debate sobre las relaciones entre mejora de la práctica profesional docente y la evaluación de desempeño. En tal sentido, vale hacer propias las palabras del Lic. Ravela<sup>17</sup> cuando se pregunta al respecto:

¿Voy a hacer solamente un esquema de tipo formativo, de acompañamiento o voy a hacer una cuestión con consecuencias y con calificación tipo evaluación, o voy a hacer un *mix* de las dos? Creo que no hay algo que no haya que hacer, se puede hacer una u otra, o ambas; el problema es hacerlas bien. El problema es cuando lo haces mal; hacerlo mal ¿Qué quiere decir? Que no haya, que los docentes no sepan sobre qué base los estas evaluando o qué se espera de ellos, o que la calificación sea arbitraria... Lo que quiero decir es, no está mal en principio que califiquen a los docentes; creo que eso puede ser útil pero si lo haces bien, si hay un marco de referencia, la gente sabe cómo los estas evaluando [...] que sea realmente aprendizaje.

Tanto los procesos de evaluación del desempeño como las políticas de incentivo económico son puntos de inflexión entre los gobiernos y las organizaciones sindicales. Por ejemplo, los sindicatos docentes uruguayos advierten sobre el peligro del uso de los resultados de las evaluaciones de los

---

<sup>17</sup> Entrevista al Lic. Ravela, presidente del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), Uruguay, realizada en el marco del presente estudio por la Lic. Isabel Achard, junio de 2013, Montevideo, Uruguay.

aprendizajes y el hecho de que sean utilizados como insumos para elaborar *ranking* de escuelas y desvirtuar la finalidad de las mismas. De forma complementaria a esta preocupación, Maldonado<sup>18</sup> insiste en una concepción de evaluación integral que incluya la evaluación de las prácticas pero que no se reduzca a ello.

Los procesos de evaluación del desempeño suponen no sólo contar con objetivos claros y concretos sino también disponer de una ingeniería institucional que los sostenga. El ex ministro de Educación de Paraguay, Rirat, afirma que:<sup>19</sup>

si podemos inferir que para que los procesos de evaluación docente se puedan sostener en clave de aprendizaje no solo requiere un puesto de trabajo Y por eso no tenía mucho sentido el tema de la evaluación; o sea, los maestros o los gremios, decían: sí vamos a tener evaluación, pero la pregunta era ¿Qué rol jugaba esa evaluación en la carrera docente? Entonces, te tiene que servir para que vos puedas brindarle al maestro aquellas oportunidades que necesita para perfeccionarse y... estar mejor. Pero es un tema que no se logró resolver.

¿Para qué evaluar a los docentes? Podríamos responder esta pregunta en los términos de Schulmeyer (2002) al decir que, en sí misma, se trata de una opción de reflexión y de mejora de la realidad, pero que su oportunidad y su sentido de repercusión, tanto en la personalidad del evaluado como en su entorno y en el equipo del que forma parte, han de ser entendidas y situadas adecuadamente para posibilitar el avance profesional de los docentes. Además de que posibilite un uso más racional y eficiente del recurso humano disponible, permitiría orientar la política educativa para establecer claramente la tipología de necesidades en cuanto a dichos recursos.

A lo largo de sus trayectorias profesionales, los maestros y profesores atraviesan un conjunto de situaciones laborales (distintas tareas en la escuela o en el sistema educativo, distintos puestos de trabajo y situaciones de revista) por lo que los procesos, los propósitos, las herramientas y los resultados de evaluación del desempeño docente deberían ser distintos y las herramientas utilizadas también, a fin de poder dar cuenta de cada situación laboral.

Tanto en Argentina como en Uruguay, con sistemas equivalentes de evaluación, se observa que los docentes adquieren el máximo puntaje a lo largo de casi todos los años que han trabajado, sin identificar vacancias en la formación, ni diferentes desempeños en distintos años, ni variedad en los resultados según el puesto de trabajo o la identificación de aquellos aspectos

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada a Estela Maldonado (Secretaria General de CTERA) por Roxana Perazza y Mercedes Chiappe en el marco del presente estudio, junio de 2013, Buenos Aires, Argentina.

<sup>19</sup> Entrevista realizada al Prof. Luis Alberto Riart Montaner (ex Ministro de Educación del Paraguay) por Roxana Perazza y Ana Vitar en el marco del presente estudio, mayo de 2013, Buenos Aires, Argentina.

en los que se desenvuelven sin mayores dificultades. Es decir, estas instancias tampoco constituyen insumos de información relevantes ni para los docentes, ni para las escuelas como tampoco para los que toman decisiones.

Paraguay organiza sus concursos para el acceso a un cargo valorando los antecedentes académicos, la experiencia laboral y los méritos de los postulantes (certificación documental) así como las competencias generales y específicas de los postulantes (mediante pruebas escritas y orales). Las primeras comprenden la evaluación de conocimientos (idiomas oficiales del país –castellano y guaraní–, conocimientos disciplinares, pedagógicos, de gestión y de la legislación educativa). La evaluación oral consiste en la resolución de situaciones problemáticas o en la presentación de un proyecto de mejora de la educación. Para el acceso a todos los puestos se asigna mayor importancia a la evaluación escrita de conocimientos, que recibe un puntaje levemente superior.<sup>20</sup> Los docentes acceden al cargo por concurso con una estabilidad relativa ya que están un año a prueba; luego es función del Ministerio de Educación y Cultura evaluar su desempeño y promover el ingreso a la carrera. Es el único país que utiliza evaluaciones (disciplinares) para los docentes para acceder a un cargo.

Brasil, a través del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP), está implementando, de forma complementaria a los municipios y estados, para la selección de los docentes de Educación Básica, una prueba de ingreso a la carrera docente, que funcionaría como las pruebas organizadas descentralizadamente. Los estados y municipios pueden adherir voluntariamente y resolver el uso de dichos resultados.

El último ejemplo de política pública para el sector docente presente en las normas laborales mencionado al inicio de este apartado se vincula con la capacitación docente, la actualización, el perfeccionamiento y el desarrollo profesional. Se insiste en la identificación de la capacitación docente como “la llave” para saldar las deficiencias en relación a la enseñanza, a la didáctica y también a la profundización sobre aspectos disciplinares. Preocupados por sumar mejoras en los sistemas de formación inicial, los gobiernos han promovido el ingreso a la carrera docente de jóvenes con trayectorias escolares exitosas, han insistido en la revisión de los planes de estudios en la Formación Inicial y en el aumento de años de estudio, tratando de fortalecer los vínculos entre las instancias de formación docente inicial

---

<sup>20</sup> En los puestos de supervisión y dirección el puntaje se distribuye de la siguiente manera: antecedentes (30%); evaluación escrita de conocimientos (40%); proyecto de mejora educativa (30%). Para los cargos docentes de EI, EEB y EM, los antecedentes representan también un 30%, pero la evaluación escrita de conocimientos recibe un 50%, y el puntaje de valoración del proyecto de mejora educativa se reduce al 20%. Cabe destacar además que, para acceder a la prueba oral, es necesario que los postulantes obtengan un nivel de rendimiento mínimo de 70% en la prueba escrita. En el caso de los cargos de coordinación departamental y de supervisión, el rendimiento mínimo se eleva también a un 70% en la prueba oral (Resolución Ministerial 2957/ 2012).

con las universidades o la inclusión de la misma como carrera universitaria, entre otras medidas. También en algunas carreras docentes el cumplimiento de determinadas instancias de capacitación se traduce en la posibilidad de acceso a otros puestos de trabajo y a una remuneración extra.

Aún persisten propuestas fragmentadas, con leve impacto en la práctica áulica, alejadas de las problemáticas cercanas a la enseñanza en las escuelas.

En algunos sistemas educativos, como es el caso de Argentina,<sup>21</sup> se continúa bregando para proyectar mecanismos que reduzcan la búsqueda incansable y al acopio de puntaje (credencialismo) por parte de los docentes, que les garantice un mejor lugar en los listados para acceder a más cargos u horas cátedras de trabajo o posicionarse mejor a la hora de concursar por un cargo de ascenso o de otro tipo. En las normativas analizadas de Argentina, Brasil y Paraguay se estipulan estas instancias. En el primer caso, está propuesta la posibilidad de acceder a un año sabático para completar la formación, aunque dicho artículo no está reglamentado y aún es de difícil acceso.

También las instancias de capacitación (su asistencia y su aprobación) son requisitos para acceder a un lugar en el listado de los cargos de conducción y, al mismo tiempo, las diversas capacitaciones a las cuales se ha asistido se traducen en un puntaje determinado por diversas resoluciones ministeriales que posicionan a las personas en el listado docente.

Brasil, a través del *Consejo Nacional de Educación* estableció las nuevas directrices para los *Planos de Carreira* por medio de la Resolución 2/09 de la *Câmara de Educação Básica* del *Conselho Nacional de Educação* (CEB/CNE). Según ésta, los *Planos de carreira* deben promover la participación de los trabajadores en la elaboración, la planificación, la ejecución y la evaluación del proyecto político pedagógico de la escuela y del sistema de educación. Entre los puntos que deben ser considerados para su progresión en la carrera, la Resolución (02/09) menciona: a) dedicación exclusiva al cargo, b) elevación de la titulación, c) evaluación del desempeño del docente y del sistema educativo, d) tiempo de servicio. Finalmente, según la Resolución debe reglamentarse la recepción de docentes de otras redes públicas.

*Otras pautas de regulación docente: caracterización general de las carreras docentes que regulan el trabajo de maestros y profesores en España, en Inglaterra y en Francia*

El interés por la inclusión de países pertenecientes a la Unión Europea radica en conocer otros formatos laborales para repensar los propios. Estos tres países están elaborando mecanismos de complementariedad y coordinación

---

<sup>21</sup> Argentina recientemente ha decidido implementar una Programa Nacional de Formación Docente a partir de una resolución del Consejo Federal de Educación, que implica una propuesta de capacitación en servicio para todo el país con instancias presenciales y virtuales. Res 201/13 del CFE, Ministerio de Educación de la Nación.

de sus sistemas educativos. Sin embargo, la carrera de maestros y profesores no es aún materia de debate.

Se entiende que las coordenadas histórico-políticas que sustentaron la creación y la expansión de sus sistemas educativos así como las actuales formas de organización de sus gobiernos explican, en buena medida, los mecanismos de articulación de la carrera docente y de sus sistemas escolares.

La observación crítica de sus modalidades no pretende, de ningún modo, trasladar esas respuestas construidas para satisfacer las vacancias presentes sino que busca, más bien, ilustrar dos asuntos: uno relacionado con subrayar la centralidad que tiene el puesto de enseñar y otro con la variedad presente en los trayectos laborales docentes (ver el informe de los países de la Unión Europea).

Los países seleccionados tienen tres modalidades distintas en relación con la división política, con las competencias que le caben al poder central y con los poderes subnacionales y locales (e incluso institucionales).

Francia es el caso de un poder centralizado con una norma común; allí el Estado es el empleador principal de los docentes. España tiene un modelo de gobierno regionalizado, aunque no federal, con una norma propia, la administración como garantía y el docente como trabajador o funcionario al servicio de la administración. Por último, al modelo inglés se lo puede caracterizar con rasgos localistas, con una norma contextualizada, la comunidad local como garantía y el docente comprometido con el territorio.

Se han seleccionado algunos de los ítems que condensan mayores interrogantes y preocupaciones a los que toman decisiones: a saber, las modalidades de ingreso a la docencia, las trayectorias laborales y formativas que contempla, la evaluación del desempeño y lo salarial y el derecho a la jubilación.

En relación con el ingreso a la carrera, en los países estudiados, el mecanismo utilizado en común es el concurso. También se desarrollan otros mecanismos complementarios. La responsabilidad de llevar a cabo los concursos va a depender de la organización política del país: así, por ejemplo, en Inglaterra es descentralizado y con una impronta local importante en la cual la autoridad escolar tiene un rol significativo en dicho proceso mientras que en Francia la principal responsable es una dependencia central.

Un dato destacable se observa en el proceso de formación inicial docente inglés, en el cual se puede optar por un recorrido de formación que implique un trayecto laboral por un período establecido en el ámbito escolar, es decir, que a la escuela se la define como un lugar de formación desde el inicio de la carrera.

Este modelo se distingue por la variedad de puestos de trabajo diseñados. Por ejemplo, en el Nivel Secundario, los profesores pueden ascender a través de una estructura de gestión para tener la responsabilidad de una asignatura en particular o también como jefe de departamento de esa asignatura;

pueden hacerse cargo de la enseñanza de un grupo en particular o bien pueden ejercer como encargados o coordinadores de una etapa en concreto o incluso de un área en particular, como por ejemplo trabajar con alumnos con necesidades educativas especiales o en la orientación personal/educativa de los alumnos. En última instancia, se puede progresar a un alto cargo de gestión como jefe asistente y, por supuesto, como director, momento en el que se tendrá la responsabilidad general de la gestión de una escuela y la educación de los alumnos.

También se han definido una serie de roles docentes complementarios a la tarea de enseñar: a través de diversas instancias de formación y de concurso, se puede solicitar una oportunidad para especializarse y rotar por diversas funciones. A modo de ejemplo, se puede alcanzar la denominación de “profesores altamente cualificados” (*Advanced Skills Teacher, AST*), a quienes se les solicita trabajos de divulgación y de acompañamiento a escuelas en determinadas situaciones. Otro puesto hace referencia a los “profesores excelentes” (*Excellent Teacher, ET*), quienes acompañan y forman a los docentes en las escuelas.

En las escuelas hay diversas figuras que asisten y guían a los maestros frente a determinadas situaciones (*support staff*): por ejemplo, docentes que apoyan a otros docentes complementando la tarea de la enseñanza con determinados grupos o alumnos; otros cargos relevantes son los mentores (*learning mentors*), cargo en general ocupado por docentes de reconocida experiencia áulica que trabajan con estudiantes con determinados problemas sociales, emocionales o de comportamiento.

Con respecto al caso español son dos las características que hay que señalar. La primera se trata de la elección del docente para asumir la dirección de un centro escolar por parte de los docentes del centro. Los aspirantes tienen que presentar un proyecto de trabajo, entre otros requisitos. La segunda se vincula con la habilitación de determinada cantidad de horas rentadas no frente a alumnos tanto para los maestros de Educación Básica como para los profesores de la Secundaria. Se implementa en algunas comunidades autónomas,<sup>22</sup> dado que los maestros y profesores están bajo su dependencia. Para los primeros, se estipula que trabajen veinticinco horas semanales frente a alumnos y cinco fuera de las aulas y para los segundos, veinte horas frente a los alumnos y ocho fuera del aula. Además, se distingue un amplio abanico de figuras docentes que acompañan y sostienen la enseñanza, como ser las parejas pedagógicas, los maestros especialistas, personal auxiliar, etc.

En el sistema educativo francés se dispone de un tiempo de trabajo docente rentado no frente a alumnos con un amplio abanico de funciones y actividades. Éstas pueden abarcar desde la atención de determinados niños que requieren una mirada más cercana que el resto hasta la planificación y

---

<sup>22</sup> En el capítulo de los países de la Unión Europea se hace referencia a Cataluña, CCA.

el desarrollo de reuniones con padres y el trabajo con colegas. Asimismo, se incluyen otras figuras que acompañan la tarea de enseñar: tutores para los estudiantes que acompañan su proceso escolar por un año; agentes territoriales de guarderías especializadas (ATsem), quienes asisten a los maestros de escuela en cuestiones relacionadas con la higiene y la preparación física de sus alumnos; docentes que apoyan con la incorporación del idioma francés a determinados estudiantes extranjeros; personal que ayuda y acompaña a algunos alumnos en situaciones de vulnerabilidad.

En los casos estudiados, la forma de acceso a un cargo es el concurso aunque a través de diversos procedimientos. Sin embargo, la presencia de determinadas credenciales académicas, la actualización pedagógica didáctica y la experiencia como docente son aspectos convergentes.

La participación en instancias de formación constituye una política presente en los diversos países estudiados y actúa como requisito para acceder a otros puestos de trabajo.

El salario de los docentes depende fundamentalmente de los años de antigüedad en el ejercicio de la profesión. En algunos países los resultados de aprendizaje de los alumnos, el desempeño de la función docente en escuelas que atienden a población vulnerable, en situación de riesgo y pobreza o con necesidades educativas especiales incide en los complementos salariales. En la mayoría de los casos, la concesión de estos complementos es una decisión de la autoridad central o regional.

Los procesos de evaluación están presentes desde el inicio de la carrera como un requisito más de ingreso. En algunos casos, es una evaluación disciplinar y se implementa en el transcurso del recorrido laboral. En otros, es un inspector el encargado de llevar a cabo una evaluación externa, o pueden ser los directores de los centros educativos.

En el sistema inglés, la propuesta se basa en una autoevaluación, que consta de una reflexión y un análisis del desarrollo profesional en una actividad planificada que podrá constituirse en un fundamento para la mejora de la práctica docente. Está contemplado un espacio para la retroalimentación de los colegas.

En los párrafos introductorios a este segundo bloque, afirmábamos que la observación crítica de estas modalidades tiene por objeto visibilizar algunos asuntos importantes a la hora de repensar las carreras de los maestros y profesores. Quisimos subrayar dos cuestiones: la primera de ellas se relaciona con las preocupaciones planteadas en relación con la centralidad del trabajo de enseñar: variedad de cargos y funciones en íntima relación con la mejora de la enseñanza y de sus condiciones. La segunda, se desprende de la primera: se han descrito una multiplicidad de cargos con funciones desarrollados por maestros y profesores fuera de las aulas; docentes con disponibilidad de horas para planificar, trabajar con colegas, producir materiales y mantener reuniones con las familias así como la configuración de

figuras docentes que complementan la tarea de enseñar, ayudan y asisten al maestro a atravesar con más herramientas situaciones escolares complejas.

Una tercera cuestión que hay que señalar se refiere a la presencia de diversos recorridos laborales en el interior de la institución escolar: se han estipulado alternativas de otros puestos de trabajo sin que la asunción de los mismos implique dejar la escuela. Pareciera, al mismo tiempo, que las normas estudiadas de estos tres países que integran la Unión Europea contemplan espacios de trabajo colaborativo entre pares y entre maestros y profesores de distinto rango o recorrido profesional.

#### *A modo de conclusión, indicios para seguir pensando*

A la hora del análisis, se hace evidente que la carrera laboral docente abarca un conjunto de cuestiones de diversa índole que dan cuenta de su complejidad. No sólo convergen en ella aspectos históricos, de derecho laboral o relacionados con políticas de inversión educativa sino también aspectos que implican decisiones organizacionales y pedagógico-didácticas. La articulación de estos componentes permite explicar las dificultades y los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos cuando toman la decisión de repensar y propiciar otros modos de normar el trabajo en este sector.

En el marco del interés y del esfuerzo de las diversas gestiones de los países del MERCOSUR no sólo por la mejora de los sistemas escolares sino por fortalecer el lugar del Estado como garante del derecho a la educación de todos los ciudadanos, la configuración del puesto de trabajo de los maestros y profesores adquiere relevancia.

En este abordaje sobre la estructuración de la carrera docente en el marco de los países del MERCOSUR, fue posible reconocer formatos distintos en la norma de cada país. Y comprender los contextos de producción histórica, considerar las posiciones de las organizaciones sindicales en cada uno de los países y advertir algunos componentes compartidos. No cabe duda de que, como ya se ha mencionado, la norma estructura un puesto de trabajo y pauta también qué se espera del docente. Es decir, determinadas coordenadas materiales y simbólicas lo condicionan y se aspira que aquello que se enuncia como *lo esperado o lo deseado* halle en la cotidianeidad anclajes sólidos para armar y sostener determinados desarrollos profesionales.

La carrera docente es, sin duda, un lugar de disputa política, un espacio de tensión. La expansión desigual de la obligatoriedad de la oferta escolar en estos países ha puesto en evidencia los armados, la arquitectura básica de una carrera laboral de larga duración, basada en una matriz que responde a mandatos históricos lejanos de los actuales, la cual –como se observó en algunos ejemplos ya citados– no contempla nuevas posiciones, roles y perfiles demandados al colectivo docente en pos de garantizar el derecho a la educación.

Al mismo tiempo, tanto en Paraguay como en Brasil, se han fomentado cambios en la norma que tienden a que ésta acompañe las reorientaciones de las políticas educativas.

A riesgo de simplificar y obviar más de un elemento contundente, en el presente apartado se señalan algunos aspectos compartidos por los países que funcionarían como condicionantes a la hora de repensar el trabajo de los docentes. Condicionantes porque intervienen en los procesos de toma de decisiones, influyen en la direccionalidad de la norma y permiten (o no) avanzar en algunas otras decisiones. Se los ha identificado como aspectos presentes en todos los países analizados, aunque no siempre vigentes de la misma manera y, en algunos casos, de forma clara y evidente.

En este sentido, un hilo organizador de este apartado consiste en una descripción de ellos. Por los propósitos organizativos del informe, se los han ordenado en dos grupos, complementarios entre sí, aunque con contenido específico. En algunos casos, se ha hecho referencia a un país en especial, aunque eso no implica la ausencia de dicho componente en el resto de los países. Justamente, sólo adquiere tal estatus si se manifiesta, de algún modo, en todos los países analizados. En el primer grupo, se han reunido aquellas situaciones vinculadas con el campo político educativo y en el segundo, las relacionadas con aspectos político-pedagógicos.

#### · **Del campo político educativo**

Dentro de esta categoría, se ha agrupado a aquellas situaciones vinculadas con la política, con la cultura política, con los recorridos institucionales que determinan y organizan a cada país. En primer lugar, hemos identificado aquellas situaciones en las que se observa el desarrollo de un cuerpo normativo que no encuentra capacidades institucionales políticas y de gestión pública que lo puedan sostener y desarrollar. En otras palabras, la brecha existente entre lo que la norma prescribe y lo que la gestión pública puede implementar, organizar, monitorear y corregir es tal que pareciera que lo pautado adquiere estatus de imposible cumplimiento. La norma es una expresión de aquello a lo que se pretende llegar de la mano de la posibilidad concreta de implementarlo. En Paraguay, hallamos un estatuto docente de 2001. Allí se establecen no sólo criterios de ingreso, una carrera escalonada, un proceso de evaluación de desempeño docente, sino además diversas conexiones entre las instancias de desarrollo profesional y ascenso. Distintos puestos de trabajo que demandan una ingeniería institucional, decisiones en materia de políticas educativas, niveles de inversión sostenidos y, además, que algunos asuntos básicos relacionados con los derechos laborales estén resueltos (aunque parecieran difíciles de identificar).

Tal como se mencionó en la introducción del presente informe, las normas también se traducen en orientaciones, marcan el rumbo a seguir, incluso reflejan y demandan un conjunto sostenido de medidas y acciones de áreas complementarias, para poder contar con las condiciones necesarias

para poder implementarla. No es cuestión de reducir este asunto a una recomendación que sugiera que primero habrá que resolver algunas cuestiones básicas o que es necesario contar con un conjunto de decisiones institucionales estables para impulsar normas que van de la mano de los desafíos de gestión. Sin embargo, la imposibilidad de llevar a cabo la norma por carencias de gestión y de recursos en el aparato de gobierno, la pone, sin duda, bajo la lupa.

Tanto en la normativa argentina como en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de Brasil (1996) se establecen espacios rentados de formación. En la primera, un buen porcentaje de estatutos provinciales disponen de un año sabático para la formación profesional y en la Ley de 1996 se propicia que los estatutos y los planos de carrera favorezcan la incorporación de espacios formativos rentados, aunque aún no se implementan.

Cabe mencionar entonces que la distancia entre los desarrollos normativos y “aquello que sucede en la vida cotidiana” de las instituciones constituye una escena común a todos los países estudiados. Son también, en la mayor parte de los casos, contenidos denunciados por las organizaciones gremiales.

Un segundo escenario, lo ilustra el caso brasileño en el que se despliega de manera elocuente una multiplicidad de agentes que presionan en torno a las características del puesto de trabajo docente y las diferentes incumbencias (legislación federal y municipal; lo educativo y lo laboral, para todos los empleados públicos y específicos para los docentes y considerados de modo específico los docentes privados). Esto le podría otorgar cierto dinamismo a las discusiones sobre este tema, pero pareciera que las segmenta. Esta multiplicidad de agentes ilustra la regulación de la carrera docente como un espacio de disputa política, en el cual se condensan un cúmulo de decisiones y discusiones sobre temas políticos, laborales y educativos. También se observa que en algunos territorios la gestión política, a pesar de contar con las competencias para regular sobre el trabajo, carece de las capacidades institucionales para poder desarrollar una norma propia y, por ende, opta por adoptar una norma generada por un estamento superior.

Esta yuxtaposición y multiplicidad de competencias en el área requiere de un aceitado mecanismo de articulación interna para buscar la complementariedad y promover un accionar coordinado.

Esta diversidad también, en ocasiones, puede ser funcional a reducir o compartimentalizar los contenidos presentes en cada una de ellas, sin poder construir un cuerpo normativo completo con coherencia interna que dé cuenta de los diversos escenarios en los que se puede desarrollar el trabajo de los docentes.

Un tercer escenario se condensa en el caso de Argentina. Allí, la norma “madre” que regula el trabajo de los docentes data de 1958; las jurisdicciones hicieron propia su estructura y sus principales orientaciones. En términos generales, se puede afirmar que –salvo algunas situaciones identificables– hubo

escasas modificaciones estructurales a la carrera de los maestros y profesores. Esta “permanencia” de la norma obedece a cuestiones de diversa índole. A grandes rasgos, es posible identificar por lo menos dos: a) la ausencia de respuestas sostenidas a las cuestiones salariales a mediano plazo, que actúa como obstáculo para avanzar sobre otros terrenos y b) la discusión sobre la carrera docente en las últimas cuatro décadas no ha ocupado un lugar relevante ni para las gestiones gubernamentales ni para las principales organizaciones sindicales.

Un cuarto escenario compartido por todos los países está dado por las deterioradas condiciones materiales en las que se desarrolla el trabajo de los docentes. Si bien no ha sido objeto del presente estudio, la demanda persistente de las organizaciones sindicales en relación con la recomposición salarial, con la acumulación de horas de trabajo y con la ausencia de trabajo rentado no frente a alumnos en edificios deteriorados no puede dejar, al menos, de enunciarse.

Un quinto escenario está conformado por el lugar que ocupan las organizaciones sindicales docentes. Con distinto grado de desarrollo, en las últimas décadas, éstas han tomado decisiones y han propuesto y discutido cuestiones vinculadas con la política educativa, que incluyen cuestiones salariales pero que no terminan allí. En general, existen acciones de producción de materiales formativos, de capacitación de sus afiliados, de debate sobre determinadas medidas, de desarrollo de otras maneras de mirar el trabajo de los docentes. Sin embargo, frente a posibles modificaciones de la carrera docente se instala, en primer lugar, la amenaza de la pérdida (o del recorte) de los derechos ya adquiridos, temor fundado en las relaciones históricas entre los Estados y los sectores trabajadores.

Al mismo tiempo, en casi todas las normas analizadas o en determinadas instancias gubernamentales está definido algún ámbito de participación de los gremios docentes en los procesos de consulta o de toma de decisiones: Uruguay, a través de la Asamblea Técnico Docentes; Paraguay y Argentina, a través de las juntas de clasificación docente y de disciplina y de las paritarias nacionales; y Brasil, a través de los Consejos de participación de fondo de financiamiento (FUNDEB), elemento que refuerza la importancia de este actor en las políticas educativas.

#### · **De las decisiones político-pedagógicas**

En este segundo agrupamiento, hemos ubicado aquellos escenarios vinculados con los procesos de toma de decisiones político-pedagógicas. En lectura permanente con los párrafos anteriores, ésta connota un conjunto de decisiones que alimentan e impactan el sentido de la educación y el trabajo de los docentes en la escuela.

Un primer escenario descripto en las normas analizadas de todos los países es la definición del trabajo docente. Las precisiones que brinda una norma en relación con el trabajo, los requisitos de ingreso y los derechos y

las obligaciones, los criterios seleccionados en relación con el ascenso, las modalidades definidas organizan el trabajo de los docentes y establecen los límites del mismo. En términos generales, se define el trabajo de los maestros y profesores como aquel que se desarrolla frente alumnos, el trabajo directo.<sup>23</sup> Al definirlo de ese modo, poco espacio se le otorga al trabajo que necesariamente requiere de tiempo fuera del aula, que debe contener espacios para la práctica con otros colegas y también con la comunidad y con organizaciones. Define la labor docente como dependiente casi en exclusividad de la persona y no contempla la posibilidad de que otros docentes, profesionales, ex docentes lo acompañen y complementen la tarea de enseñar. Se le propone oportunidades para acceder a otros puestos de trabajo, salvo a las instancias de conducción, en aquellos países en los que ésta forma parte de la carrera docente. Se refuerza de este modo la noción de un trabajo individual responsable de los procesos y resultados obtenidos.

Brasil, sin embargo, es el único país que ha avanzado en una definición distinta del trabajo docente y de la jornada de trabajo con cuarenta horas semanales de trabajo (criterio compartido por otros países) y al menos un tercio de esa carga horaria dedicado a actividades extra-clase. Aunque con procesos desparejos de implementación (en algunos estados se avanzó mucho y en otros todavía se está lejos), significa un avance importante en este tema.

Bien distinta es la situación planteada en los países miembros de la Unión Europea, que han configurado diversos puestos de trabajo en las instituciones escolares. Allí pareciera que la escuela como un ámbito más de formación laboral y profesional cobra relevancia, en especial en el caso del sistema educativo inglés.

Un segundo escenario es la incorporación y demanda de otros perfiles docentes. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay están llevando a cabo diversos programas y proyectos educativos para garantizar la obligatoriedad de la educación. Poblaciones excluidas, para las cuales la escolaridad no formaba parte del proyecto personal ni familiar, son convocadas o vuelven a convocar para incorporarse en los procesos de aprendizajes. Son aquellos que, en algún momento, estuvieron en la escuela o desearon hacerlo, la abandonaron y vuelven a atravesar una escolarización. Estas medidas de inclusión educativa han demandado otros armados, ponen a prueba los formatos organizacionales y curriculares y también los puestos de trabajo. Pareciera que se requiere de otros perfiles profesionales docentes, otros modos de enseñar y de trabajar con estas poblaciones. En términos generales, en estas propuestas los modos de acceso a los puestos de trabajo, la modalidad de trabajo en la cotidianeidad, la participación en instancias de desarrollo profesional, las características de la remuneración, los mecanismos

---

<sup>23</sup> La legislación uruguaya señala el trabajo directo como aquel que se relaciona con el trabajo frente a alumnos.

de incorporación de estos perfiles profesionales docentes, dejan a los docentes “fuera de la norma”. Es decir, las administraciones gubernamentales construyen alternativas para poder habilitar estos nuevos perfiles.

Se puede citar como ejemplos de esto a algunas de las propuestas desarrolladas en Uruguay: el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), en el cual cada maestro comunitario trabaja veinte horas semanales de lunes a viernes, que no necesariamente coinciden con el horario escolar; el Programa Escuelas Disfrutables, con especial atención al fortalecimiento de la figura del maestro que cuenta con apoyos profesionales variados o el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) que se propone la posibilidad de generar un perfil de desempeño y gestión diferente, con una propuesta laboral de dedicación exclusiva de los docentes. Se incluye allí un tiempo, remunerado, de reflexión, elaboración y evaluación de los docentes de dos horas y media semanales. El proceso de reflexión implica considerar los fenómenos educativos en su contexto y anticipar las consecuencias de adoptar diferentes estilos pedagógicos. Concentrar el tiempo docente en una reunión semanal posibilita la reflexión sobre la práctica y la utilización del resultado de la misma para la mejora de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos. También se lleva a cabo el Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU) que incluye una formación en servicio. Ésta es organizada desde la gestión educativa central y la inscripción de los docentes es voluntaria. Por último, el profesor referente del Programa de Aulas Comunitarias: un programa de reinserción educativa que establece un puesto de trabajo con una renta y dedicación distinta a las del profesor del liceo.

En Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, se han implementado otras experiencias educativas: las Escuelas de Reingreso (ER) y los Centros de Escolarización de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ), con la construcción de otros criterios y perfiles docentes que no necesariamente se podían cubrir a través de los procedimientos habituales. Se buscaba profesores de Enseñanza Media con determinadas inquietudes e intereses. Los procedimientos habituales no conducían exitosamente a satisfacer a dichas búsquedas, entonces las administraciones recurrieron a otras alternativas para cubrir los cargos.

En este punto, vuelve a cobrar sentido “mirar” y “observar” las propuestas vigentes en relación con la variedad de figuras y funciones docentes presentes en las descripciones de los sistemas educativos de la Unión Europea. Pareciera que allí se ha estipulado un conjunto importante de figuras complementarias al trabajo cotidiano en las aulas.

De la mano de este escenario, se insiste en analizar no sólo los asuntos relacionados con el trabajo de los maestros sino con la carrera docente. En términos generales, se han diseñado carreras docentes centradas más en mecanismos de control sobre el trabajo docente que en puestos de trabajo

que representen desafíos profesionales. La convocatoria y la aceptación de este tipo de propuestas laborales descritas en los párrafos anteriores por una cantidad significativa de maestros y profesores puede leerse, también, en función de lo que aquellas ofrecen: se les propone investigar, capacitarse en servicio, ser parte del proyecto marco, crear, hipotetizar sobre otros modos de transitar el trabajo de la enseñanza y disponer de materiales educativos.

Un cuarto escenario está definido al entender la carrera docente alejada de las instancias de formación inicial y de desarrollo profesional. Ya se ha expresado en el presente informe que se asume la cuestión docente como un constructo complejo en el cual convergen decisiones y acciones de diversos sectores de la gestión pública. Diagramar una carrera docente implica reorganizar las instancias de desarrollo profesional de la mano de la formación inicial.

Un último escenario pone en alerta el excesivo optimismo con el que se miran los procesos de evaluación del desempeño docente. En general, en todas las normas analizadas existe alguna instancia de evaluación del trabajo de los docentes. Con diversos niveles de reglamentación y disímiles dispositivos, en las administraciones gubernamentales se ha generado una importante expectativa en relación con los resultados obtenidos tras la implementación de dichos procesos. Lejos de descartar instancias de evaluación del trabajo de los docentes, se entiende que éstas deberían estar incluidas en procesos más globales y, a partir de allí, definir un encuadre específico. Es menester generar confianza en el colectivo docente en estos dispositivos y establecer algunos criterios compartidos para leer la información obtenida y descartar, definitivamente, su uso de como una herramienta más para profundizar su desprestigio profesional.

El trabajo docente en ocasiones es un trabajo en tensión entre “un modo de enseñar” en determinadas condiciones materiales y simbólicas, con reducidas respuestas para determinadas situaciones, y las demandas hacia la escuela por parte de los gobiernos, de los medios de comunicación y de la sociedad, lo que ubica al trabajo de enseñar en un borde delicado, ya que debe sostenerse y actuar sobre un amplio abanico de problemáticas.

El colectivo docente se desenvuelve en una organización escolar con reducidos espacios de encuentro que obstaculizan, justamente, la construcción de dicho colectivo. La experiencia indica que no sólo se deben garantizar horas de trabajo rentadas fuera del horario áulico para promover su construcción, sino medidas y acciones que orienten, direccionen y sostengan dicha construcción.

A lo largo del presente informe, se han descrito una serie de alternativas, diversos modos de organizar el puesto de trabajo docente en los países miembros del MERCOSUR y en los países de la Unión Europea. Esto ha ilustrado una diversidad de escenarios laborales que responden a las coordenadas histórico-políticas de cada país. La diversidad de situaciones

descriptas y la puesta a prueba de otras figuras a la hora de enseñar contrastan con algunas normas que han sufrido reducidas modificaciones. Los cambios en sí mismos no son garantía de las mejores opciones. Adquieren sentido en sintonía con una lectura ampliada y profunda del sistema educativo, incorporando mandatos y orientaciones político-pedagógicas distintas. Pareciera, asimismo, que la modificación del puesto de trabajo va de la mano de la modificación de la carrera. La creación de otras figuras y cargos docentes y la incorporación de instancias de desarrollo profesional como parte constitutiva de los trayectos laborales asumen otros sentidos si se hacen en paralelo al diseño de políticas para el sector, que necesitan ser analizadas y discutidas con las organizaciones sindicales, dado que algunas de ellas han acumulado saberes y conocimientos que deben ser reconocidos.

### **Bibliografía citada**

- Dejours, Christophe (2013), *La banalización de la injusticia social*, Buenos Aires, Topia.
- Perazza, Roxana (2013), “Reflexiones sobre la evaluación docente”, ponencia presentada en Bases para un Acuerdo Nacional por el Maestro Peruano en el marco del Foro Educativo Perú.
- Schulmeyer, Alejandra (2002), “Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina”, trabajo presentado a la Conferencia Regional “El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades”, Brasilia, Brasil, del 10 al 12 de julio.

## Anexos

Cuadro: Principales dimensiones del puesto de trabajo docente en el sector privado en perspectiva comparada

	Salario Mínimo	Titulación Requerida	Mecanismo de Ingreso	Puesto de Trabajo Privado en comparación Público % de Matrícula	Ley de Negociación Colectiva	Jubilación
Brasil	La remuneración mínima es fijada a partir de calcular el número de clases semanales (CJT, art. 320), a escala municipal provincial, en negociaciones colectivas. Muchas escuelas pagan más que este piso. Al menos en Río de Janeiro, no existe una política de incentivos docentes o de capacitación profesional para el conjunto de los docentes privados, sea ésta establecida por las propias escuelas de manera generalizada, negociada con el sindicato en convención colectiva o promovida por el estado	Idem público Nivel medio en la modalidad Normal (para la educación infantil y los primeros cuatro años de la educación fundamental) y licenciatura en cursos de graduación para los docentes de los restantes años de la educación fundamental y para nivel medio.	Selección interna o recomendación. Los docentes son contratados por hora de clase. No hay carrera para el conjunto del profesorado privado.	Es un segmento en crecimiento. En el 2012, de 2.317.959 cargos docente de enseñanza básica, 496.309 se encontraba en el sector privado (el 21,4%).	"Sindicatos de empleadores y empleadores negocian colectivamente a escala municipal o intermunicipal en el marco de la Consolidación de Leis Trabalhistas (la ley que rige para el conjunto de los asalariados del sector privado). En algunos casos, hay una negociación colectiva más agregada que establece parámetros mínimos en determinados estados. Otras condiciones laborales no son establecidas por medio de negociación colectiva sino por legislación federal, educativa y laboral."	25 años de aporte (mujeres) o 30 (hombres). Para jubilarse con el 100% se requiere edad mínima: 60 años (mujeres) y 65 (hombres).
Argentina	Los salarios docentes en el sector privado se fijan en paritaria nacional (piso salarial).	Categoría adscripto a la enseñanza pública: se exige título habilitante. Para extraprogramático: no se exige título habilitante	Según categoría: Adscripto: se ingresa por el cargo de menor jerarquía, y vía concurso público. Adscripto pero extraprogramático: a elección del empleador y según vacante libre.	La educación formal se organiza en 54.526 unidades educativas que ofrecen educación común en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario, de las cuales el 76% son de gestión estatal.	Recientemente se sancionó a nivel nacional, el primer convenio colectivo de trabajo para el sector privado, estableciendo las condiciones mínimas laborales para los trabajadores privados de la educación (homologado por el MTEySS junio 2013). SADO (Sindicatos de docentes particulares) es el principal sindicato de representación del sector privado.	"Idem sector público. El monto que percibirán los docentes será el 82% del último sueldo percibido. Los docentes en actividad abonarán una alcuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente: Ley nacional 24.016. A la fecha, de 24 jurisdicciones 11 están reguladas por la ley nacional de jubilaciones descripta. Hasta 60 años varones Hasta 57 años mujeres."

Paraguay	Sobre la base de la remuneración es el Salario Básico Profesional del educador establecida para el sector público, las instituciones pueden fijar su escala de salario de acuerdo con su propio escalafón. Las instituciones del sector privado tienen también potestad para definir incrementos salariales acordes con sus pautas escalafonarias.	Titulación Requerida	Mecanismo de Ingreso "El acceso al cargo se realiza por contrato, previa aprobación de la Supervisión de Colegios Privados y cumplimiento del requisito de matriculación y titulación. El ingreso y la promoción del personal directivo, docente, administrativo y auxiliar es competencia de los responsables institucionales, de acuerdo con las características del proyecto educativo institucional (Ley 1264/98, art. 63). Para ingresar en instituciones de confesión católica subvencionadas por el Estado, los docentes deben aprobar un concurso interno, cuyo tribunal está integrado por personal de la institución y un supervisor del sector."	Puesto de Trabajo Privado en comparación Público % de Matrícula Hay 88.196 sector privado : 129.219: de sector privado subvencionado. De un total de 1.162.769 (educación superior básica)	Ley de Negociación Colectiva "No existen mecanismos de negociación colectiva, tanto para el sector estatal como privado. Las asociaciones que agrupan a los docentes del sector privado son la Asociación de Instituciones Educativas Católicas (ASIEC) y la Asociación de Instituciones Educativas Privadas del Paraguay (AIEPP)."	Jubilación "El ejercicio profesional se rige por el Código Laboral (Ley N° 213/1993), el Estatuto del Educador Profesional (Ley N° 1725/2001) y su reglamento (Decreto N° 468/2003) en los apartados que les corresponden. En virtud de dichas normas, los educadores que se desempeñan en el sector privado acceden a los beneficios de la seguridad social, incluyendo la protección a la maternidad. Es de reciente sanción una ley sobre jubilación en la educación privada."
----------	--	----------------------	--	---	--	--

Uruguay	La enseñanza, privada en Uruguay no recibe subvención estatal. La única es colaboración establecida a nivel constitucional es la exoneración de pago de impuestos nacionales y municipales (Art 69)	Titulación Requerida Idem al público. Se requiere título docente como condición excluyente sólo en magisterio e inicial el título es de maestro (tanto oficial como de los institutos privados habilitados)	Mecanismo de Ingreso El ingreso al cargo no es por concurso, la contratación de personal suele ser directa, en base a referencias personales y curriculum, con entrevista. Se establece contrato laboral por el cargo, para grupos y asignaturas concretas. No hay escalafón, y los ascensos son discrecionales; a cargo de las autoridades de cada institución educativa. En algunos centros hay reglamento interno de roles y funciones, en otras no.	Puesto de Trabajo Privado en comparación Público % de Matrícula 129.079 matrícula del sector privado, 583.018 matrícula del sector público. El privado representa el 22% de la educación nacional.	Ley de Negociación Colectiva El Sindicato que nuclea a los Trabajadores de la Enseñanza Privada es el SINTEP. Se fijan los aumentos salariales por Consejo de Salario correspondiente a cada rama de trabajo (en el caso de los Servicios de Enseñanza integran el grupo 16, que se divide en 7 subgrupos diferentes, el subgrupo 02 es el correspondiente a educación pre-escolar, primaria, secundaria y superior). Quienes se reúnen son 3 representantes del Poder Ejecutivo, 2 de los empleadores y 2 de los trabajadores. Se fijan los salarios mínimos y los porcentajes de aumento. Independientemente se pueden otorgar mejoras salariales por encima de lo establecido como piso básico común.	Jubilación El régimen general de jubilaciones (Ley 16.713 del 3/9/95) es igual en el sector público y privado: requisito mínimo 60 años de edad y 30 años de trabajo (se realiza una ecuación entre edad y años trabajados), se calculan los últimos 10 años trabajados o los mejores 20. Las bases salariales para el cálculo son diferentes. Los docentes del sector público se jubilan por la Caja Civil y Escolar y los docentes del sector privado por la Caja de Industria y Comercio. Por ejemplo en el sector privado la antigüedad se va incrementando con el correr de cada año de trabajo (aprox. en un 2%) y tiene un tope máximo de 60% del sueldo (equivalente a 30 años de trabajo). Se suma a las mujeres 1 año por cada hijo con un tope de 5, y se bonifica la tarea docente computando 4 años de trabajo por 3 para magisterio, y 7 por 6 en los demás niveles básicos. En estos momentos hay dos modalidades de aporte: el régimen tradicional de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social, y el régimen mixto que agrega el sistema de capitalización basado en el ahorro individual a través de AFAP, que implica dos sistemas de cálculo diferentes. Al mismo tiempo un docente que ha trabajado en los dos ámbitos al jubilarse puede optar por hacer lo acumulando las dos jubilaciones (privada/pública) o manteniéndolas por separado. Las jubilaciones están topeadas (si es una en \$ 38.574, y si son dos jubilaciones en \$ 54.540).
---------	---	--	--	---	---	---

Cuadro: Principales dimensiones del puesto de trabajo docente en el sector público en perspectiva comparada.

<b>PRINCIPALES REGULACIONES</b>	
Argentina	Ordenanza 40.593/85. Ciudad de Buenos Aires
Brasil	Constitución nacional (1988), Ley de directrices y bases de la educación nacional (1996) y otras regulaciones nacionales. En Río de Janeiro, Ley Municipal n 94/1979 (para todos los empleados públicos. Constitución Municipal y Plano de cargos, carreiras y remuneraciones, específico para los trabajadores de la Secretaría de Educación.
Paraguay	Ley General de Educación (N 1264/1998). Estatuto del Educador Profesional Ley N 1725/2001; Decreto Reglamentario (N 468/2003). Reglamento de Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores (RM N 9135/2009).
Uruguay	Constitución de la República (1967 con actualizaciones por plebiscitos de 1989, 1994, 1996 y 2004).
<b>NACIONALIDAD</b>	
Argentina	Argentino nativo o naturalizado. En este caso tener 5 años como mínimo de residencia continua en el país y dominar el idioma castellano.
Brasil	La necesidad de nacionalidad brasileña es establecida por cada estado o municipio. En el caso de Río de Janeiro, deben ser natos o brasileros naturalizados.
Paraguay	Los extranjeros pueden ejercer la docencia en los niveles de educación inicial, escolar básica y media aún cuando no hayan solicitado la nacionalidad paraguaya. Es obligatoria realizar la revalidación del título habilitante ante el Ministerio de Educación y Cultura.
Uruguay	Requiere ciudadanía uruguaya (natural o legal) para docencia en ANEP, para docencia superior no se requiere.
<b>TITULACION REQUERIDA</b>	
Argentina	Títulos docentes, habilitantes: los otorgados para el ejercicio profesional de la enseñanza, en el nivel y tipo de su competencia. Los títulos académicos y técnicos-profesionales de la materia respectiva. Los afines con el contenido cultural y técnico de la materia. Los títulos supletorios serán admitidos en defecto de los habilitantes y éstos en defecto de los títulos docentes. Se establece un puntaje a cada título.
Brasil	Nivel medio en la modalidad Normal (para la educación infantil y los primeros cuatro años de la educación fundamental) licenciatura en cursos de graduación para los docentes de los restantes años de la educación fundamental y para nivel medio. Los diplomas de nivel superior expedidos por universidades extranjeras tienen validez, siempre que sean revalidados por universidades brasileñas que tengan cursos equivalentes (LDB, art. 48).
Paraguay	Para la educación Inicial y Escolar Básica se requiere título profesional, otorgado por centros de formación docente, institutos superiores o universidades y matrícula habilitante. Para enseñar en el último ciclo de la Educación Escolar Básica y en la Educación Media se requiere el título de profesor, otorgado por centros e institutos de formación docente, otros institutos superiores o universidades. En casos excepcionales se acepta a docentes egresados de la Educación Superior que no cuentan con la especialización didáctica correspondiente. Los aspirantes sin título académico de nivel de grado o posgrado deben acreditar una formación pedagógica no menor a quinientas horas. En cuanto a los títulos obtenidos en el extranjero, está permitido el ejercicio de la docencia, previo cumplimiento de los requisitos de homologación establecidos.
Uruguay	Título docente (oficial o habilitado o reválida de título extranjero). Para primaria y educación de adultos, título de maestro. Profesor de educación media, maestro técnico de educación media y profesor de educación física para educación secundaria. A falta de docentes titulados, exceptuando primaria e inicial, podrán desempeñarse también personas con probada idoneidad en la especialidad. (art 5 del Estatuto del funcionario docente Ordenanza 45).

<b>MECANISMO DE ASCENSO</b>	
Argentina	Se efectúa en cada área de la Educación por el cargo de menor jerarquía de los escalofones respectivos, mediante concursos de antecedentes públicos.
Brasil	El mecanismo de ascenso dentro de la carrera es definido en el ámbito de cada estado y de cada municipio.
Paraguay	El ascenso a un cargo jerárquico superior se realiza mediante concurso público de oposición, que valora los antecedentes (académicos, experiencia laboral y méritos) y las competencias generales y específicas de los postulantes (mediante pruebas escritas y orales). Para ascender un grado en el escalafón (el Estatuto del Educador profesional establece que la carrera de educador se regirá por un escalafón compuesto por cinco grados académicos); se requiere : a) acreditar cinco años en el grado inmediato anterior; b) satisfacer las exigencias básicas de perfeccionamiento establecidas y c) realizar una investigación educativa, según el área de sus funciones; para el ascenso al quinto grado de la carrera, es necesario acreditar formación pedagógica universitaria. Las capacidades técnica se ponderan de acuerdo con los siguientes criterios: evaluación de desempeño, 50% ; calificación y certificación profesional 30% e investigación 20%. El ascenso a un grado superior del escalafón supone un incremento salarial que comprende: a) 10% más por nivel profesional sobre el salario básico profesional por cada grado del escalafón, a partir del 2 grado, b) 5% mas por antigüedad por cada grado de manera automática, hasta un total de veinticinco años. En 2011 se mantuvo el incremento del 5% sobre el salario para los cinco grados del escalafón y se especificaron los criterios de ponderación a aplicar en los casos de ascensos en el escalafón: a) méritos, 2%, b) capacitación: 3%, c) título de grado: 3%; d) investigación: 2% (si bien la investigación no será evaluada hasta tanto no se acuerde una reglamentación para valorar los trabajos en la materia).
Uruguay	Concurso de méritos, oposición y méritos según se determine en las bases de cada convocatoria por parte de las autoridades competentes. El sistema de ascensos es de escalafón abierto y requiere una permanencia mínima de 4 años en cada grado, puntaje mínimo por antigüedad calificada (aptitud docente, antigüedad y actividad computada) y aprobación de los cursos exigidos (si los hubiere). En función del grado se van habilitando posibilidades para acceder a concursos de ascenso en la carrera (ej. para acceder a cargos de dirección, además de realizar cursos se requiere poseer 3 grado o superior y para cargos de inspección el 4to grado es el mínimo).
<b>ESCALAFON DOCENTE</b>	
Argentina	El escalafón del personal docente queda determinado en las distintas áreas de la educación por los grados jerárquicos resultantes de la Planta Orgánica Funcional. Esquema básico: Maestro de sección/profesor; Maestro secretario/profesor; Vicedirector, vice rector; Director; rector y Supervisor Adjunto de Director Adjunto de Educación.
Brasil	Hay dos clases de docentes, según trabajen en la segunda parte de la enseñanza fundamental y la enseñanza media o en la enseñanza preescolar y los primeros cuatro años de la enseñanza fundamental. En algunos casos hay también el cargo de docente de educación infantil y excepcionalmente, en São Paulo - el de director. Los cargos de especialistas en educación (administradores, orientadores, etc) están (en Río de Janeiro, por ej ya no se realizan concursos para estos cargos).
Paraguay	El escalafón docente incluye a quienes ejercen funciones docentes, técnico-pedagógicas y administrativas. Los cargos que conforman el plantel básico de una institución educativa (tanto de gestión estatal como privada) son: director, vicedirector, técnicos, maestros (en el caso de la Educación Inicial y los dos primeros ciclos de la Educación Escolar Básica), personal administrativo y de servicio. En las instituciones que cuentan con más de 300 alumnos matriculados, es mayor la planta funcional de la escuela, con la inclusión de cargos técnico-pedagógicos (coordinadores pedagógicos, psicólogos, asistentes sociales, orientadores, bibliotecarios entre otros).
Uruguay	El escalafón que se aplica para los docentes de ANEP está integrado por siete grados y corresponde a los docentes efectivos que ingresan en el 1er grado. Además de la carrera docente directa (en el aula) existe la posibilidad de ejercer cargos de "docencia indirecta": Adscrito a Dirección, subdirección, dirección e Inspección (con dos variantes: técnica, de institutos y liceos, o docente: supervisando maestros y profesores a nivel departamental, regional o nacional).

<b>EVALUACION DE DESEMPEÑO</b>	
Argentina	De carácter anual (sumativa) de la cual el principal responsable es el superior jerárquico del docente evaluado: el director en el caso del docente de base, el supervisor en el caso del director. Si surgen diferencias entre lo evaluado por el superior y la posición del docente sobre su tarea, el supervisor jerárquico debe expresar los fundamentos, ya que es responsable final de la calificación y el concepto, y se notifica la docente de la posibilidad de interponer los recursos administrativos y judiciales que considere pertinentes. A lo largo de su carrera profesional, cada docente tiene un legajo en el cual se asienta su desempeño profesional: allí se registran los conceptos anuales (observaciones, participación en eventos educativos y en instancias de formación y la ponderación anual) tras una entrevista entre el directivo y el docente.
Brasil	Hay un período de prueba de tres años: En el caso de los docentes de Río de Janeiro, la evaluación de este período queda a cargo del superior directo, el director de la escuela donde trabaja. Durante estos tres años el docente es evaluado trimestralmente. Además, en algunos distritos se ha consolidado la idea de evaluar el desempeño docente, y de asociar los resultados de esa evaluación a incentivos económicos. En Río de Janeiro y San Pablo los gobiernos han tomado la calificación obtenida por los alumnos en evaluaciones externas como indicadores del desempeño de los docentes de cada escuela.
Paraguay	Si bien la evaluación del desempeño docente no está establecida en forma precisa en el Estatuto del Educador Profesional y su reglamentación, el Ministerio de Educación y Cultura ha iniciado la implementación (con carácter experimental) de un Sistema de Evaluación del Desempeño del Educador Profesional que alcanza a supervisores, directores y docentes de la educación obligatoria (desde el nivel Inicial al medio). La propuesta es integrar este Sistema con la Certificación de los Educadores Profesionales con el propósito de articularlos en el mediano plazo con programas de formación continua en servicio y de incentivos. El Sistema presenta instancias de autoevaluación y de evaluación del superior, realizadas mediante la administración de cuestionarios estructurados y comunes a los diferentes niveles y modalidades (con algunas especificaciones en el caso de las modalidades de Educación Permanente, Indígena e Inclusiva). Las dimensiones consideradas se refieren a gestión de desarrollo personal y profesional y vinculación social y gestión del currículum, sobre los obstáculos que inciden en el ejercicio de la enseñanza o la dirección. En la actualidad el MEC está rediseñando el procedimiento de evaluación del desempeño de los supervisores.
Uruguay	El estatuto establece dos mecanismos y actores responsables: las direcciones de establecimiento y las inspecciones. Los directores realizan informes sumativos de actuación anual de todo su plantel docente, completando un formulario oficial, que se integra al legajo docente. Se adjudica un puntaje en escala de 1 a 100. El docente tiene la posibilidad de recusar el informe. En el informe se considera: la aptitud docente, sus aportes para mejorar el servicio, actitud de colaboración, asiduidad y puntualidad, relaciones humanas y cumplimiento de tareas. En primaria cada maestro recibe, al menos, dos visitas al año de la Inspección correspondiente (una de orientación y otra de calificación). En la secundaria las visitas de inspección son poco frecuentes.
<b>MAXIMO DE ALUMNOS POR CURSO</b>	
Argentina	Primaria: se establece un metro cuadrado de manera tal que cada uno disponga de 1,35m cuadrado de superficie y de 4 a 5 cúbicos de volumen. Secundaria: Se establece por metro cuadrado de manera tal que cada uno disponga de 1,35m cuadrado de superficie y de 4 a 5 cúbicos de volumen.
Brasil	Río de Janeiro: 35 de primer a tercer año, sin posibilidad de incremento. Secundaria: 40 de cuarto a noveno. Si hay demanda, en este último caso, puede haber un incremento de 10%. Comentario: No está establecido a escala nacional. Cada estado y municipio establecen su propio límite.
Paraguay	En el Preescolar y en la EEB 1 y 2 ciclo el promedio de alumnos por sección independiente es de 18, siendo en la zona urbana más alto que en la rural (22 en urbana y 14 en rural). En el 3 ciclo de la EEB y en la EM el promedio de alumnos por sección independiente es de 21 y 20, respectivamente. En Paraguay una sección plurigrado puede estar integrada por alumnos de distintas etapas y/o grados de la E1 y/o EEB. El promedio de alumnos en secciones plurigrados donde hay combinación de etapas de E1 y grados de EEB es de 15 alumnos; mientras que en aquellas secciones que se encuentran integradas por alumnos de distintos grados de la EEB es de 13 alumnos en promedio.

Uruguay	Primaria: No hay cifra oficialmente establecida. Se tiende a grupos reducidos. Se considera grupo numeroso cuando supera los 35 alumnos. Hay una política clara y activa para disminuirlos, en los últimos años; a nivel oficial-, se ha incrementado el presupuesto para crear más grupos y así disminuir la ratio. En secundaria, tampoco hay cifra establecida oficialmente. Como la deserción es alta en nivel medio (común y técnico -profesional), los grupos tienen listados iniciales que pueden llegar a los 40 alumnos, pero luego son menos los que continúan cursando durante todo el año.
<b>JUBILACION</b>	
Argentina	Hasta 60 años varones y hasta 57 años mujeres. Años de servicio: Treinta (30) años de servicios docentes, reduciéndose esta cantidad a veinticinco (25) años de servicios docentes, si se acreditara que diez (10) de ellos, continuos o discontinuos, lo han sido al frente de alumnos; no pudiendo su falta de servicios ser compensada con el exceso de edad. En CABA máximo: 35 años para el nivel inicial. Cálculo: Se consideran servicios docentes: 1) los prestados en el ámbito nacional, definidos por el Estatuto Docente-Ley N 14.473 y su reglamentación de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario de establecimientos públicos o establecimientos privados incorporados a la enseñanza oficial; 2) los prestados en el ámbito provincial o municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, definidos en los diferentes estatutos o normas de la respectiva jurisdicción, correspondientes a aquellas que hubieran transferido sus sistema previsional al sistema integrado de jubilaciones y pensiones conforme lo establecido en el inciso a) punto 4, del artículo 2 de la Ley 24.241, 3) los prestados conforme el régimen docente del personal civil de las fuerzas armadas (Ley N 17.409) 4) los prestados en regimenes provinciales o municipales no transferidos al Estado Nacional, en tanto resulte otorgante de la prestación esta Administración Nacional, sin exigencia de un mínimo de servicios acreditados en el ámbito nacional. Comentario: El monto que percibirán los docentes será el 82% del último sueldo percibido. Los docentes en actividad abonarán una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente: Ley Nacional 24.016. A la fecha, de 24 jurisdicciones 11 están reguladas por la ley nacional de jubilaciones descripta.
Brasil	Edad mínima: 50 (mujeres) y 55 (hombres). A los 70 años, compulsoriamente. Años de servicio: 30 años los hombres y 25 las mujeres frente a alumnos. Cálculo: 100%. Con menos años de servicio, puede jubilarse por un porcentaje menor a los 65 o a los 60 años (según sean hombres o mujeres).
Paraguay	45 años varones y 40 años mujeres. Años de servicios: haber dado cumplimiento a veinticinco años de servicio (en forma sucesiva o alternada). Cálculo: se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibida durante los últimos cinco años, salvo que en dicho período se hubieran registrados incrementos de turnos y horas cátedras, en cuyo caso el promedio se amplía a los últimos diez años. La norma efectúa una excepción al establecer la jubilación extraordinaria de docentes con una antigüedad comprendida entre quince y veinticuatro años de servicio, en casos de discapacidad física o intelectual. Comentario: las mujeres gozan además de un año adicional de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder de cinco el número de años computados de esta forma.
Uruguay	Mínimo: 60 años regla general, pero puede ser 55 en algunos casos (con 30 años de servicio real) Máxima: 70 años (prórroga especial). Años de servicios: Mínimo: 25 años y Máximo 35 años, como excepción puede llegar a 40. Cálculo: Es un porcentaje del salario en actividad, depende del puntaje obtenido entre edad y años de servicio al momento de jubilarse. Puede ser entre 65 y 70 % del salario en actividad. Comentario: Se habilita el reintegro laboral de jubilados. Se autoriza una bonificación a los efectos del cálculo de antigüedad equivalente a 7 años por 6 en Enseñanza Media y a 5 por 4 en Primaria, es mayor en ed. especial. Se computa un año por cada hijo con tope de cinco. Hay dos sistemas previsionales vigentes.



## **PARTE II**



# **EL TRABAJO DE LOS MAESTROS Y PROFESORES EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS ARGENTINA**

Roxana Perazza

Asistencia técnica: Mercedes Chiappe  
Asesoramiento legal: Pablo Lapenda



## Índice

Resumen ejecutivo .....	75
Introducción .....	76
1. La norma como producción histórica .....	76
1.1. Antecedentes .....	76
1.2. Principales notas del estatuto docente de 1958.....	78
1.3. Norma y transferencia .....	80
1.4. El estatuto docente y la agenda de la política pública.....	82
2. El debate político-educativo sobre la regulación del ejercicio de la docencia .....	84
2.1. La conformación de las organizaciones sindicales: un breve recorrido histórico .....	84
3. Los actores y los procesos de toma de decisiones .....	87
3.1. Paritarias nacionales y provinciales.....	87
3.2. La paritarias, la negociación, las leyes provinciales, conflicti- vidad docente .....	91
3.3. La cuestión salarial.....	92
4. Caracterización del sector docente: carrera, formas de regulación, actores gremiales .....	97
4.1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	97
4.2. La educación en la Ciudad de Buenos Aires.....	97
4.3. Obligatoriedad de la educación .....	99
4.4. Problemas en el sector educativo en la Ciudad .....	100
4.5. La cuestión docente en la Ciudad de Buenos Aires.....	101
4.6. Composición del salario docente .....	103
4.7. El docente como trabajador .....	103

4.8. Panorama gremial en la Ciudad.....	104
4.9. Caracterización de la norma laboral .....	105
4.10. Descripción de la norma .....	107
Quiénes son considerados docentes.....	107
Sobre las condiciones requeridas para el ingreso a la docencia.....	108
La carrera docente: duración, promoción, movilidad y retiro .....	112
Sobre cargos y puestos de trabajo .....	113
Sobre las remuneraciones.....	115
4.11. Sobre la evaluación del desempeño .....	115
5. Análisis de la carrera de los docentes en la Ciudad de Buenos Aires.....	116
6. Otros puestos de trabajo docente a nivel nacional .....	121
6.1. Acerca del puesto de trabajo docente en el sector privado .....	121
6.2. Acerca de los docentes en la universidad.....	123
7. A modo de cierre: algunas coordenadas para pensar en clave nacional .....	124
8. Bibliografía .....	131
Normativa consultada .....	133
9. Anexo.....	134
Anexo I: Institucionalización del dialogo y conflictividad.....	134
Anexo II: Salarios docentes .....	137
Anexo III. Estatuto del Docente, Ordenanza N.º 40.593 y sus modificatorias, reglamentada por Decreto N° 611/86 y sus modificaciones. Ley 4109/2011.....	138
Anexo IV. Principales dimensiones de la gestión privada, el puesto laboral .....	158

## Resumen ejecutivo

Pareciera que desde los orígenes del sistema educativo argentino la profesión docente estuvo signada por promesas incumplidas, retraso en el pago de haberes y expectativas no satisfechas. La brecha existente entre la construcción discursiva sobre la importancia social y política que configuraba la práctica de la enseñanza y el día a día fue parte constitutiva del trabajo docente en nuestro país. Desde los comienzos de la escuela, los maestros y maestras no sólo esperaban aquellas promesas muñidas de un importante reconocimiento social hacia su labor patriótica sino la resolución de algunas condiciones materiales que facilitarían su trabajo.

Durante la presidencia de Frondizi (1958), se promulgó la Ley 14.473 que reunió las principales coordenadas que estructurarían el trabajo docente por décadas en la Argentina. En ella se definen los modos de acceso a la docencia y las características del perfil del docente, se avanza sobre los deberes y derechos y se estipulan tres situaciones de revista específica del trabajo en la docencia.

Este estatuto innovador en su momento para la Argentina y para América Latina canalizó una buena cantidad de demandas y necesidades no sólo del sector docente sino de un sistema educativo que proyectaba expandirse y que debía democratizarse. Las normas de 1947 y de 1954, de alguna manera, constituyen dos antecedentes inmediatos que nutren el estatuto de 1958, sobre todo al reforzar el lugar de Estado en materia de política laboral.

A medida que los sistemas educativos se expandían, contar con herramientas adecuadas para ordenar y organizar a su personal constituyó una condición básica.

Dicha norma no sólo coordinó y estructuró una carrera docente sino que incorporó activamente a los docentes, a través de sus representantes gremiales, en el gobierno de la educación. Serán ellos también los responsables de llevar a cabo los procesos de admisión y de ascenso y la tramitación de las sanciones disciplinarias en el caso que fuese necesario.

Este estudio parte de la hipótesis de que la estructura normativa propuesta en 1958 se reproduce en casi todas las jurisdicciones con escasas innovaciones.

Regulada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, la paritaria docente constituye un espacio de concertación a nivel nacional de salarios, condiciones de trabajo y políticas educativas, donde por primera vez el Estado reconoce a las organizaciones sindicales docentes como sujetos activos de negociación laboral. Las paritarias convocan en una misma mesa al Estado nacional (representado por los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía), a los estados provinciales (representados por el Consejo Federal de Educación) y a los principales gremios de la enseñanza (CTERA, UDA, AMET, SADOP, CEA) con representación proporcional a la cantidad de

afiliados, de modo que CTERA tiene cinco delegados y el resto de los gremios uno cada uno. La Paritaria Nacional Docente establece el piso salarial mínimo docente en todo el país para lo que se denomina el “cargo testigo”, es decir, el docente que recién inicia su carrera y que tiene un solo cargo.

No es posible establecer una relación entre las jurisdicciones que muestran un grado de institucionalidad, es decir: la estructuración más o menos efectiva de negociaciones colectivas entre sindicatos y gobiernos subnacionales y el nivel de conflictividad laboral a lo largo de los años 2006-2012.

## Introducción

Pareciera que desde los orígenes del sistema educativo argentino la profesión docente estuvo signada por promesas incumplidas, retraso en el pago de haberes y expectativas no satisfechas. La brecha existente entre la construcción discursiva sobre la importancia social y política que configura la práctica de la enseñanza y el día a día fue parte constitutiva del trabajo docente en nuestro país. En los orígenes de la escuela, los maestros y maestras no sólo esperaban aquellas promesas munidas de un importante reconocimiento social hacia su labor patriótica sino la resolución de algunas condiciones materiales que facilitarían su trabajo.

Desde los procesos de configuración del “cuerpo docente”, su suerte fue dispar, como sostiene Lionetti (2007: 133):

algunos de ellos pudieron acceder a una red estatal que les propicio círculos y relaciones que les permitió acercarse a determinados círculos y formar parte de ellos y/o ejercer determinados niveles de influencia. Para otros, la percepción de olvido y distancia entre lo que había prometido y la vida cotidiana se tradujeron en bajas y tardías remuneraciones, lejanía de los centros de decisiones, malas condiciones de trabajos. Cuestiones que se contradecían con la epopeya a la cual había sido convocado.

## 1. La norma como producción histórica

### 1.1. Antecedentes

Si se ubica un punto de partida<sup>1</sup> que facilite comprender los procesos de construcción de la norma que regula el trabajo de maestros y profesores, éste es sin duda el período comprendido entre 1945-1955, durante el peronismo. A fin de suscitar aproximaciones a un distante y crítico sector docente, se incrementó significativamente el salario y se confeccionó una

---

<sup>1</sup> Proyectos de la Confederación de Maestros de las décadas 1920-1930 son considerados antecedentes importantes del estatuto docente.

herramienta normativa que representa el primer antecedente de la norma sancionada en 1958.

En septiembre de 1947, se sancionó el Estatuto del Docente Privado (Ley 13.047) que establecía las reglas de funcionamiento general y de organización del sistema de educación privado del país. Se expidió, por ende, en relación con las instituciones educativas, sobre el personal docente, sobre las pautas del salario mínimo y sobre cuestiones relacionadas al otorgamiento de subsidios y a la conformación del Consejo Gremial de Enseñanza Privada, entre otros temas. Formalizó la clasificación de las instituciones educativas y su funcionamiento. En relación con el cuerpo docente, en el artículo siete fijó que

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

También instituyó que tanto el personal docente como el directivo de los establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial tendrían los mismos deberes y obligaciones que el personal de los establecimientos estatales. Se precisaron pautas en caso de despido (de acuerdo al código de Comercio) y criterios para la fijación del sueldo mínimo.

Si bien dicha norma fue valorada por el sector de la educación privada, también constituyó un aporte importante en relación con los procesos de regulación de la práctica de la enseñanza.

Otro antecedente que hay que citar fue el Estatuto Profesional del Docente del General Perón que, en 1954, fue decretado por el Poder Ejecutivo Nacional para todo el magisterio del país. La estabilidad en el cargo fue una de las grandes conquistas junto a la legalización del ejercicio de los derechos políticos, gremiales y de perfeccionamiento técnico. La asistencia social, las vacaciones y las viviendas dignas y cómodas también estaban contempladas. Establecía condiciones puntuales y una determinada cantidad de años en el cargo (antigüedad) para los ascensos y una junta de clasificación, integrada por funcionarios y representantes de los docentes que estarían a cargo de dicho proceso. Esta propuesta de estatuto representó un avance significativo en los modos de ingreso a la docencia y en la organización del escalafón docente.

Según Bernetti y Puiggrós “este nuevo estatuto introduce el concepto de Estado Docente, que se extendía solamente a quienes se desempeñaban en establecimientos oficiales, nombrados por la autoridad competente y se perdía tal estado por renuncia aceptada, cesantía o exoneración”. Consideran docente a “las personas que orientan, fiscalizan, dirigen, imparten o mantienen directamente con sujeción a normas pedagógicas la educación general

o la enseñanza sistematizada en reparticiones dependiente del Ministerio de Educación Nacional” (2006: 212).

En un claro intento de acercamiento al sector docente, distante del conjunto de trabajadores organizados y crítico por la intromisión del gobierno en las aulas, las propuestas normativas buscaron favorecer la transparencia de determinados mecanismos para el ingreso a la docencia.

Tras la llamada Revolución Libertadora (1955-1957), el regreso a los caminos democráticos –sólo posible con un peronismo fuera del juego electoral y político– llegó de la mano de una alianza con el Dr. Arturo Frondizi a la cabeza.

Durante su presidencia, con Mac Kay como ministro de Educación de la Nación, se promulgó la Ley 14.473, que reunía las principales coordenadas que estructurarían el trabajo docente durante décadas en Argentina. En ella se definen los modos de acceso a la docencia y las características del perfil del docente, se avanza sobre los deberes y derechos y se estipulan las tres situaciones de revista específica del trabajo en la docencia (suplente, interino y titular).

En este período, las asociaciones docentes reactivaron sus históricas demandas “ya en 1956 marca un hito en el que se redactó el primer proyecto de estatuto del Docente. Fue obra de un reconocido profesor: Próspero Alemandri, quien –como señaló Bravo– ‘[...] lo hizo junto con nosotros.’ [Bravo y otros dirigentes]” (Balduzzi y Vázquez, 2000: 26). Recién en el período democrático, las demandas del sector crecieron a fin de poder llevar a cabo el cumplimiento de aquel estatuto y de promulgarlo como ley.

Las movilizaciones docentes en el período 1957-1959 fueron, en los principales distritos, generalizadas. Los profesores de Santa Fe declararon una huelga por más de un mes en 1957, los de Capital Federal en el segundo semestre de ese mismo año, los de la Pcia de Buenos Aires en 1958 por 21 días y los de Tucumán en 1959, por más de un mes las principales demandas eran la sanción del estatuto del Docentes, la equiparación de los salarios de los profesores de las provincias y diferentes reclamos (Gindin, 2011: 124).<sup>2</sup>

## 1.2. Principales notas del estatuto docente de 1958

A modo de resumen, es posible destacar algunos aspectos fundantes en esta influyente norma. Se establecen como deberes de la tarea docente el desempeño digno y eficaz, la educación de los alumnos en principios democráticos, el respeto por la jurisdicción técnica y administrativa así como la vía jerárquica, una conducta acorde, el perfeccionamiento y el cumplimiento de los horarios. En relación con los derechos, la estabilidad<sup>3</sup>, el goce

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> Define la estabilidad del docente en el cargo, que sólo quedará disponible cuando haya cambios en los planes de estudio y gozará del sueldo con o sin nuevo destino por un tiempo determinado.

de una remuneración y jubilación justa, el derecho al ascenso y al aumento de clases semanales y al traslado y el cambio de funciones después de diez años de servicio, la concentración de tareas, el ejercicio de la actividad en las mejores condiciones, el reconocimiento de las necesidades del grupo familiar, el goce de las vacaciones reglamentarias, la libre agremiación, la participación en el gobierno local, se introduce un año de licencia con goce de sueldo en todos los cargos para realizar estudios de perfeccionamiento cada diez años, la defensa de sus derechos e intereses legítimos, la asistencia social y su participación y el ejercicio de todos los derechos políticos.

Estipula el escalafón docente para las distintas ramas y estructura las Juntas de Clasificación conformadas por el voto directo de los docentes titulares con funciones en el estudio de los antecedentes del personal, la formulación de los aspirantes, la designación de los jurados y el desarrollo de los concursos. Determina que es necesaria la entrada por el cargo de menor jerarquía en la carrera docente.<sup>4</sup>

En relación con el proceso de clasificación del personal, ordena la confección de un legajo personal de actuación profesional: allí se asentarán las condiciones y aptitudes del docente, se las ajustará a una escala de conceptos y se establecerá su correlativa valoración numérica. También señala la necesidad del perfeccionamiento docente.

Dispone que todo ascenso a cargo docente se formalice a través de concursos de títulos y antecedentes y del uso de pruebas de oposición. Los ascensos a cargos directivos y de inspección se harán por concurso de títulos, antecedentes y oposición.

Los concursos docentes de antecedentes a cargos se harán por la eficacia y la responsabilidad, la laboriosidad, el espíritu de iniciativa, de superación y de asistencia, la actitud docente y directiva, los títulos, las publicaciones y otras actividades docentes. Los de oposición los realizarán los jurados que calificarán a los concursantes a través de una prueba escrita, de la práctica de observación, de organización y de orientación del trabajo escolar.

Para optar por el cargo de director se requiere una antigüedad mínima de tres años de servicio y diez en total en la docencia; a partir de allí se fija la cantidad de años de servicio necesarios para acceder a cada cargo jerárquico.

Al mismo tiempo, prescribe la cantidad de horas de trabajo frente a alumnos (24 h cátedra) y formaliza la composición de la retribución mensual del personal docente. Ésta contiene asignación por cargo, bonificación por antigüedad, bonificación por ubicación, función diferenciada y prolongación habitual de la jornada; define las sanciones para el personal docente e instala criterios para los interinatos y las suplencias de cargos directivos en

---

<sup>4</sup> También: ser argentino, poseer la capacidad física y la moralidad inherentes a la función educativa, tener título nacional (el que corresponda), solicitar el ingreso y someterse a los concursos que se establece por estatuto.

la Enseñanza Media, en los departamentos de aplicación y en los jardines de infantes.

Por último, se refiere a aquel personal docente, directivo y docente auxiliar que preste servicios en establecimientos adscritos, en relación con las prescripciones de la Ley 13.047 e introduce los mismos criterios respecto del ingreso, del acrecentamiento de horas y del ascenso; así, gozarán de una remuneración mensual idéntica a la que se percibe en un establecimiento oficial.<sup>5</sup>

A medida que los sistemas educativos se expandían, contar con herramientas adecuadas para ordenar y organizar a su personal constituyó una condición básica.

Dicha norma no sólo coordinó y estructuró una carrera docente sino que incorporó activamente a los docentes, a través de sus representantes gremiales, en el gobierno de la educación. Serán ellos también los responsables de llevar a cabo los procesos de admisión y ascenso como así también la tramitación de las sanciones disciplinarias en el caso que fuese necesario.

Sin duda alguna, este estatuto innovador en su momento para Argentina y para América Latina canalizó una buena cantidad de demandas y necesidades no sólo del sector docente sino de un sistema educativo que proyectaba democratizarse. Las normas de 1947 y de 1954, de alguna manera, constituyen dos antecedentes inmediatos que nutren al estatuto de 1958, sobre todo al reforzar el lugar de Estado en materia de política laboral.

### 1.3. Norma y transferencia

El proceso de implementación de las normas en las provincias fue desigual: actuaba<sup>6</sup> como un límite a los procesos de clientelares y arbitrarios en el ingreso y ascenso a los cargos docentes, ordenaba mejoras salariales y criterios de incremento de los mismos y establecía espacios conjuntos de cogobierno, en relación con cuestionespreciadas por las organizaciones gremiales en pos de garantizar los derechos de sus afiliados.

---

<sup>5</sup> Balduzzi y Vásquez (2000: 29) se preguntan por las principales aspiraciones del magisterio argentino que logran plasmarse en el estatuto de 1958. Según estos autores, se podrían sintetizar en los siguientes aspectos: desempeño eficaz de la tarea del educador bajo los principios democráticos y constitucionales; institucionalización de la vía jerárquica técnica, administrativa y disciplinaria y la posibilidad de efectuar acciones de defensa; estabilidad en el cargo y concentración de tareas; acceso al cargo titular por concurso y publicidad de las nóminas de aspirantes, del orden de mérito y de los antecedentes; remuneración y jubilación justa actualizada anualmente; derecho al ascenso; aumento de horas, traslado y hasta cambio de funciones sin merma de la retribución salarial; mejores condiciones pedagógicas y ambientales; ampliación a la cultura y al perfeccionamiento; derecho a licencias por estudio y un año sabático de perfeccionamiento cada 10 años; derecho a vacaciones; participación en el gobierno escolar a través de las juntas de clasificaciones.

<sup>6</sup> Podían actuar como un límite; sin embargo, no en todas las jurisdicciones se logró desterrar prácticas clientelares en el acceso y el ascenso en la carrera laboral docente.

Esta norma también, por ende, ubicó al Estado nacional como garante y responsable de las condiciones materiales para su implementación y además, de alguna manera, obligaba a las organizaciones gremiales a alinearse, organizarse, convergir en acuerdos básicos y velar por el cumplimiento de la norma en todas las jurisdicciones.

A lo largo de la historia reciente de Argentina, la vigencia de la norma estuvo signada por cuestiones políticas (derogación de la norma en períodos militares), por intentos de modificaciones (en el menemismo y durante el gobierno de la Alianza) y por la ausencia de reglamentaciones para implementar algunos de sus artículos.

Por ende, vale ilustrar algunos períodos históricos para dar cuenta de lo anteriormente afirmado. Al mismo tiempo, pasaremos revista de algunos intentos de modificación por parte de las administraciones gubernamentales y nos detendremos en los procesos de transferencia de los servicios educativos a las provincias para entender la vigencia del estatuto de 1958.

Diversos autores (Tiramonti, 2001; Tedesco, 2005) han caracterizado los principales comportamientos de la política educativa en nuestro país en la década de 1990. Discursos basados en la calidad educativa y la equidad, pilares fundamentales de la mentada reforma educativa, debieron estar acompañados de marcos normativos, que reforzaran su carácter hegemónico.

En el ámbito de las políticas educativas de aquellos años, el trazado normativo de entonces (Ley de Tránsito Educativo 24.049, 1992; Ley Federal de Educación 24.195, 1993; Ley de Educación Superior, 24.521, 1995) fue la traducción pública del menemismo en la educación.

Los procesos de transferencia de los sistemas educativos de la década de 1990 no comienzan allí; el Gobierno del Dr. Menem (1989-1999) puso en funcionamiento un conjunto de herramientas jurídicas que hicieron posible la total transferencia de los servicios educativos a las provincias en pos de propiciar un alivio en las arcas nacionales.

Cabe aclarar que

el primer intento de descentralización se desarrolló sobre fines de la década de los sesenta, donde a partir de la Ley 17.878, el Poder Ejecutivo logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en la Provincia de Buenos Aires, Río Negro y la Rioja. Una década después, en 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdicciones (Cantini, 1983). Este proceso significó el traspaso de 6700 escuelas y 44 050 docentes. Por último, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo dependencia nacional pasaron a depender de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires en un proceso que comenzó en 1992 (Filmus, 1997: 14).

En plena dictadura militar (1976-1982) se retomó la idea de transferir los sistemas educativos a las provincias. “Entre 1977 y 1983, los gobiernos provinciales tuvieron que destinar cantidades cada vez mayores de sus propios recursos a la educación (del 14% antes de la transferencia al 20%

después), mientras que el Gobierno nacional reducía su participación en el sector (de un 8,6% a un 7,6% del total de gastos nacionales se destinaron a educación” (Falletti, 2004: 20-21).

#### 1.4. El estatuto docente y la agenda de la política pública

Desde la recuperación democrática, incluso durante el régimen militar, es posible rastrear discursos vinculados al trabajo de los docentes en las escuelas. A medida que la expansión de los sistemas educativos cobraba realidad, el deterioro paulatino del aprendizaje en la mentada y renombrada escuela pública argentina de la mano con los problemas estructurales relacionados con el financiamiento de la educación hicieron recaer la mirada en el desempeño de los docentes.

En las décadas de 1980 y de 1990, retomando algunas preocupaciones de los países del norte, se pensó en ligar algún incentivo económico al rendimiento de los alumnos. Se estimaba que, además de contribuir a un reconocimiento directo de la tarea –que relacionaba la mejora de los resultados del aprendizaje con el accionar del docente a cargo de dicho grupo–, actuaría como un estímulo indirecto para el resto de los maestros. Es decir, que

se instaló la idea ligar algún elemento de productividad al salario. Se supuso que la incorporación de un conjunto de incentivos económicos a la carrera permitiría discriminar aquellos desarrollos profesionales buenos de los deficientes, es decir que facilitaría la identificación de prácticas de la enseñanza de calidad de las que se alejan de dicho objetivo. En esos años, para algunos sectores, esta medida pareció convertirse en la “clave” para descifrar uno de los interrogantes más difíciles de contestar. Esto significaba que los resultados positivos de la evaluación de la práctica docente y de su capacitación obtendrían un correlato en un incremento económico en el salario en forma de reconocimiento y de modo tal, de incentivar determinadas modalidades a la hora de enseñar (Perazza, 2009).

Los cambios en el estatuto docente y en la carrera laboral eran otra vía que había que explorar; diversos Gobiernos<sup>7</sup> han intentado con distinto nivel de formalidad introducir cambios a la norma de 1958 (Perazza, 2013).

Durante el período alfonsinista, en relación con el trabajo docente, son destacables dos medidas: primero, se crea como innovación absoluta, en las estructuras educativas, la Subsecretaría de Relaciones Profesionales para atender los problemas atinentes al proceso dispuesto para la reincorporación de los docentes –que reunían las condiciones requeridas para el

<sup>7</sup> Los gobiernos de facto tampoco renunciaron a cuestionar esta norma: el último militar la derogó, luego la levantó con algunos artículos vedados. Un régimen que mantuvo un doble discurso en relación con la norma: apelaba a ella cada vez que se remitía a una preocupación docente y, mientras tanto, como todas las leyes laborales y de derechos civiles, las normas no estaban vigentes.

cargo- separados sin sumarios por razones políticas, ideológicas y gremiales; segundo, se reimplantó el Estatuto Docente que restablecía los derechos cercenados.

Esta gestión atravesó diversos retos no sólo en la política en general sino también en el área educativa en particular. Si bien durante este período comenzó la reincorporación de todos aquellos docentes que habían sido cesanteados o que habían debido exiliarse, la cuestión docente estuvo centrada en la disputa salarial que culminó con una marcha blanca tras cuarenta y dos días de huelga docente.

Desde 1998, la nueva estructura del sistema puso en la mira el puesto de trabajo de los docentes en ejercicio y se propuso la creación de un Fondo de Profesionalización Docente. Dicho fondo, en principio, incluía una propuesta de financiamiento para “saldar una deuda histórica con el sector” que consistía en la aplicación de un impuesto indirecto.<sup>8</sup> Las políticas implementadas en el marco de la Ley Federal de Educación y en contextos de ajuste fiscal y de flexibilización laboral puso en duda la estabilidad del puesto de trabajo. La reestructuración del sistema educativo -con las correspondientes reformas organizacionales y curriculares- parecía que sólo se podía llevar a cabo si maestros y profesores emprendían una serie de capacitaciones a fin de “reconvertirse” laboralmente, condición para el mantenimiento del puesto de trabajo. En este contexto de desorden y déficit financiero, los gobiernos provinciales comenzaron a reorganizar sus sistemas educativos con una fuerte impronta inaugural desigual: quedó plasmada la distancia estructural entre aquellas provincias con históricas capacidades políticas, institucionales y financieras que podían afrontar estas nuevas situaciones y aquellas otras que se encontraban en condiciones inferiores, con escasa calidad institucional y pocos o nulos recursos humanos o financieros. Las gestiones públicas estaban atravesadas, también, por las lógicas de la política partidaria-clientelar (características de los partidos mayoritarios nacionales y de los caudillistas provinciales) que, en algunas ocasiones, colisionaban con los lineamientos o con las necesidades específicas del área. Y a la hora de regular el puesto de trabajo de maestros y profesores reafirmaron el esquema básico propuesto en 1958. Por un lado, evitaban así sumar un problema más en un contexto de rearmado político, administrativo y económico, y además transmitían un mensaje de “cierta seguridad o estabilidad” a los viejos y nuevos docentes que había que incorporar.

En 1997, la principal organización sindical, la Confederación de Trabajadores de la Educación Argentina (CTERA), decidió implementar una protesta sin interrumpir las clases de los niños y convocó a diversos

---

<sup>8</sup> Al mismo tiempo, este proyecto de ley propiciaba cambios en el sistema de salud y riesgo laboral, la informatización de los procesos administrativos, la confección de un legajo único, un nuevo régimen de ingreso a la docencia y, entre otras cosas, la simplificación de la escala salarial.

sectores de la sociedad a ayunar en pos de reclamar por la ampliación del presupuesto educativo y el pago a término de los salarios docentes en todo el país frente al Congreso Nacional, donde instaló una carpa. Se llevó a cabo casi por tres años, pasaron por ella docentes, intelectuales, artistas, periodistas, políticos y dirigentes sindicales y sociales; 1500 ayunantes/docentes impusieron este tema como central en las plataformas para las próximas elecciones (Perazza y Legarralde, 2007).

Después de dos años de discusiones, a fines de 1998, se aprobó el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053 FONID).<sup>9</sup> El enfrentamiento político entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, en un contexto de ajuste económico, determinó que fuera inviable cualquier discusión sobre el puesto de trabajo, ya que no se podía garantizar que todos los docentes del país por el mismo trabajo tuvieran una misma retribución salarial.

La Alianza, en su breve paso por la administración pública, debía en primer lugar realizar una propuesta concreta para que la CTERA depusiera la medida (carpa blanca) y se pudiera establecer algún espacio de diálogo sistemático.

## **2. El debate político-educativo sobre la regulación del ejercicio de la docencia**

### **2.1. La conformación de las organizaciones sindicales: un breve recorrido histórico**

Entre 1955 y 1973, se produjo la conformación y consolidación de las organizaciones sindicales docentes, con la intención de organizar federaciones u otro tipo de organización de segundo grado a nivel nacional. Un hito puede hallarse en los distintos reclamos por el cumplimiento de las cuestiones salariales y la defensa de un estatuto que regulase el trabajo de maestros y profesores y que redujese los niveles de arbitrariedad y “clientelismo partidario” presentes en las provincias. Los conflictos surgidos por la aplicación de este estatuto marcaron también el nacimiento de organizaciones sindicales de importancia en el orden provincial.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> El nuevo impuesto a embarcaciones, aeronaves, automotores y motos de alta cilindrada (que variaba según modelo y año) iba directamente a ser transferido, según determinados parámetros, a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este incentivo estaba destinado a todos los docentes frente a alumnos, en cargos de conducción y supervisión.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) fue creada tras una prolongada huelga docente en 1958. La FEB es un sindicato que agrupa a maestros de la provincia de Buenos Aires, el sistema educativo provincial de mayores dimensiones del

Tras varios intentos de unificación de las organizaciones sindicales provinciales y regionales, buscando lograr una representación sindical sectorial unificada, en 1973 se produjo la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) (Perazza y Legarralde, 2007).

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

La expansión de los sistemas educativos no sólo desde el punto de vista del territorio sino también desde la diversidad de modalidades ofrecidas – sobre todo en el nivel secundario– dio lugar a que maestros y profesores se organizaran teniendo en cuenta la especificidad de su puesto de trabajo de acuerdo a la modalidad educativa y al tipo de gestión.

Como ya se señaló en el punto anterior, los procesos de transferencia educativa finalizados en la década de 1990 también tuvieron impacto en las organizaciones sindicales, que debieron adecuar sus estructuras a los “nuevos y diversos escenarios” (Murillo, 2008). En la actualidad, una organización gremial como la CTERA cuenta con una entidad de base en cada provincia mientras que la Confederación de Educadores Argentinos (CEA) admite más de una organización por provincia. Una diferencia, además del número de afiliados, es la forma de organización: la primera, al ser una federación agrupa únicamente a organizaciones de primer grado, mientras que la segunda al ser una confederación agrupa a federaciones, uniones o asociaciones de primer grado. Otra diferencia es la inscripción de cada sindicato docente en

---

país. Representa, predominantemente, a los maestros de mayor antigüedad del sistema y a aquellos que desempeñan cargos directivos y de supervisión.

relación con las organizaciones sindicales generales de los trabajadores. Un avance significativo alrededor del trabajo de la enseñanza está relacionado con distintas identificaciones; a las organizaciones sindicales les llevó décadas de discusión y análisis vincular las características y definiciones de la tarea de enseñar con las del sector trabajador en su conjunto. Al debatir, se intentaba quebrar la fuerte impronta fundacional que unía la docencia a la vocación y la misión como principales pilares de la tarea de enseñar. Al mismo tiempo, la disputa entre la noción del docente como trabajador de la educación versus profesional de la educación los ubica en diversas posiciones en relación con la sociedad y el Estado. Si bien no es objeto del presente estudio, las opciones políticas realizadas en su momento por los cinco sindicatos con personería gremial a nivel nacional convergen en definirse como trabajadores de la educación. La CTERA, por su parte, se ha incorporado a la Confederación de Trabajadores de la Argentina (1992) mientras que el resto de los trabajadores se han incorporado a la Confederación General de Trabajadores (CGT) (SADOP, 1947; AMET, 2005; CEA, 2012).<sup>11</sup>

Venimos participando con una secretaría a través de Horacio Ghilini ya desde el 2008. Como Secretario de Estadística de la CGT, en realidad ya veníamos participando. En CGT hace mucho que estamos pero en los últimos dos mandatos, 2008-2012, y ahora 2012-2016... integramos además el Consejo Directivo. La verdad que, por un lado, nosotros... el trabajo docente es un trabajo ¿no? [...] hay un tema ideológico también; nosotros creemos mucho en la organización sindical, o sea, nos parece que si algo vamos a poder lograr en el progreso de las condiciones de trabajo, las condiciones de vida, es organizado gremialmente y no individualmente. El docente tiene, tenemos, una cultura muy individualista que hasta deviene de la propia manera en que hacemos el trabajo. Vos llegas a tu aula y es tu mundo, y en el aula... decidís casi individualmente... (Sec. General de Sindicato Argentino de Docentes Privados, SADOP).<sup>12</sup>

¿Por qué los trabajadores docentes?, porque en un momento como que la mayoría tampoco estaba con los trabajadores organizados. Entonces, a nosotros nos parece que, y más en esta etapa de proceso político, tiene que haber mucha más unidad de los trabajadores. Si nosotros tomamos hoy mismo el mensaje de la Presidenta donde dice: Bueno, hay que empoderar al pueblo de las conquistas que hubo en este período, mucha más organización se necesita. Y los docentes no podemos estar aislados de ninguna manera de eso. Y por el otro lado también tenemos organizaciones que ya antes habían decidido ingresar en la CGT [...]. Es decir para muchos de ellos

<sup>11</sup> SADOP: Sindicato Argentino de Docentes Privados; AMET: Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica; CEA: Confederación de Educadores de la Argentina.

<sup>12</sup> Entrevista realizada al Secretario general de SADOP por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

les era natural pertenecer a la CGT. (Sec. General de la Confederación de Educadores de la Argentina, CEA).<sup>13</sup>

### 3. Los actores y los procesos de toma de decisiones

#### 3.1. Paritarias nacionales y provinciales

Los procesos de búsqueda de consenso y acuerdo entre el Estado empleador y los maestros y profesores a través de las organizaciones que los representan están signados por múltiples factores. Sin duda, el factor político actúa de una manera importante aunque no es el único.

La necesidad de establecer acuerdos en relación con las condiciones de trabajo de los docentes ha marcado la agenda en los últimos treinta años, aunque sólo se han referido a cuestiones vinculadas a lo salarial.

Se coincide con Chiappe cuando señala que

los procesos de negociación del sector docente con el Estado empleador adquieren más una peculiaridad, una de las razones se puede entender por la variable política, “el poder que adquiere cada gobierno provincial en la distribución del gasto, y la aplicación de las regulaciones laborales, conllevan a un afianzamiento en la politización en las relaciones entre Estado y sindicatos, reforzando a su vez los canales informales” (Murillo y Ronconi, 2004). Entonces, la variable política ejercerá una mayor influencia en la relación entre Estado y sindicatos docentes, debido principalmente por ciertas características: a) relaciones en el sector público, donde prevalece la estabilidad laboral por sobre la idea de maximización de beneficios económicos propios del sector privado. b) por las características del sistema educativo, luego de la transferencia de regulación y financiamiento a los gobiernos provinciales (2011: 14).

Otro aspecto está vinculado con la presencia del componente ideológico-político: es decir, desde la recuperación democrática en Argentina, las organizaciones sindicales han discutido las cuestiones relacionadas con el salario de sus representados y, al mismo tiempo, con distinto nivel de impacto y *performance*, han debatido la direccionalidad en el rumbo de las políticas públicas en el sector educativo.

Vale recordar la Marcha Blanca –cuarenta y dos días de paro– en 1988 aún en el marco de un sistema educativo nacional y la implementación de la Carpa Blanca (1999): “En el menemismo ¿sabes que lo que tenía?, era bravísimo, pero tenía mucha claridad. El lugar del sindicato tenía mucha claridad. [...] nosotros teníamos, está claro todo lo que había que hacer” (Secretaria general del CTERA).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Entrevista realizada al secretario general de CEA y su secretaria de formación por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>14</sup> Entrevista realizada a la secretaria general de CTERA por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

Las discusiones en torno al financiamiento de la educación pública, a las propuestas de capacitación docente, a la reestructuración del sistema educativo tras la implementación de la ley Federal de Educación (1994), fueron de los algunos contenidos que las organizaciones gremiales, con la CTERA a la cabeza, trataron de imponer en la agenda de trabajo con el Estado.

De forma paralela, se agudizaba el creciente malestar de la población por la pérdida de días de clase, lo cual les demandaba a los sindicatos docentes disponer de otras herramientas de lucha en pos de la defensa de la escuela pública.

A finales de la década de 1990, la CTERA también decidió “dar un salto” hacia las arenas de la política partidaria. Así, un buen número de dirigentes, en general secretarios generales, decidieron formar parte de las listas partidarias en las elecciones legislativas, tanto nacionales como provinciales. Y en ciertas jurisdicciones, algunos de los dirigentes que, en un momento dado habían ocupado la secretaría general de un gremio de base, pasaron a asumir un cargo de importancia en el Poder Ejecutivo Provincial, aunque algunas de estas decisiones no son producto de una decisión orgánica del sindicato.

De este modo, como en varios ejemplos presentes en las organizaciones sindicales docentes en América Latina, la CTERA concibe necesario contar con representantes del gremio también en el ámbito legislativo. Decisión que reafirma el componente ideológico político de este actor.

Desde 2003, se ha fijado una agenda legislativa que tiende a reordenar el sistema educativo argentino (Ley de Financiamiento Educativo 26.075, 2005; Ley de Educación Técnico Profesional 26.058, 2005; Ley de Salario Docente 26.075, 2006; Ley de Educación Nacional 26.206, 2006; Decreto presidencial 137/05 que derogó el decreto 78 de 1994; reconocimiento de la vigencia de la Ley de Jubilaciones Docentes). De este modo, y teniendo en cuenta nuestro objeto de estudio, es preciso fijar la atención en dos artículos de diversas leyes. En relación con la Ley Nacional,<sup>15</sup> su art 69 pone en la agenda pública la preocupación por la mejora de las condiciones laborales docentes y la carrera laboral y, complementariamente, el art 10 de la Ley de Financiamiento Educativo establece a la paritaria nacional como un ámbito privilegiado de consenso.

---

<sup>15</sup> Art 69: El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional. A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos

Cuando empezamos a trabajar en su momento con la gestión de Filmus, la Ley de Educación Técnico Profesional lo vimos, no sólo, como un paso muy importante sino como una decisión política. Porque las jurisdicciones educativas no lo querían. Acá sí estuvo el peso de la decisión política de Kirchner de que no se puede concebir un país que quiere tener industrias si no tiene formación de técnicos o mano de obra, o aquello que requiera la industria, el comercio en toda su franja [...]. Yo creo que a partir nosotros construimos con el Gobierno Nacional, con Ministerio de Educación y con el INET una relación con aplicación de la Ley y el avance de la Ley político pero real (Secretario General de AMET).<sup>16</sup>

De la Ley de Financiamiento Educativo, que no hay que dejar pasar por alto que es el Artículo 10. El Artículo 10 [...]. Cuando se estaba debatiendo una posible ley de financiamiento nosotros decíamos que teníamos que tener una instancia de negociación para el estado empleador... los docentes... Generalmente había una imposición unilateral del salario o discusiones que no estaban enmarcadas en una ley de manera informal donde se terminaba, de alguna manera, estipulando el salario. Entonces, me parece que este Artículo 10 es trascendental, que después sobrevino al Decreto (Secretario General de la Unión Docente Argentino, UDA).<sup>17</sup>

Es importante tener en cuenta que éste se inscribe en un debate complejo: el rol del Estado y la función pública. En Argentina, el recurso al diálogo social se ha dado, con mayor frecuencia en la década de 2000, bajo la modalidad tripartita, de alto nivel, institucionalizada, permanente y con vocación de plasmarse en la legislación.<sup>18</sup>

Comprometer al Estado para negociar, porque el Estado Nacional o Provincial es un negociador muy duro...porque tiene limitaciones presupuestarias, pero además hay una conceptualización de que el Estado representa el interés general y por lo tanto, dentro de ese interés general, estarían los trabajadores que están bajo su relación de dependencia; y no siempre es así porque lo que se logró con la negociación colectiva en la Administración Pública Nacional es que el Estado cuando negocia es Estado Empleador (Viceministra de Trabajo, Seguridad y Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de la Nación).<sup>19</sup>

En el sector educativo, la Paritaria Nacional ha puesto en relevancia (y en discusión) la importancia de contar con instrumentos que permitan la

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada al Secretario General de AMET por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>17</sup> Entrevista realizada al Secretario General de UDA por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>18</sup> El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y la Negociación Colectiva de Actividad son ejemplos de mesas tripartitas consolidadas a partir de 2003. Además, se pusieron en marcha la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).

<sup>19</sup> Entrevista realizada a la Viceministra de Trabajo, Seguridad y Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de la Nación por R. Perazza y M. Chiappe para el presente estudio, junio de 2013.

participación de los distintos actores sindicales docentes a nivel nacional luego de los procesos de descentralización y fragmentación operados durante los años noventa. Así, los sindicatos docentes son incluidos en las decisiones nacionales de política educativa a fin de resolver conflictos colectivos y buscar soluciones viables.

En general, yo diría que la paritaria cumplió con la parte de la idea de Filmus que era lograr tener un piso de referencia para todo el país y falló en este otro tema que es la actualización. ¿Por qué nosotros no tenemos una reforma de la carrera docente? Porque los docentes se han aferrado a su Estatuto. Estatuto que tiene por cierto muchos beneficios para el titular y muy pocos para el suplente (Viceministra de Trabajo, Seguridad y Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de la Nación).

Regulada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo del 2005, la paritaria docente constituye un espacio de concertación a nivel nacional de salarios, condiciones de trabajo y políticas educativas, donde por primera vez el Estado reconoce a las organizaciones sindicales docentes como sujetos activos de negociación laboral. Convoca a una misma mesa al Estado Nacional (representado en los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía), a los Estados provinciales (representados en el Consejo Federal de Educación) y a los principales gremios de la enseñanza (CTERA, UDA, AMET, SADOP, CEA)<sup>20</sup> con representación proporcional a la cantidad de afiliados. De modo que CTERA tiene cinco delegados y el resto de los gremios uno cada uno. La Paritaria Nacional Docente establece el piso salarial mínimo docente en todo el país para lo que se denomina el “cargo testigo”, es decir, el docente que recién inicia su carrera y que tiene un solo cargo. Luego, cada provincia discutirá con los sindicatos locales, tomando el valor que surja de la paritaria como referencia y estableciendo así el nuevo salario docente en cada jurisdicción. La Ley de Financiamiento conformó un Fondo de Compensación salarial Docente mediante el cual el Estado nacional ayuda a financiar el mínimo negociado nacionalmente en once provincias.

Hay provincias que tienen normativa que estructura la paritaria y otras que no. Aun las que tienen norma, el problema no es tanto en las normas sino en la realidad. O sea, ¿la voluntad política cuál es? Convoco a los gremios, me siento, planteo una agenda o en realidad... En muchas provincias se discute sólo la materia salarial y nosotros en realidad no nos interesa discutir sólo lo salarial. Es importante pero no es lo único. Aspiramos a discutir un conjunto de condiciones meramente de trabajo más amplio. En muchas provincias hoy es imposible (Secretario General de SADOP).

---

<sup>20</sup> Cabe aclarar que los gremios docentes con personería gremial a nivel nacional son: CTERA: Federación de trabajadores de la educación argentina; CEA: Confederación de Educadores Argentinos; UDA: Unión Docentes Argentinos; AMET: Asociación de Magisterio de Enseñanza Técnica; y SADOP: Sindicato Argentino de Docentes Privados.

Los otros días un gobernador [...] me dijo que en febrero había cerrado su paritaria docente para todo el año, para garantizar el comienzo de clases. Hay otras negociaciones mucho más duras, como en la Provincia de Buenos Aires o la de Neuquén, que históricamente tiene un problema con su sindicato, el gobierno de la provincia; y hay un sindicato con características muy rígidas que es el de Tierra del Fuego, en general las negociaciones son muy duras y normalmente terminan con episodios no tan graves como los de este año que fue la toma de la Casa de Gobierno, pero sí episodios de bastante violencia pero que finalmente se logra siempre llegar a acuerdos ¿no? El movimiento sindical docente en el interior del país está bastante dividido; en el sentido que hay mucha presencia de grupos de izquierda y mucha presencia de grupos que responden a CTERA, pero no todas las organizaciones sindicales le responden realmente a la central (Viceministra de Trabajo, Seguridad y Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de la Nación).

Por lo tanto, en la actualidad, en el sistema de relaciones laborales del sector educativo existe un doble mecanismo en la negociación colectiva: la Paritaria Nacional incide en las negociaciones provinciales de dos maneras. Por un lado establece un salario mínimo nacional (lo que beneficia más a las provincias con menores recursos) y, por el otro, establece un parámetro, esto es un porcentaje de aumento, que incide especialmente en las provincias con más recursos.

Al decir de Etchemendy "...a partir de la institucionalización y puesta en marcha definitiva de los mecanismos de negociación colectiva nacional y la ley de financiamiento educativo, los salarios de las provincias con menores recursos y compensadas (que obviamente estaban en general más retrasados que los de las provincias no compensadas), crecieron, en promedio a un ritmo mayor" (2011: 106).

### 3.2. La paritarias, la negociación, las leyes provinciales, conflictividad docente

El sector educativo argentino registró el nivel más alto de conflictividad laboral durante el período 2006-2010 (Chiappe, 2010). No obstante, a partir de la implementación de la paritaria nacional, hubo en términos globales una disminución de las jornadas individuales no trabajadas de los docentes argentinos. La tendencia hacia la atenuación del conflicto se mantuvo inclusive en el año 2011, marcando un ascenso hacia 2012. Los datos registraron 2 939 409 jornadas no trabajadas por docentes de escuelas públicas provinciales.<sup>21</sup>

Y bueno, va a depender también de las correlaciones de fuerza que podamos tener en cada provincia y que podamos avanzar en acuerdos que vayan delineando mejor estas cuestiones: los puestos de trabajo, y todos

---

<sup>21</sup> Año 2011: cantidad de jornadas no trabajadas por docentes públicos: 1 367 197. Año 2012: 2 939 409.

los temas que tienen que ver con carrera. [...] un tema que nunca estuvo claro (Secretaría General de CTERA).

No es posible establecer una relación entre las jurisdicciones que muestran un grado de institucionalidad, es decir, la estructuración más o menos efectiva de negociaciones colectivas entre sindicatos y gobiernos subnacionales y el nivel de conflictividad laboral a lo largo de los años 2006-2012. El panorama nacional muestra un abanico de posibilidades en relación con la institucionalidad que asumen las relaciones laborales tomando en cuenta las distintas formas en que pueden ser determinadas: es decir, a través de un decreto, de una ley nacional de empleo público o bien a través del diálogo entre las partes.

En las provincias de baja conflictividad, como Santiago del Estero, La Rioja, Formosa, Chubut, La Pampa y Tucumán, sólo dos jurisdicciones cuentan con leyes paritarias. De las diez provincias de media conflictividad, la mitad negocia colectivamente bajo la reglamentación de la ley paritaria. Y finalmente, las ocho provincias más conflictivas, Tierra del Fuego, Entre Ríos y recientemente Corrientes establecieron su respectiva ley de paritaria provincial. Se estima que contar con espacios predeterminados favorece la resolución de los conflictos (ver el anexo I).

### 3.3. La cuestión salarial

Al inicio del presente trabajo se subrayó que las cuestiones relacionadas con el salario docente son de larga data. En acotados períodos este tema alcanzó niveles de consenso y estabilidad para el conjunto de maestros y profesores de todo el país. Las soluciones insostenibles en el tiempo, los acuerdos entre gremios docentes y gobiernos provinciales y los acuerdos entre los gremios nacionales y el gobierno nacional fueron algunas opciones que no alcanzaron, obviamente, a conducir al armado de un compromiso económico político a fin de garantizar una remuneración justa y determinadas condiciones laborales para el mediano y largo plazo. La conflictividad docente analizada en el punto anterior da sustento a dicha afirmación.

Es posible sostener que en este último período (2003-2013) se han desarrollado diversas estrategias para arribar a acuerdos salariales anteriores a la paritaria nacional. Nos referimos al establecimiento del piso salarial docente (garantía salarial) que, desde 2005, fijó que un docente que ingresa al sistema educativo no podrá cobrar menos de lo acordado centralmente. En suma, este salario de ingreso a la docencia uniforme para todo el país implica para algunas jurisdicciones compensaciones nacionales a fin de poder sostener la propuesta. Una de las cuestiones más difíciles fue el rearmado de la escala salarial al interior de nivel educativo, dado que la carrera docente es escalonada e incrementa las remuneraciones en la medida en que aumenta la cantidad de años en el cargo (antigüedad docente) o cambia el puesto de

trabajo (por ejemplo, a uno de conducción). Esta iniciativa intentó dar una respuesta definitiva a la cuestión salarial y, al mismo tiempo, fue un modo de incidir desde Nación hacia los gobiernos provinciales para ponderar este tema en sus agendas económicas políticas. Sin embargo, es una medida que a nivel jurisdiccional resulta aún de difícil implementación.

Uno de los argumentos presentes en las administraciones provinciales es que un incremento salarial para el sector educativo tiene impacto en el resto de los trabajadores de la administración pública, quienes demandan equiparaciones salariales equivalentes.

Esto condujo a que, en las jurisdicciones más castigadas por la crisis económica y política, las distancias remunerativas entre un cargo y otro se acortaran, lo cual repercutió en el interior de cada jurisdicción y de cada escuela. Este hecho es motivo de malestar y contenido de diversas protestas.

A pesar de que la paritaria nacional pasó a constituirse en una instancia de trabajo conjunto entre diversos actores con representatividad con anclaje normativo, en las dos últimas no se ha arribado a un acuerdo, lo cual derivó un conjunto de medidas en las diferentes provincias.

Me sería mucho más fácil como sindicalista decir “El Estado tiene la culpa”, no pudimos cerrar por culpa del Estado pero también nos hacemos cargo de la parte que nos corresponde. Lo peor que puede pasar es tener dos antecedentes seguidos de cierre unilateral de la paritaria; es decir, hay que hacer un esfuerzo de las partes para consensuar y mostrarle al trabajador que tenemos la madurez, el Estado y los representantes de los trabajadores, para acordar condiciones de trabajo y salario. O sea, nos tenemos que hacer una fuerte autocrítica el Estado y los representantes de los trabajadores de por qué no hemos podido acordar (Secretario General, UDA).<sup>22</sup>

### 3.4. La cuestión jubilatoria y la evolución del salario docente en el país

El acceso al derecho a una jubilación digna alcanzó un punto de inflexión en 2005 a partir del dictado del decreto del Poder Ejecutivo Nacional N.º 137: se creó un aporte suplementario denominado “Régimen Especial para Docentes” que permitió financiar en once jurisdicciones el pago de jubilaciones con el 82% al personal docente de Nivel Inicial, Primario, Medio, Técnico y Superior no universitario de establecimientos públicos o privados. En estas provincias que no tenían cajas jubilatorias propias sus docentes pueden acceder a un sueldo promedio de los últimos diez años con 25 años de servicio y 57 años de edad para las mujeres y 60 años de edad para los varones.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada al Prof. Romero, Secretaría General de la Unión de Docentes Argentinos, realizada por Roxana Perazza y Mercedes Chiappe en el marco del presente proyecto. Buenos Aires, mayo de 2013.

<sup>23</sup> Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, la Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán.

En cuanto a los requisitos y beneficios jubilatorios docentes en el resto de las provincias que mantienen todavía sus propias cajas de previsión,<sup>24</sup> éstos presentan tanto variantes particulares (requisitos de edad o haber jubilatorio inicial y su incremento, por ejemplo) como algunas similitudes (en la exigencia de desempeño al frente de alumnos, la movilidad del haber, el reconocimiento de servicios en otra jurisdicción, la equiparación a los docentes privados).

Estos regímenes forman parte de los denominados especiales o diferenciales, que poseen características particulares en requisitos de edad, años de servicios y prestaciones exigidas, determinando variaciones en el haber de la jubilación ordinaria que parte del 70% de la remuneración del ingreso base promedio en Buenos Aires, del 72% en Santa Fe y en Chubut, del 75% en La Pampa y en Misiones, del 80% en Neuquén y del 82% en Chaco, en Córdoba, en Corrientes, en Entre Ríos, en Formosa, en Santa Cruz y en Tierra del Fuego.

En algunos casos, ese haber inicial admite incrementos entre bandas al 75% y hasta el 80% como máximo en Buenos Aires o incrementos progresivos del 1% por año en Misiones o del 2% por año en Santa Fe hasta llegar al tope del 82% en ambos casos, o aún con la posibilidad de superar ese tope hasta llegar al 85% en Neuquén y en Entre Ríos, que es el máximo haber jubilatorio observado. En todos los casos el denominador común para obtener estos incrementos consiste en superar los requisitos iniciales de edad o de años de aportes establecidos para el haber jubilatorio mínimo, en algunos casos exceder los 30 años de aportes (así lo exige Neuquén para lograr el 85% máximo) o exceder en 10 años los servicios requeridos para el haber jubilatorio inicial (en Entre Ríos).

En todos los casos se reconoce expresamente la movilidad del haber jubilatorio otorgado, en idéntica proporción a las remuneraciones de los agentes en actividad.

En cuanto a los años de servicios, se exige en todos los casos al menos 25 años para poder acceder a la jubilación inicial, combinados o no con pisos de edad (en Buenos Aires, en Córdoba, en Entre Ríos para el primer caso, y en Santa Cruz, en Tierra del Fuego, en Chaco y en Formosa para el segundo).

El tipo de desempeño docente exigido para acceder al beneficio presenta también notas particulares. Por ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego exigen mínimos de 10 años de desempeño en el aula al frente directo de alumnos (Chubut exige además que sea en un mínimo de 15 horas semanales), pero Santa Cruz exige acreditar un mínimo de 15 años continuos o discontinuos en esa función, y precisa que “se considera personal docente al frente directo de grado a los maestros, profesores, preceptores, auxiliares docentes y directores sin dirección libre, que tienen a su cargo en forma permanente y directa la educación de alumno”, y con la particularidad de que, al tratarse de profesores con horas cátedra, estos 15 años deben serlo en por lo menos seis (6) horas cátedras semanales y, en el

---

<sup>24</sup> Provincias: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

caso de directores, rectores, vicedirectores y vicerrectores que no los alcancen por haber accedido a dichos cargos, se les reduzca la exigencia de los 15 años a los requisitos que determina el Estatuto del Docente para cada caso.

Este requisito guarda directa relación con la reducción de años de edad y de aportes exigidos en la docencia para poder jubilarse. Al mismo tiempo permite pensar que, siendo entre 10 a 15 años la prestación mínima exigida “al frente directo de alumnos” en una carrera docente de por lo menos 25 años, el régimen jubilatorio docente posibilita contemplar sin merma conformaciones de cargo mixtas y prestaciones alternadas, conjugando el dictado de clases en aula con otras funciones y servicios no menos relevantes de carácter institucional o dirigidos a la formación continua, por ejemplo.

Para los supuestos en que no se alcancen estos 10 años mínimos en el aula al frente directo de alumnos, los servicios son considerados como comunes y se incrementa la exigencia de los años mínimos de aportes a 30 (en Entre Ríos, en Córdoba y en Chubut) o 33 años (en Chaco), coincidiendo con los requisitos establecidos para la jubilación ordinaria en el régimen general y practicándose un prorrateo entre los límites de antigüedad y de edad requeridos para cada clase de servicios.

Por su parte, las prestaciones docentes en escuelas de educación especial y ubicación muy desfavorable son objeto de cómputo privilegiado en edad y servicios. Así, Córdoba, por ejemplo, computa 4 años de servicio por cada 3 de servicio efectivo en escuelas de educación especial y Santa Cruz, 5 años por cada 4 de desempeño en escuelas de ubicación muy desfavorable.

El ingreso base promedio de remuneraciones que hay que considerar para determinar el haber inicial presenta un rango variado que toma el último año (en Santa Fe), los últimos 4 años (en Córdoba), los últimos 5 años (en Entre Ríos y en Santa Cruz), y esto llega hasta los últimos 10 años (en Formosa y en La Pampa). Asimismo, para que se considere el salario del cargo de mayor jerarquía desempeñado a efectos de la determinación del haber, se exige en algunos casos un período de desempeño mínimo en el mismo: por ejemplo, 12 meses consecutivos en Misiones, 36 meses continuos o 60 alternados en Buenos Aires.

En cuanto a la edad mínima exigida para poder acceder al beneficio ordinario se advierten diferencias: 50 años en Buenos Aires y 53 en Chubut, en ambos casos sin distinción de sexos; 57 y 60 para mujeres y hombres respectivamente en Córdoba; 53 y 57 en Entre Ríos, y 52 y 55 en Neuquén. Estos pisos de edad siempre van combinados con los años de aportes y tipos diferenciales de servicios ya comentados que permiten en algunos casos incrementar el haber jubilatorio inicial hasta su tope máximo. También, en la medida en que se superan los pisos de edad mínimos, se aplican fórmulas que bonifican años de servicios y viceversa.

Los docentes con desempeño en establecimientos de gestión privada autorizados o reconocidos por la provincia que imparten educación pública también se encuentran obligatoriamente comprendidos en estos regímenes jubilatorios. Aquí se manifiesta la llamada “equiparación salarial docente” que

garantiza un salario mínimo igual al de los docentes de los establecimientos de gestión estatal (Estatuto del Docente Privado Ley Nacional 13.047 y Ley de Educación Nacional 26.206) también en la pasividad.

La legislación analizada también da cuenta de la transferencia masiva de los servicios educativos efectivizada desde la Nación hacia las provincias, habilitando para los docentes provenientes de establecimientos de gestión pública y privada la posibilidad de optar por el régimen previsional provincial, habida cuenta de que también se transfieren a estas respectivas cajas los aportes previsionales realizados en jurisdicción nacional.

La movilidad interjurisdiccional también se encuentra contemplada a través de fórmulas de reconocimiento, en igualdad de condiciones, de los servicios docentes realizados en otras jurisdicciones, con la única exigencia de que existan convenios de reciprocidad entre las cajas respectivas.

Si bien se trató de fijar políticas salariales nacionales, esto es competencia de cada Gobierno provincial. En un panorama territorial desigual, al establecer la garantía salarial se pretendía generar condiciones políticas para saldar las brechas aún existentes entre el salario docente de un docente del norte del país y el de otro del sur.

A grandes rasgos se pueden esbozar agrupamientos de provincias. En un primer grupo, se encuentran aquellas jurisdicciones que brindaron mayores aumentos y que poseen los salarios más altos. Están comprendidas Neuquén, La Pampa, Córdoba y Santa Fe, pero también provincias como Chaco y Tucumán que en otros tiempos eran identificadas como regiones de bajos salarios. Un segundo grupo es conformado por las provincias más “desfavorecidas” del período, con porcentajes de aumento menores que el promedio y nivel salarial más bajo que el promedio. Este grupo incluye aproximadamente el 33% de las provincias del país y una proporción seguramente más importante de docentes del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Jujuy, Formosa y Catamarca, entre otras. En un tercer grupo, se hallan aquellas provincias con variación salarial mayor al promedio y salario conformado menor al promedio; tienden a converger con el grupo de las provincias más favorecidas, aunque parten de un nivel salarial más bajo. Acá están incluidas: La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Misiones. Por último, un grupo en el que encontramos a aquellas provincias con variación salarial menor al promedio y salario conformado mayor al promedio: son provincias que obtuvieron menores porcentajes de aumento que el promedio, pero que poseen salarios elevados en relación con el promedio. Éstas son Chubut y Tierra del Fuego<sup>25</sup> (ver el anexo II).

---

<sup>25</sup> Informe de salarios docentes públicos, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, 2012.

#### **4. Caracterización del sector docente: carrera, formas de regulación, actores gremiales**

En el siguiente apartado, nos introducimos en el estudio de la normativa específica que regula el trabajo de maestros y profesores en el sistema escolar de la Ciudad de Buenos Aires. En primer lugar, queremos señalar que analizaremos las características de la carrera docente en esta ciudad como un disparador que nos permita indagar sobre algunos componentes de la carrera docente en un país federal como Argentina y, en segundo lugar, como una “exploración” para pensar la carrera docente. Sumaremos información descriptiva sobre la Ciudad de Buenos Aires y más concretamente sobre su sistema educativo ya que lo consideramos un requisito necesario para comprender las condiciones materiales y simbólicas en las cuales los docentes desarrollan su trabajo. Por último, analizaremos la norma que regula el trabajo de maestros y profesores en la Ciudad de Buenos Aires desde 1985 y también las características del puesto de trabajo docente en el sector privado y en el universitario

##### **4.1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

La Constitución Nacional de 1994<sup>26</sup> en su artículo 129 establece la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la aprobación de su Constitución en 1996, se inició un proceso de autonomización. Desde 1978, la Ciudad de Buenos Aires conducía y administraba las escuelas de Nivel Inicial y Primario y en 1994 decidió crear un conjunto de escuelas secundarias propias con una impronta especial (EMEN). Sin embargo, la transferencia del resto de los niveles junto al proceso de autonomización posicionó a la Ciudad en un escenario complejo desde el punto de vista administrativo-jurídico y político, de modo tal que tuvo que ordenar y crear un sostén normativo que contemplase la diversidad de situaciones que debía albergar.

Como ya se mencionó, una de las tareas principales consistió en la reorganización, adaptación y creación de un cuerpo normativo con el propósito de que el estado local pudiera contar con las herramientas necesarias para la administración y el desarrollo de políticas.

##### **4.2. La educación en la Ciudad de Buenos Aires**

En el territorio de la Ciudad de Buenos Aires tienen su sede 36 universidades, de las cuales 29 son privadas. En la Universidad de Buenos Aires cursan 301 000 alumnos; en las universidades privadas 154 800.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Art 129: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno crea elegido directamente por el pueblo de la Ciudad.”

<sup>27</sup> Fuente: Panorama Educativo de la Ciudad de Buenos Aires, 2009-2010, Ministerio de Educación GCBA.

Concurre a algún establecimiento educativo algo más del 97% de la población de 5 a 17 años. Entre los niños de 6 a 12 años la asistencia escolar supera el 99%, mientras que entre los adolescentes de 13 a 17 años alcanza el 94%.

Casi 7 de cada 10 personas adultas (de 25 años y más) completaron como mínimo la escuela secundaria y cerca de un tercio terminó el Nivel Superior o el universitario.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con 2714 escuelas, de las cuales 1173 (43%) son públicas y 1541 privadas. El total de alumnos matriculados en todos los niveles de enseñanza (Inicial, Primario, Medio y Superior no universitario) y en todos los tipos de educación (común, especial, artística y de adultos) en 2010 asciende a 745 047. El 51% (385 553 alumnos) concurre a establecimientos estatales.

El total de matrícula de la educación común (Inicial, Primaria, Media y Superior no universitario) asciende a 671 928. El 49% (327 074 alumnos) concurre a establecimientos estatales. A partir de 2004, la matrícula estatal decrece. En cambio, desde 2002, la matrícula privada crece sin interrupción y, a partir del 2006, es superior a la estatal.

Los veinte institutos terciarios constituyen el segmento mayoritario dentro del sector estatal (88% de la matrícula), cuentan con el 77% de su alumnado en la zona centro de la Ciudad, mientras que el resto se distribuye en las franjas norte (20%) y sur (4%). 43 875 son los docentes que trabajan en el sector estatal en la Ciudad de Buenos Aires y se distribuyen de la siguiente manera:

<b>Dependencia (área de Educación)</b>	<b>Docentes con horas y cargos (Cuiles)</b>	<b>Cantidad de cargos</b>
Inicial	5890	9046
Primaria	15 384	22 560
Media	8376	4231
Técnica	6802	6219
Formación docente **	5102	10 504
Formación Técnico Superior	848	1519
Artística	1866	1081
Especial	2740	4367
Adultos y adolescentes	3083	2251
Educación y trabajo	1198	863
<b>Total</b>		<b>62 641</b>

Fuente: DGPDYND en base al procedimiento de la liquidación de abril de 2013. Aclaraciones: La sumatoria de la columna del cuadro es mayor que el total del docente, ya que un mismo docente puede desempeñarse en más de una dependencia. Incluye todas las instituciones de revista.

### 4.3. Obligatoriedad de la educación

De acuerdo a la Ley 898, desde el año 2002, la educación secundaria en la Ciudad es obligatoria. De alguna manera, la ley nacional sancionada en 2006 (26.206) reforzó los componentes de obligatoriedad y gratuidad junto a otras propuestas tradicionales del sistema educativo porteño (por ejemplo, la jornada extendida o la doble jornada). Desde los cinco años, el Estado debe garantizar los derechos educativos de los niños, las niñas y los adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

La matriz de desigualdad puede esquematizarse con el eje en norte/sur. Sin embargo, en las zonas centro y norte, coexisten instituciones educativas que albergan a poblaciones vulnerabilizadas con otras que atienden a sectores medios. Es decir que el eje norte/sur es un esquema necesario pero no suficiente para comprender la desigualdad urbana. Lo estatal/privado también se puede acoplarse como componente para el análisis. Si se observa el panorama educativo de la Ciudad, es cada vez más común hallar elementos que dan cuenta de “una ciudad fragmentada” dentro del sistema escolar. La prioridad que ha adquirido la búsqueda “de pares/de iguales” como criterio de determinados sectores urbanos para seleccionar una escuela refuerza los procesos de segmentación urbana característicos en estos tiempos. Aquel imperativo constitutivo de la escuela pública que apelaba a los aprendizajes propios de la convivencia entre diversas clases sociales ha ido perdiendo potencia, como en la mayor parte de las grandes ciudades de los países de la región. Así como la constitución de guetos en las grandes urbes va delimitando las fronteras, los procesos escolares no se quedan atrás. Las clases medias urbanas eligen cada vez menos las escuelas estatales y optan por “refugiarse” en instituciones que garanticen una educación más homogénea, “entre semejantes”, en las que esperan que sus hijos adquieran determinadas normas de comportamiento, hábitos, usos del lenguaje y de consumo y valores compartidos y compatibles con la familia de origen o deseados por ella.

La desigualdad educativa se expresa, entonces, en varios aspectos. Otro aspecto que hay que tener en cuenta está dado por un conjunto de ítems que definen, también, las condiciones de la enseñanza y del aprendizaje. Estamos haciendo referencia a la relación alumnos por aula y metro cuadrado (hacinamiento), a la relación docente por alumno, al tamaño y estado del edificio escolar, al mantenimiento, a las condiciones materiales para un uso apropiado de la tecnología, entre otras cuestiones.

En los tres niveles educativos (Inicial, Primaria y Secundaria) la diferencia de alumnos por curso entre norte y sur tiene otra consecuencia: hay más docentes por alumnos en el norte que en el sur. Si por cada 20 alumnos hay un docente en zona norte, en el sur la relación alumno docente es de 35

alumnos por un docente. Este escenario se agrava cuando se da cuenta de la menor oferta educativa estatal de Nivel Medio en la zona sur.

Al mismo tiempo, cabe señalar que, históricamente, el sistema educativo de la Ciudad ha implementado y desarrollado diversos proyectos educativos que tienden a la mejora de los aprendizajes. En su interior aloja múltiples experiencias y saberes vinculados al trabajo en parejas pedagógicas o ayudantes de los docentes que colaboran con la tarea de la enseñanza o con diversos proyectos basados en el cambio del formato escolar: maestros de apoyo, maestros volantes, celadores de comedor etc. En suma: se ha ido acumulando un cúmulo de propuestas que tienden a revertir diagnósticos poco alicientes.

En los últimos años, la falta de maestros y profesores ha empezado a cobrar una dimensión mayor. Las razones son múltiples; una de ellas es que a partir del ya citado decreto 137 de 2005 importantes grupos de docentes han accedido al derecho jubilatorio. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que desde 2009 las resoluciones del Consejo Federal de Educación 2170/2008<sup>28</sup> han propiciado un incremento en las horas de los planes de estudio para la formación docente tanto para el Nivel Inicial como para el Primario, lo cual “retrasa” el egreso de nuevos docentes. Se le suma a esta cuestión el abandono temprano de los jóvenes docentes del trabajo y el persistente desprestigio de una profesión con salarios en permanente cuestionamiento. Éstas pueden resultar respuestas posibles que explican la ausencia de maestros y profesores en el sistema educativo.

En 2011 y 2012 se posibilitó que los estudiantes de los últimos años de los institutos de formación superior pudieran hacerse cargo de situaciones de enseñanza en las escuelas de gestión estatal.

#### 4.4. Problemas en el sector educativo en la Ciudad

La diversidad de escenarios descriptos conduce a pensar la situación educativa y a especificar los principales problemas en materia educativa. Si bien no es objeto del presente estudio, no es posible pensar el puesto de trabajo de los maestros y profesores sin comprender las condiciones

---

<sup>28</sup> El Ministerio de Educación fijó los requisitos y el procedimiento para solicitar y obtener la validez nacional de estudios presenciales de formación docente. La solicitud sólo puede ser realizada por la jurisdicción por sus instituciones y carreras y debe cumplir los requisitos de 1) denominación de título según la nómina aprobada por el CFE; 2) carga horaria mínima de 2600 horas reloj; 3) organización de los estudios en un mínimo de cuatro años académicos; 4) organización en los tres campos de conocimiento: formación general, formación específica y formación en la práctica profesional; 5) presencia de la residencia pedagógica en el último año académico; 6) condiciones institucionales que establezca el CFE. Todas las instituciones y ofertas para cuyos títulos y certificaciones la jurisdicción solicite validez nacional, deben encontrarse previamente inscriptas en el Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente administrado por el INFED.

materiales y simbólicas en las cuales se desarrolla su trabajo. En términos muy generales, la Ciudad presenta algunas particularidades.

En primer lugar, si se hace referencia al Nivel Inicial, la vacancia en relación con la cobertura de la demanda es aún insuficiente. En los últimos veinte años, el creciente reclamo por ofertas de escuelas infantiles que cubran desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de los niños es un fenómeno urbano relativamente compartido por los diversos sectores sociales.

La escuela primaria cumple estadísticamente las metas de cobertura propuestas; sin embargo, los debates deberían focalizarse en la calidad de los aprendizajes que allí circulan, y los indicadores de sobreedad<sup>29</sup> y repitencia<sup>30</sup> señalan la crisis por la que atraviesa el nivel.

La escuela media es, sin duda, el nivel que concentra mayores dudas y preocupaciones. No sólo los altos indicadores de sobreedad y de repetidores describen la crisis del nivel sino que pareciera que su formato escolar no puede satisfacer sus mínimos propósitos. Dentro del sector estatal, el eje norte/sur no establece grandes diferenciales. Hay indicadores altos tanto en distritos del norte como del centro y sur de la Ciudad, lo cual enfatiza la idea de que la crisis de una escuela media demanda un replanteo integral.

Al indagar en las causas del abandono, el estudio registra que el 47% de las deserciones son por “motivos relacionados con temas educativos” (problemas con la escuela, inasistencias, dificultad en estudiar, falta de motivación). Entre ellos, la “falta de interés” representa el 32% de los casos y los motivos económicos el 30,9%.

#### 4.5. La cuestión docente en la Ciudad de Buenos Aires

La situación de maestros y profesores de la Ciudad de Buenos Aires puede tomarse como disparador para repensar la cuestión docente en las grandes urbes, al presentar una serie de problemáticas, interrogantes y nuevas demandas en relación al puesto de trabajo en las instituciones escolares que brindan información sustantiva para los tomadores de decisiones.

A modo de ejemplo, una de las problemáticas puede ser en el alto nivel de rotación docente, de maestros y directivos. Es sabido que el sostenimiento de un proyecto de trabajo requiere de un cuerpo docente estable en un lapso de tiempo. Sin embargo, los maestros y profesores optan por cambiar de lugar de trabajo apenas están en condiciones de hacerlo. Como se verá más adelante, de acuerdo a las normas estatutarias, los docentes con más puntaje pueden elegir la escuela donde desean trabajar; así eligen las de zona norte/centro o bien las que están cerca de su domicilio. Las escuelas

---

<sup>29</sup> En la comuna 8 (Soldati, Lugano y Villa Riachuelo) el 25% de los alumnos cursa con sobreedad.

<sup>30</sup> Respecto de la repitencia, en la escuela primaria estatal repiten 3 de cada 100 chicos y en la privada, menos de 1 cada 100.

ubicadas en el sur de la Ciudad constituyen la puerta de entrada a la carrera docente. Por otro lado, la complejidad que encierra la tarea de enseñar en determinados contextos demanda otros dispositivos de acompañamientos o formatos organizacionales.

Sin duda, mejores condiciones laborales en general ayudarían a evitar la rotación y harían de las escuelas vulnerabilizadas una alternativa laboral. El Ministerio de Educación de la Ciudad inició un proyecto piloto de implementación de la ley de profesores por cargo en algunas escuelas (EMEN 1 DE 16, por ejemplo). Cuenta con dos antecedentes que hay que subrayar: el primero es el profesor por cargo implementado en el Proyecto 13 (1989) y el segundo es el cargo diseñado para las escuelas de reingreso (2003). Estas propuestas tienden a favorecer la acumulación de horas de clase junto a horas de trabajo no frente a alumnos en una misma institución. Dichas propuestas, con algunas notorias diferencias, se sostenían en la noción del trabajo colectivo como uno de los principales insumos para la mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en el nivel.

De todos modos, es sabido que la concentración horaria requiere de decisiones que sostengan una orientación y direccionalidad en el desempeño docente cotidiano.

También, se suman los altos porcentajes de ausentismo docente, notorios en la escuela secundaria, aunque no son un problema exclusivo de ese nivel. La ausencia de datos confiables no actúa como impedimento para dimensionar la gravedad del problema. Una primera y rápida lectura llevaría a un lugar común relacionado con la disponibilidad del amplio abanico de licencias del que gozan los maestros y profesores en sus estatutos. Una segunda lectura está vinculada con la precarización de las condiciones de trabajo y el mentado “profesor taxi” que, entre estudiados malabarismos cotidianos, a alguna escuela debe faltar para poder sostener sus compromisos. Otra fuente de explicaciones lo relacionaría con el malestar o la disconformidad de los maestros y profesores: los altos porcentajes de ausentismo actuarían como alarmas que darían cuenta de un sistema que está estallando y que requiere de otras respuestas. Los docentes describen sus malas condiciones de trabajo y nuevas situaciones escolares que deben enfrentar, para las que no cuentan con las herramientas necesarias.

Una de las demandas más escuchadas reside en la necesidad de recrear los marcos conceptuales para poder entender y convivir con los diversos escenarios áulicos que se les presentan cotidianamente en el marco de la capacitación en servicio:

Hay una formación que debe ser mejorada y remirada, tenemos que trabajar y la capacitación en servicio es una buena alternativa aunque compleja de hacer y los cursos que se ofrecían no modificaban sustancialmente las prácticas, sólo operaban a favor del régimen de clasificación... Tenemos muy buenos docentes, profesionales increíbles, pero porque se capacitan

por voluntad propia. Hacen licenciaturas, posgrados, doctorados. Pero la realidad es que como Estado no podés dejarlos librados a la buena voluntad. Nosotros reforzamos la idea de la capacitación en servicio y los días de la jornada de reflexión, pero tampoco creemos que vaya a alcanzar (Director General de Carrera Docente, Ministerio de Educación, CABA).<sup>31</sup>

La Ciudad de Buenos Aires concentra la capacitación docente en el Centro de Pedagogías de Anticipación (CePA) fundado en 1984, ofrece diversos trayectos de formación en variados formatos y temáticas y es la instancia gubernamental responsable de diseñar las capacitaciones requeridas estatutariamente para el ascenso en la carrera docente.

#### 4.6. Composición del salario docente

La estructura salarial de la remuneración de los docentes de la Ciudad de Buenos Aires se compone básicamente por:<sup>32</sup>

- ▶ Sueldo básico: es un monto que se calcula en función del puntaje asignado al cargo y el valor del índice.
- ▶ Adicional salarial: es un porcentaje sobre el sueldo básico que se vincula a la asistencia del docente.
- ▶ Fondo educativo: es un monto que varía de acuerdo al valor de un índice y al puntaje del cargo. Vigente desde 2001 hasta 2006.
- ▶ Sumas fijas: son montos fijos, cuyos valores se ajustan por lo general al tiempo de prestación establecido para cada cargo
- ▶ Garantía: es un complemento para alcanzar un monto determinado (salario mínimo).

La Ciudad ha ido incorporando el componente remunerativo en el salario, demanda histórica de las organizaciones sociales por el impacto que éste tiene a la hora de acceder al derecho de la jubilación. Si se puede observar un cambio en el carácter de los componentes (100% de dicha demanda a partir de 2005 con una leve caída en 2011) (ver el anexo II).

#### 4.7. El docente como trabajador

Las regulaciones laborales del empleo público en la Ciudad de Buenos Aires están regidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley 471/2000 y su normativa reglamentaria, los convenios colectivos celebrados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en la ley 471 (2000), la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, la Ley Previsional 24.241 (y sus modificatorias y complementarias) y los convenios de la Organización

<sup>31</sup> Entrevista realizada al Director General de Carrera Docente del Ministerio de Educación, GCBA por R. Perazza y M. Chiappe para este estudio, junio de 2013.

<sup>32</sup> Fuente: "El salario docente en la Ciudad de Buenos Aires, junio de 1992/2011", Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento Educativo, Costos y Personal del Sistema Educativo, octubre de 2011.

Internacional del Trabajo (OIT). 690 000 trabajadores forman parte de la administración pública, esto incluye el área de salud, la administración gubernamental y otros servicios básicos.

El sector docente, si bien es considerado empleado de la Ciudad de Buenos Aires, se rige por la ordenanza 40.593/1985 y diversas leyes o modificaciones que se han ido agregando. Basado en los principales lineamientos de la norma de 1958, el estatuto docente de la Ciudad de Buenos Aires ha ido sufriendo modificaciones en la medida en que se incorporaron los distintos niveles educativos, ya que fue necesario acompañar las nuevas incorporaciones, formatos de cargos, etc. (ver el anexo II).

#### 4.8. Panorama gremial en la Ciudad

La configuración del escenario sindical de la Ciudad respondió a varias lógicas. Por un lado, las agrupaciones se formaron: 1) a partir de la especificidades de cada puesto de trabajo (ADEF, por ejemplo, es la asociación que reúne a los profesores de educación física); 2) por las características que presentan algunas modalidades del nivel (AMET es la asociación que convoca a los profesores de la escuela secundaria técnica); 3) como organización jurisdiccional que se referencia en una instancia nacional (UTE es la unión de trabajadores de la educación con fuerte presencia en el nivel primario, entidad de base de CTERA). Esta yuxtaposición y complementación de criterios no es excluyente y ha llevado a que en la Ciudad las organizaciones gremiales sean muchas. Esto no implica que todas tengan el mismo nivel de representación. Además, aquellas organizaciones sindicales con arraigo en un nivel educativo, en los últimos años, se han propuesto incorporar a sus organizaciones a docentes de otros niveles de modo tal de ampliar la cantidad de afiliados. Tal es el caso de UTE o de ADEMYS (Asociación de educadores de enseñanza media y superior). Algunas organizaciones tienen una referencia nacional en relación con los sindicatos docentes y con una central de trabajadores. ADEF, por ejemplo, se referencia en la CEA (Confederación de Educadores de Argentina) quien a su vez pertenece a la CGT de Caló. SADOP ciudad defiende los derechos de los docentes que se desempeñan en instituciones de gestión privada, se referencia en la instancia nacional quien se referencia en la CGT de Caló, mientras que ADEMYS se referencia en la CTA (Confederación de Trabajadores de la Argentina). El componente político-partidario no queda fuera; sin embargo no es posible referenciar a todas las organizaciones con una identidad político-partidaria clara. Si bien organizaciones como la UDA, AMET o SADOP tienen un recorrido histórico ligado al peronismo, también se puede esbozar cierto acercamiento al Gobierno nacional, tanto por parte de la CTERA como de la CEA.

De modo equivalente a los procesos nacionales anteriormente descriptos, algunas organizaciones sindicales han apostado a presentar algunos de sus

dirigentes en las elecciones legislativas de la Ciudad. Así es que, en el presente mandato legislativo, la Unión de Trabajadores de la Educación cuenta con dos representantes que participaron de dos listas político-partidarias distintas. Y ADEMYS, si bien no participó orgánicamente, puede referenciarse en otra legisladora. Al mismo tiempo, una importante dirigente sindical de CAMYP (Unión Argentina de Maestros y Profesores) –que se referencia en una organización sindical de la provincia de Buenos Aires ( FEB, Federación de Educadores Bonaerense)– es desde 2007 la viceministra de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la Ciudad de Buenos Aires no tiene normativa específica vinculada a las negociaciones laborales. Dentro de los usos y costumbres se estipula que la autoridad del Poder Ejecutivo se reúne con los representantes gremiales de acuerdo a los problemas planteados en la agenda.

Así, en la Ciudad de Buenos Aires, en la actualidad tienen presencia 18 organizaciones sindicales. A saber: Asociación Docentes de Educación Física (ADEF), Asociación Docentes Independientes Argentinos (ADIA), Asociación de Educadores Porteños (AEP), Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), Asociación de Maestros Confederados (AMC), Asociación de Supervisores Educativos de la Ciudad de Buenos Aires (ASED), Centro de Profesores Diplomados (CPD), Compromiso, Asociación Escuelas de Educación Especial (EDUCAES), Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS), Educadores por la Democracia y la Equidad (EDUPEC), Sindicato de Educadores de Buenos Aires (SEDEBA), Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), Sindicato de Educadores Argentinos (SEDUCA), Sindicato Unido de Educadores Técnicos de la República Argentina (SUETRA), Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA), Unión Docentes Argentinos (UDA), Unión de Trabajadores de la Educación (UTE).<sup>33</sup>

Lo descripto en este punto ilustra un panorama complejo y desigual. Complejo porque pareciera que hay múltiples actores, con diversas lógicas y propuestas en pugna, y desigual porque la representación de los maestros y profesores no se distribuye de manera proporcional entre las 18 organizaciones, sino que más bien se concentra en dos o tres.

#### 4.9. Caracterización de la norma laboral

El estatuto del docente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consta de 128 artículos, modificaciones y apéndices. Es el poder legislativo de la

---

<sup>33</sup> Según el acta gremial firmada en febrero de 2013 en el marco de la Paritaria Docente 2013 que fuera convocada por el Ministro de Educación actual, en representación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ciudad de Buenos Aires quien tiene la competencia para promover las modificaciones, ya que es el Poder Ejecutivo quien las reglamenta.

El proceso de elaboración de la norma docente se sustentó en un trabajo colectivo entre docentes de toda la Ciudad de Buenos Aires, a través de la consulta sistemática durante 1984, en la que participaron todas las organizaciones sindicales porteñas. “Todas las acciones fueron el resultado de la aplicación del proyecto presentado por la UMP (Unión de Maestros Primarios, CTERA) el 2 de marzo de 1984 para impulsar la discusión del Anteproyecto del estatuto Docente. La representatividad de la UMP hizo posible, además, que fuera convocada para integrar la comisión gremial de redacción del Anteproyecto del estatuto del docente municipal” (Gamboa Vázquez, 2007: 276).

Este período estuvo signado por fuertes movimientos en relación con el sector gremial porteño. La UMP se reorganizaba y consolidaba en el distrito aunque compartía la preocupación por la cuestión docente con otros gremios de alcance nacional y otros con sólo con referencia local. En la UMP convergían docentes con diversas pertenencias políticas partidarias, de la mano de un contexto de apertura, renovación y discusión política partidaria. Esta organización se sometió a la elección de sus delegados y amplió la cantidad de comisiones. Recién en 1985 se sancionó el estatuto docente municipal (ordenanza 40.593) aunque algunos de los protagonistas de esos momentos reconocen que no todas las propuestas docentes estuvieron incluidas. Desde el punto de vista laboral la Ciudad contaba con una norma que regulaba el trabajo de sus docentes.

En esa época, la cuestión salarial continuaba sin resolverse. Hay varios documentos (2007: 291) que muestran la disconformidad del sector docente en la Ciudad y la multiplicidad de organizaciones que se fueron gestando, a saber: confederación de maestros, centro de profesores, unión nacional de docentes, agrupación gremial de los docentes, asociación de docentes de educación física, sindicato unificado de trabajadores de la educación de capital, unión obreros y empleados municipales.

Una de las primeras cuestiones que hay que resaltar es que dicha norma fue pensada para regular el trabajo de docentes del Nivel Inicial y Primario, es decir que se pensó en un puesto de trabajo de un formato escolar basado en la organización en grados, con una determinada noción del cargo docente y del ascenso. Por ende, en la medida en que la Ciudad de Buenos Aires se fue haciendo cargo de los Niveles Medio y Terciario, fue incorporando modificaciones y reglamentaciones necesarias para dar cuenta de las necesidades específicas de cada nivel sin interpelar la lógica que sustenta el puesto laboral docente.

El Estatuto fue pensado con una lógica que era para la escuela primaria, de una cantidad de escuelas que tenían una dinámica propia digamos; y a eso se le fue poniendo parche, sobre parche, sobre parche... Y en el

medio, algunos sectores con intereses propios, en la gestión y en algunos sindicatos, se aprovecharon de eso. La historia nos enseña que cuando las normas surgen lo hacen en relación con ese contexto y que después de algún tiempo necesitan ser actualizadas, deben acompañar los cambios [...] el Estatuto decía cosas que eran adecuadas, que los pares evaluaban a sus propios colegas. Pero, todos sabemos que el tiempo modifica escenarios y descontextualiza normas, eso se desvirtuó; no siempre se convirtieron en pares, en otras ocasiones funcionaron corporativamente defendiendo intereses individuales jugando en un sistema que los favorecía. Entonces, no puede ser que para ascender en tal Junta tuvieras que estar afiliado a un sindicato, si no, no se asciende. Eso no es igualdad de condiciones. Nosotros como Estado, independientemente de la relación que podamos tener o no con los sindicatos, tenemos una responsabilidad, que es la de cumplir con la normativa (Director General de Carrera Docente, Ministerio de Educación, CABA).

Bajo un supuesto de una homogeneidad institucional, se hallan algunos componentes similares en la mayor parte de los puestos de trabajo de casi todos los niveles escolares del sistema educativo de la Ciudad. A saber, los cargos docentes no contemplan horas rentadas no frente a alumnos, las pautas de evaluación docente, las licencias, la cantidad de alumnos por docente, un horario de entrada y salida, los deberes y las obligaciones.

Otra norma complementaria al estatuto que organiza el trabajo de maestros y profesores en la Ciudad de Buenos Aires es el reglamento del sistema educativo de gestión pública que depende del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires escolar cuya última modificación y actualización se realizó en 2006.

El reglamento establece criterios de organización de la vida cotidiana de las escuelas de todos los niveles educativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, principios y fines, la obligatoriedad de la educación, ciclo lectivo, horarios y turnos, agenda educativa, normas en relación a los edificios escolares, inscripción de alumnos, ingreso de los alumnos al nivel secundario, en las escuelas de adultos y adolescentes, ausentismo y deserción, evaluación, pautas de convivencia en todos los niveles, prácticas y residencias, entre otros temas. En relación con el personal docente, en este documento se enumeran tanto las obligaciones y las prohibiciones del personal docente (maestros, profesores y directivos y equipo de supervisión) como la carga horaria de trabajo.

#### 4.10. Descripción de la norma

##### *Quiénes son considerados docentes*

Se considera docente a quien imparte, guía, supervisa, orienta y asiste técnica y profesionalmente a la educación, así como a quien colabora directamente en esas funciones.

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

La ponderación de los títulos a los fines de su clasificación es la siguiente: título docente para el cargo o la asignatura en el nivel de competencia: nueve (9) puntos; título habilitante para el cargo o la asignatura en el nivel de competencia: seis (6) puntos; y título supletorio para el cargo o la asignatura en el nivel de competencia: tres (3) puntos.

#### *Sobre las condiciones requeridas para el ingreso a la docencia*

Ser argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero. En todos los casos, dominar el idioma castellano. En el caso en que el aspirante sea ciudadano extranjero, debe acreditar:

1. La existencia de un título suficiente que lo habilite para el ejercicio de la actividad de que se trate;
2. El cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley Nacional de Migraciones para su residencia en el país.

Requisitos: Poseer el título docente que corresponda en cada área para el cargo o asignatura, o en su defecto, y sólo en los casos en que este estatuto lo admita, el título técnico profesional de Nivel Medio, Terciario o Universitario o el certificado de capacitación afín con la especialidad respectiva y, además, adecuarse en sus inscripciones a las prescripciones de este estatuto y sustentar los principios establecidos por la Constitución Nacional y por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

No tendrá derecho al ingreso el personal que goce de una jubilación o retiro en cualquier jurisdicción o que se encuentre en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje, y en el área del Nivel Inicial se fija la edad de 35 años para su ingreso y es indispensable poseer capacidad psicofísica

El ingreso a la carrera docente se efectúa en cada área de la educación por el cargo de menor jerarquía de los escalafones respectivos mediante concursos públicos. Se prevé una instancia encargada del proceso de inscripción, clasificación, instrumentación de los concursos docentes para titulares, interinos y suplentes, con coordinación administrativa, legal y docente designada por el Poder Ejecutivo. Las Juntas de Clasificación y la COREAP (Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales) son los organismos facultados por el estatuto para organizar los concursos públicos.

De reciente creación y sin un funcionamiento pleno, COREAP está integrada por tres miembros con especialización y trayectoria en las áreas jurídica, administrativa y docente respectivamente. Designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, tienen a su cargo la inscripción, clasificación, instrumentación de los concursos

docentes para titulares, interinos y suplentes. Por ende, deben publicar las listas por orden de mérito de los aspirantes a ingreso en la docencia, acrecentamiento de clases semanales, acumulación de cargos, traslados, ascensos de jerarquía e interinatos, suplencias y readmisiones.

Las Juntas de Clasificación y Seguimiento de Concursos Docentes son de carácter permanente.<sup>34</sup> Las Juntas de Primaria y Media serán conformadas por ocho miembros elegidos por el voto directo de los docentes y dos designados por la COREAP; el resto de las Juntas (Inicial, Especial y Servicios Profesionales, Curriculares, Técnica, Artísticas y Normales) serán de cinco miembros. Todos los miembros elegidos durarán cuatro años con derecho a ser reelectos por dos períodos consecutivos y los designados por el COREAP durarán un año y podrán ser redesignados indefinidamente y no podrán ser removidos excepto que fueren sancionados durante su mandato. Serán funciones de estas Juntas, entre otras cuestiones, participar para la conformidad del puntaje definitivo, fiscalizar los listados de aspirantes confeccionados por la COREAP y proponerlos a consideración del ministro, dictaminar en las solicitudes de traslado, permutas, readmisiones y en las de ubicación del personal en disponibilidad frente a reclamos.

A su vez, se crean las Juntas de Clasificación y Seguimiento de Concursos Docentes, de carácter permanente, que estarán integradas por cinco miembros de los cuales tres serán elegidos por el voto directo, secreto y obligatorio del personal docente titular y dos designados por el ministro de Educación. Las juntas de Primaria y Media estarán integradas por ocho miembros, seis elegidos por el voto directo de los docentes y dos designados por la COREAP. Todos los miembros elegidos durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos por hasta dos períodos consecutivos. Los miembros designados por la COREAP durarán un año en sus funciones y podrán ser redesignados indefinidamente.

Se constituirán las siguientes Juntas: Inicial, Primaria Común, Primaria Adultos Especial, Servicios Profesionales Curriculares Media Común y Media Adultos Técnica Artísticas, Normales. La junta *ad hoc* creada por la Ley 3623/2010 referida al área de Programas Socioeducativos completará sus funciones hasta finalizar el proceso de titularidad de los trabajadores de programas educativos.

Las instituciones de Educación Superior de todas las áreas y modalidades del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires se regirán para su organización, gobierno y cobertura de horas y cargos con las normas que regulan la Educación Superior en la jurisdicción y los Reglamentos Orgánicos de las instituciones elaborados en concordancia con las normas preestablecidas.

---

<sup>34</sup> Cuyos miembros deberán revistar en el área como docente titular en situación activa o en retiro con menos de diez años en esta condición y una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio efectivo de la docencia en el área en establecimientos oficiales o adscriptos, entre otros requisitos.

Son funciones de la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP):

- ▶ Clasificar al personal, por orden de mérito, de acuerdo con los títulos y los antecedentes que ellos presenten.
- ▶ Formular, por orden de mérito, las nóminas de aspirantes a ingreso en la docencia, el acrecentamiento de clases semanales o la acumulación de cargos, los ascensos de jerarquía y los interinatos y las suplencias.
- ▶ Cumplir los plazos para la realización del cronograma anual de tareas fijadas.
- ▶ Conservar y custodiar los legajos del personal inscripto.
- ▶ Recibir las solicitudes y los antecedentes personales y formalizar su inclusión en los legajos.
- ▶ Recibir y dictaminar en la presentación de los recursos.
- ▶ Garantizar a los aspirantes el derecho a la información.
- ▶ Disponer el destino de las vacantes (art. 33).
- ▶ Crear y mantener actualizado un Registro de Aspirantes a Jurado de Concursos docentes en el marco de las reglamentaciones.
- ▶ Proponer, para los concursos de oposición, a uno de los miembros del jurado que será designado por el ministro de Educación y ejercerá la presidencia de los jurados.
- ▶ Desarrollar y actualizar el Legajo Único Docente (LUD) para todo el personal del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- ▶ Informatizar todo el sistema de clasificación docente y la confección de listados, disponer el destino de las vacantes y el llamado a concurso, garantizando su transparencia y publicidad en concordancia con las leyes vigentes.<sup>35</sup>

Son funciones de la Juntas:

- ▶ Participar para la conformidad del puntaje definitivo.
- ▶ Fiscalizar los listados de aspirantes confeccionadas por la COREAP y ponerlos a consideración del ministro.
- ▶ Dictaminar en las solicitudes de traslado, permutas, readmisiones y en las de ubicación del personal en disponibilidad frente a reclamos.
- ▶ Pronunciarse a requerimiento de la COREAP.

---

<sup>35</sup> El Ministerio de Educación dictará las normas reglamentarias con el fin de implementar y operatividad el LUD. En estas normas, más allá de lo que defina el propio Ministerio, deberán incluirse la digitalización completa del legajo de cada docente, la accesibilidad a través de Internet con una clave única por docente y las reglas relativas al proceso de archivo y guardado de la documentación contenida teniendo en cuenta las normas sobre el manejo de información sensible por parte del estado de la Ciudad.

- ▶ Proponer, para los concursos de oposición, uno de los miembros del jurado que será designado por el ministro de Educación.
- ▶ Proponer la nómina de posibles integrantes de jurado, que estén inscriptos en el Registro correspondiente, y a los participantes de los concursos de oposición, en el marco de las reglamentaciones, de los cuales los docentes deberá elegir dos miembros para integrar el jurado.
- ▶ Informar al ministro de Educación anualmente de los procesos desarrollados y cada vez que se presente alguna irregularidad.

Todos los docentes ingresan en similares condiciones, aunque el Nivel Terciario tiene una especificidad. La Dirección General de Educación Superior (DGESUP) es el organismo responsable de garantizar el desarrollo de los concursos de títulos, antecedentes y oposición para la cobertura de horas cátedra titulares en instancias curriculares de carreras de Nivel Superior bajo su órbita, articulando las acciones necesarias con los Consejos Directivos (CD) de cada Unidad Educativa, de acuerdo a este reglamento y la normativa vigente. El Consejo Directivo de la Unidad Educativa llama a concurso de títulos, antecedentes y oposición para la cobertura de horas cátedra en las instancias curriculares vacantes. Podrán participar en el concurso quienes acrediten los siguientes requisitos:

- a. Poseer título de Nivel Superior para la especialidad que se concursa.
- b. No estar comprendido dentro de las causales de inhabilitación para desempeñar cargos públicos, conforme el art. 6º, inc. c) y reglamentación del Estatuto del Docente.

Un jurado conformado por tres (3) miembros con voz y voto, quienes deberán ser especialistas de reconocida trayectoria en el área y cumplir los mismos requisitos (o equivalentes) previstos para la postulación de aspirantes, es el encargado de llevar a cabo el concurso. Los aspirantes cuyos antecedentes hayan sido aceptados por el Jurado deberán participar de la prueba de oposición. La misma incluirá el dictado de una clase y un coloquio. La clase versará sobre un tema sorteado de una terna propuesta por el Jurado. El coloquio consistirá en la discusión de la propuesta de enseñanza docente presentada por el aspirante y podrá incluir preguntas del jurado dirigidas a valorar su motivación docente, la forma en que ha desarrollado, desarrolla o eventualmente desarrollará la enseñanza, los puntos de vista sobre los temas básicos de su campo del conocimiento que deben abordarse con los alumnos y la importancia relativa y la ubicación de su área en el currículo de la carrera.

En el caso de hallarse una cátedra o cargo vacante y hasta tanto se provea por concurso, el Rectorado propondrá la designación de interinos o suplentes. Agotada la misma, se solicitará a otras instituciones los listados producidos en concursos similares. Si no los hubiera, se convocará a una comisión evaluadora designada por el Consejo Directivo que producirá un

listado para selección de antecedentes. Agotada la misma, se designará a un profesor del establecimiento o a otro docente que reúna las condiciones especificadas para la cobertura de la cátedra.

*La carrera docente: duración, promoción, movilidad y retiro*

La carrera docente dura alrededor de treinta años. En todas las áreas de la educación se podrá ascender a los cargos de mayor jerarquía. Los docentes que aspiren a hacerlo deberán haber aprobado los cursos, con relevo de funciones, organizados por el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Con validez de un año, quienes aprueben el curso tendrán acceso a la prueba de oposición y, exclusivamente en base al resultado de la misma, la COREAP formulará el orden de mérito y lo elevará al Ministerio de Educación para la realización de las designaciones pertinentes.

Los ascensos a cargos jerárquicos no directivos del Nivel Medio en todas sus modalidades se harán por concurso de títulos y antecedentes, los que estarán a cargo de la COREAP.

Los docentes acceden al derecho de la jubilación según lo previsto en las disposiciones de la Ley 24.016.

Para el nivel terciario de formación docente, los cargos directivos son electivos y a término según lo previsto por el EDN L 14473 artículo 138: “los cargos directivos citados en el artículo precedente se proveerán en la forma y períodos que establezcan las reglamentaciones de los institutos respectivos y quienes se desempeñen en ellos, al término de su mandato, podrán reintegrarse a sus funciones anteriores.”

En dicha área, la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 2270, promulgada por Decreto N.º 204/ 2007, que establece las normas que regulan el ingreso a la carrera docente en las instituciones de gestión estatal de educación superior, “mediante concurso público y abierto de títulos, antecedentes y oposición”. El año 2009 fue el año de consulta a las instituciones en pos de acordar una reglamentación tal como lo citara la presente.

Ante la ausencia de concursos, el nivel reviste una importante cantidad de docentes en condición de interinos. En todos los institutos de formación docente estatales, es un requisito de ascenso revertir la titularidad en el cargo.

La jurisdicción carece de normativa que fije los criterios mínimos y los procedimientos para llevar a cabo concursos docentes, por lo tanto la cobertura de los cargos<sup>36</sup> se lleva a cabo a través de la selección de antecedentes y de propuestas pedagógicas que son públicos y masivos, en cuyas Comisiones Evaluadoras participan jurados externos. Si bien se los denominan “concursos”, como no culminan en la titularización del cargo “concurado” carecen de dicho estatus.

---

<sup>36</sup> Cabe señalar que con la implementación de los nuevos planes de estudio para la formación Inicial y Primaria, la mayoría de las instituciones del Nivel Terciario deben ampliar sus plantas docentes.

### *Sobre cargos y puestos de trabajo*

El personal docente adquiere los derechos y asume los deberes establecidos en el estatuto desde el momento en que se hace cargo de la función para la que es designado y puede encontrarse en las siguientes condiciones: a) Activa: es la situación del personal que se desempeña en las funciones específicas referidas en el artículo 1; del personal en uso de licencia o en disponibilidad, en ambos casos con goce de sueldo; del personal en uso de licencia gremial; del personal en comisión de servicio, siempre que se encuentre cumpliendo tareas directamente vinculadas a la educación; b) Pasiva: es la que corresponde al personal en uso de licencia o en disponibilidad, en ambos casos sin goce de sueldo; al personal en funciones auxiliares por pérdida de sus condiciones para la docencia activa; al personal en comisión de servicio, que se encuentre cumpliendo tareas no previstas en el punto anterior; al personal suspendido en virtud de sumario administrativo o proceso judicial. c) En retiro: es la que corresponde al personal jubilado.

El escalafón del personal docente queda determinado en las distintas áreas de la educación por los grados jerárquicos resultantes de la Planta Orgánica Funcional.

a) Docente titular: aquel que ha sido designado para desempeñar de forma definitiva un cargo u horas de clase y que goza, no sólo de estabilidad, sino de todos los derechos inherentes a la carrera docente: ascenso, permuta, acumulación de cargos o acrecentamiento de clases semanales, traslado, readmisión.

b) Docente interino: aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo u horas de clase vacantes y cuya función termina por supresión del cargo u horas de cátedra en virtud de alguna de las causales establecidas en el artículo 22, primer párrafo, de este estatuto, o cuando esas tareas sean cubiertas por personal titular que acceda por ingreso, ascenso, traslado, readmisión o reubicación por disponibilidad.

c) Docente suplente: aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo cubierto por titular o interino u otro suplente, mientras dura la ausencia de éstos.

Los aspirantes a interinatos y suplencias para cargos de ascenso deberán reunir las condiciones establecidas en el artículo 27 del estatuto y en el Área de la Educación Media y Técnica deberán pertenecer al escalafón del mismo establecimiento donde deseen ejercer, salvo el caso de escuelas que se creen.

El acrecentamiento de horas de clase semanales se hará por concurso de títulos y antecedentes y podrán participar los docentes titulares del mismo escalafón. Los docentes que hubieran obtenido, en el último curso lectivo en que hayan sido calificados, concepto no inferior a "bueno", podrán acrecentar las horas en que se desempeñan hasta completar el total señalado en la siguiente escala: 1) con tres (3) o más años de antigüedad, hasta totalizar veinticuatro (24) horas de clases semanales; 2) con cinco (5) o más años de

antigüedad hasta totalizar treinta y seis (36) horas de clases semanales; 3) con siete (7) o más años de antigüedad hasta totalizar cuarenta y ocho (48) horas de clases. Podrán aspirar los docentes titulares del mismo escalafón en situación activa.

Los cargos escalonados (art 25) que resultan incompatibles entre sí, en todos los niveles o modalidades de la educación nacional, provincial, municipal o privada son: maestro secretario - secretario - jefe general de educación o de enseñanza práctica - subgerente - regente - vicedirector - director - director itinerante - vicerrector - rector - supervisor adjunto - supervisor - supervisor coordinador - director adjunto.

El orden de mérito establecido por el Jurado y aprobado por el Ministerio de Educación tendrá una validez de dos (2) años y habilitará durante ese lapso a los concursados a ser convocados a cubrir horas cátedra titulares, interinatos y suplencias para la instancia curricular concursada.

La estabilidad en la instancia curricular a la que el profesor accedió por concurso estará sujeta a un régimen de evaluación bianual de la gestión docente, cuyo marco normativo será establecido por el Ministerio de Educación. Las evaluaciones insatisfactorias se regularán de acuerdo a lo establecido en el Estatuto del Docente.

Entre sus deberes se enuncian aquellos relacionados con el sustentar y educar a los alumnos en los principios democráticos y en la forma de gobierno instituida en nuestra Constitución Nacional y en las leyes dictadas en su consecuencia, con absoluta prescindencia partidaria y religiosa; el respeto por los símbolos nacionales, el observar una conducta acorde con los principios de la moral y las buenas costumbres y con la normas de la ética en el comportamiento social y el desempeño digno, eficaz y lealmente las funciones inherentes a su cargo.

Derechos (ver el anexo III): entre otros, está garantizada la estabilidad en el cargo, el goce de una remuneración justa y actualizada, el ascenso de cargo, el aumento de clases semanales o la acumulación de cargos, el cambio de función, el conocimiento de los antecedentes de los aspirantes y el de las nóminas confeccionadas, el ejercicio de su función en las mejores condiciones pedagógicas posibles, el goce de licencias, justificaciones y franquicias, la libre agremiación, la participación en el gobierno escolar y en las instancias de participación docente, la defensa de sus derechos e intereses legítimos mediante las acciones y cursos administrativos y judiciales pertinentes, entre otros.

El personal docente sólo podrá ser sancionado según los procedimientos determinados por el estatuto, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales fijadas en las leyes respectivas. Las sanciones podrán ser: a) amonestación; b) apercibimiento; c) suspensión de hasta diez (10) días corrido; d) suspensión desde once (11) días hasta treinta (30) días corridos;

e) suspensión desde treinta y uno (31) hasta noventa (90) días corridos; f) inhabilitación por un (1) año; g) cesantía; h) exoneración.

#### *Sobre las remuneraciones*

La retribución mensual del personal docente en actividades se compone de:

- a) Asignación por el cargo que desempeña
- b) Bonificación por antigüedad

El personal docente en actividad, cualquiera sea el grado o categoría que revista, percibirá bonificaciones por año de servicio de acuerdo con los porcentajes que se han determinado en la norma.

Para cada área de la educación se asignará un índice para el sueldo de cada cargo que desempeñe el personal docente.

#### *Sobre la formación y la capacitación de los docentes*

El perfeccionamiento y la capacitación docente tendrán carácter de servicio permanente, destinado a los docentes dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La planificación, organización, seguimiento y evaluación de todas las acciones de perfeccionamiento y de capacitación docente se cumplirán atendiendo a las políticas y prioridades que establezca el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Se establecerán cursos de ascenso con relevo de funciones.

El Ministerio de Educación podrá organizar para docentes titulares, interinos y suplentes cursos obligatorios de perfeccionamiento y de capacitación docente durante el período escolar -fuera del término lectivo- que no devengarán puntaje, y cursos optativos durante el ciclo lectivo, sin relevo de funciones, que tendrán el puntaje que determine el Ministerio de Educación, conforme al contenido y otras características de los mismos. Lo mismo ocurrirá con el perfeccionamiento docente a través de actividades que se desarrollen fuera o dentro del período lectivo en horario de servicio, que serán obligatorias para el personal docente de conducción durante el año de la toma de posesión de cada cargo al que accedan como titulares y posteriormente cada tres años, sin excepción, sin perjuicio del acceso voluntario a dichas actividades para todo el personal docente de conducción en forma anual. Dichas actividades no devengarán puntaje a los participantes.

#### *Sobre la evaluación del desempeño*

La calificación y el concepto serán anuales, apreciarán las condiciones y las aptitudes del docente, se basarán en las constancias objetivas del legajo y se ajustarán a una escala de conceptos y a su valoración numérica correspondiente. La calificación y el concepto surgirán de la evaluación del docente y de su superior jerárquico. El docente calificado deberá ser fehacientemente notificado y en ese mismo acto se le informará de la posibilidad de interponer los recursos administrativos y judiciales pertinentes.

## **5. Análisis de la carrera de los docentes en la Ciudad de Buenos Aires**

En este punto, se enumeraran algunas características y notas específicas de esta norma, que se inserta en un sistema educativo brevemente descrito y cobra cuerpo y relevancia. La primer cuestión de la norma que regula el trabajo de maestros y profesores en la Ciudad de Buenos Aires es que ha sido producto del análisis y de la consulta a los docentes durante casi un año escolar, un mecanismo ponderado por los sindicatos. Ello le ha dado un sólido sustento.

En segundo lugar, se destaca un “isomorfismo” entre la norma de 1958 y la de la Ciudad, en cuestiones claves tales como los requisitos de ingreso, la modalidad de acceso al cargo, la participación de las entidades gremiales en los procesos de clasificación para acceder a concursos docentes y en las instancias disciplinarias, los espacios compartidos con las autoridades del poder ejecutivo, las innovaciones en materia laboral en la década de 1960.

En tercer lugar, cabe señalar que esta norma se sostiene en el formato organizacional de la escuela primaria. A partir de los procesos de transferencia, el estatuto “madre/original” ha ido sufriendo numerosas modificaciones a partir de las demandas específicas de cada nivel y modalidad (educación media, educación técnica, educación artística, formación superior no universitaria.) A la “lógica de funcionamiento” de la escuela primaria se fueron incorporando las demandas de los otros puestos de trabajo de cada nivel. Una primera diferenciación del puesto de trabajo en las escuelas surge de la división de aquellos nominados de ejecución diferente y de los de conducción. El primero hace referencia a aquellos docentes que están frente a alumnos y el segundo a aquellos cargos que orientan y direccionan el proceso de enseñanza-aprendizaje en el marco de la escuela. En una recorrida por los niveles educativos obligatorios, es posible hallar la presencia de otros puestos de trabajo que no necesariamente se inscriban en esta lógica. De a poco se han ido incorporando otros puestos laborales, propios del Nivel Medio. Por ejemplo, en la escuela media técnica es factible hallar mayor diversidad de puestos laborales de acuerdo a las demandas curriculares/ organizacionales específicas de dicha modalidad.

Cabe advertir que la educación superior no universitaria, más específicamente la formación docente, ha ido construyendo su propia normativa para asegurar y sostener los cambios propiciados. De forma simultánea en todo el país, desde 2009, se han implementado cambios curriculares y organizacionales; en la Ciudad ya desde el año 2000 se discuten cuestiones relacionadas con el puesto de trabajo y con las formas de organización interna en el proceso de toma de decisiones. Sumado a los modos de ingreso a la docencia en el nivel y a la incorporación de modificaciones relacionadas con la titulación requerida, la elección del cargo de conducción, la cuatrimestralización de las

materias, la incorporación de otros puestos de trabajo y la implementación de otros formatos de enseñanza (seminarios, talleres, etc.) han puesto en movimiento al nivel, en pleno proceso de implementación y ajuste de los cambios curriculares/organizacionales de la mano a algunos cambios en el puesto de trabajo. Se pueden identificar algunas *rupturas* con la noción histórica acuñada en el sistema educativo de la Ciudad relacionada con la primera caracterización del puesto de trabajo ya mencionada. También se modifica idea de estabilidad en un puesto de conducción, dado que al ser de carácter electivo y por determinado tiempo, los docentes pueden postularse y el que obtiene la mayoría se asume en ese puesto por el período estipulado y luego regresa a su cargo docente frente a alumnos. Esto habilita a que los docentes pueden planificar a mediano plazo su carrera y postularse a dicho cargo. También, en el ingreso a la docencia, el profesor que aspire a un puesto de enseñanza puede presentar un proyecto de trabajo para ser examinado por un jurado formado *ad hoc*. Se han configurado otros cargos o puestos de trabajo para acompañar y complementar el trabajo de los docentes, por el ejemplo el coordinador de trayectos, los tutores, etc. Sin embargo, se mantiene aún la noción de trabajo docente definido sólo frente a alumnos, lo cual pone sobre el tapete la necesidad de repensar cómo trabajan los docentes (y cómo se espera que lo hagan) en estas instituciones. En este caso en particular, esta definición de puesto de trabajo se enfrenta con las demandas presentes en la implementación de estos formatos y pone sobre el tapete las formas de funcionamiento institucional. En suma, se diseñó una estructura curricular/organizativa con cambios pero no se ha modificado el puesto de trabajo.

El trabajo de los maestros y profesores también está ligado a los criterios vinculados a la cantidad de alumnos con los cuales se concibe posible trabajar y al horario que hay que cumplir. En la ordenanza de 1985 no consta, sí en el Reglamento Escolar de la CABA (2006), documento en el que se compilan un serie de pautas y criterios de organización comunes a todas las instituciones en relación con su funcionamiento en todos los niveles. En relación con el número de alumnos por aula, “se fija de manera tal que cada uno disponga de 1,35 m cuadrado de superficie y de 4 a 5 cúbicos de volumen...” De este modo, se evita detallar una determinada cantidad de alumnos como sí lo hacía la normativa anterior (establecía entre 22 y 27 alumnos por maestro). En relación con el horario de trabajo, es similar al de los alumnos a cargo, aunque debe presentarse quince minutos antes.

Este mismo documento prescribe los aspectos organizativos básicos de la institución escolar y las diversas funciones que deben asumir los docentes, a saber la definición de la cadena de responsabilidades frente a determinados temas, la organización y responsabilidad en el comedor escolar, las excursiones y la cooperadora escolar, entre otros aspectos.

Como ya se mencionó, desde 2011 (Ley 3623/2010) se están incorporando al estatuto docente otros perfiles profesionales. Hasta su promulgación, los equipos de orientación escolar (EOE), quienes tienen a su cargo el acompañamiento profesional a la tarea de enseñar, eran el único cuerpo de profesionales que formaba parte de la norma laboral y como requisito de ingreso tenían que contar con la titulación profesional y el título docente habilitante. Esta exigencia de la titulación docente se apoyaba en la noción de que la formación docente inicial era la garantía de la presencia de determinados saberes básicos para comprender el sistema escolar y de que la intervención profesional iba a estar tamizada por aquellos saberes y prácticas docentes.

El proceso de incorporación de más de 4000 agentes del Ministerio de la Educación de la Ciudad rompe con dicho precepto. Este grupo está comprendido por técnicos y especialistas en educación, que apoyan y llevan a cabo determinados proyectos educativos. En este grupo hay docentes frente a alumnos bajo determinadas modalidades de trabajo, por ejemplo pareja pedagógica, etc. Este amplio espectro de tareas y funciones se reunió en un apartado titulado “actividades socioeducativas”. La medida sólo respondió a la resolución de una situación contractual del personal a través del Estatuto; constituye una medida novedosa.

La participación de los docentes en los procesos de ponderación de los antecedentes, la ubicación en el listado para cubrir cargos, el llamado a concurso, el análisis de determinadas conductas y la aplicación o no de una sanción son algunas de las funciones que cumplen los docentes en las juntas de clasificación y de disciplina. La conformación de las mismas en la Ciudad de Buenos Aires fue producto del cruce de dos variables: la incorporación de los niveles a la estructura del sistema escolar y el panorama gremial. Por ende, para dos niveles (Inicial y Primaria) había dos juntas y para la escuela secundaria había cinco juntas, otra era específica del área de artística, otra del área de educación especial, otra del área curricular y otra del área de las escuelas normales. Queda claro que la cantidad de juntas respondió más a satisfacer la presencia de las organizaciones gremiales en, al menos, una junta que al tamaño o a la complejidad de cada nivel y modalidad. Cada una de ellas estaba formada por un representante del Poder Ejecutivo (en general, un sindicalista) y por cinco miembros representantes de cada organización sindical más un conjunto de colaboradores. Sin duda alguna, son instancias valoradas por las organizaciones sindicales no sólo porque los habilita para llevar a cabo el armado del listado, el llamado a la cobertura de cargos y la consecución de los concursos sino porque les permite estar en contacto con los docentes y monitorear la política pública para con el sector.

En 2011, a partir de la Ley 14.043, propuesta del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de juntas y la cantidad de miembros en cada una de ellas se redujeron y el Poder Ejecutivo pasó a tener un rol más protagónico que el otorgado en la reglamentación anterior. Parte de

los motivos fueron explicitados en los párrafos anteriores: ante “la incorporación de la informática”, las funciones y tareas de un buen número de miembros disminuía. La reducción del espacio gremial, en esta instancia de cogobierno, fue, sin duda, un fuerte impacto en el sector gremial. Sin embargo, estas medidas no deben opacar las discusiones pendientes en relación con el funcionamiento y la eficacia de las juntas en tanto que tales. Quizá, las cíclicas titularizaciones de docentes –aquellos interinos en condiciones de cambiar su situación de revista– son un punto en donde anclar las discusiones sobre las responsabilidades compartidas por las gestiones públicas y las organizaciones sindicales. Desde la transferencia de los sistemas, las titularizaciones masivas de docentes en condiciones de cambiar su situación de revista son resoluciones más próximas y costosas que han propiciado tanto las gestiones públicas como los gremios.<sup>37</sup> Estas leyes o medidas ponen en cuestión el sentido de las juntas y la eficacia del trabajo conjunto entre el Gobierno y los sindicatos para resolver cuestiones significativas en la vida laboral de los docentes. Es necesario destacar que las modificaciones realizadas en la norma de trabajo docente por el Poder Ejecutivo en los últimos años estuvieron signadas por la resolución de problemas propios de la gestión, por la respuesta a una demanda sostenida en el tiempo por parte de un sindicato docente (incorporación de los agentes que trabajan en el Ministerio al estatuto) y por la generación de una mayor injerencia del Poder Ejecutivo en cuestiones relacionadas con la admisión, la cobertura de cargos, el llamado a concursos y cercenar el radio de influencia en el quehacer político-educativo del sector gremial en la Ciudad.

Por último, cabe hacer una breve mención a la evaluación del desempeño docente. El estatuto describe un listado básico de procedimientos que luego en la instancia de la reglamentación pueden adquirir otros sentidos. Están definidos como parte de la carrera; los resultados pasan a formar parte del legajo de cada docente. Se define, por ejemplo, la observación de clases, la evaluación y la autoevaluación. No es objeto del presente estudio desarrollar este punto, pero vale la pena hacer mención a una serie de obstáculos presentes para repensar la evaluación y, a la vez, poner en discusión la extrema ponderación que ha adquirido la evaluación de los desempeños docentes en la región y en los ámbitos de toma de decisiones. Pareciera que se tiende

---

<sup>37</sup> En la historia reciente, en 1999, la Ley 283 titulariza cargos docentes en carácter de interinos/as en escuelas de enseñanza Media, Técnica y Ciclos Básicos de Formación Ocupacional dependientes de la Dirección de Educación Media y Técnica, en escuelas de Nivel Medio dependientes de la Dirección de Educación Artística y de la Dirección del Adulto y del Adolescente, y de los niveles Inicial, Primario y Medio de la Dirección de Educación Superior, en la ley 1679 / 2005 también contemplaba la titularización del mismo sector. En 2006, se estableció otra ley de titularización de educación en el área de formación docente (Ley 2269), en enero de 2012 hubo otra titularización de profesores interinos de las escuelas medias (Ley 4109) y, por último, en mayo de 2013 se promulgó la segunda ley de titularización de los profesores que dictan clase en educación superior.

a simplificar dicho proceso, que invisibiliza la posición de los maestros y profesores, y se lo convierte en una herramienta de control o presión más que en un insumo para la mejora de la práctica docente tanto para el trabajador como para su empleador. Vale citar tres supuestos construidos en un trabajo anterior basado en las características de la evaluación de la Ciudad en función de mirar al mismo tiempo el escenario nacional.

Un primer supuesto es que todos los docentes tienen *desempeños sobresalientes*. En una cultura institucional para la cual apartarse de la calificación sobresaliente en la evaluación de un maestro o un profesor equivale a castigarlo, se produce la situación –imposible de justificar– de que todos los docentes evaluados obtienen año a año la calificación máxima de sobresaliente. [...] El segundo supuesto de que el desempeño laboral de un mismo sujeto es homogéneo, de que no presenta áreas más consolidadas que otras, de que no conviven aspectos a mejorar junto con dimensiones de desempeño susceptibles de revisión. Si sobresalientes son todos y en todo, no hay aporte posible de la evaluación a la mejora ni reconocimiento de la especificidad que asumen las prácticas de maestros y profesores concretos. [...] El tercer supuesto de que los mismos indicadores sirven para evaluar definiciones muy variadas del trabajo docente. El Estatuto establece un mismo instrumento de evaluación para todos los docentes, pero no determina un conjunto único de indicadores para abordar la evaluación de todos los posibles desempeños docentes (Perazza y Terigi, 2007: 32-33).

Los instrumentos y los procesos tienden a ser homogéneos sin tener en cuenta la complejidad y diversidad presente con la consecuente burocratización de los mismos y la pérdida de significado y sentido.

Por último, cabe señalar que toda norma que regula el trabajo de los maestros y profesores se apoya en una determinada noción de trabajo docente. Es decir, puede promover el desempeño de la tarea de enseñar con determinados componentes y despojarla de otros. En la norma estudiada se consolida la idea de un docente que trabaja de forma individual y de quien sólo depende el cumplimiento de la tarea de enseñar. La estructura del puesto de trabajo no contempla horas (rentadas) fuera del horario escolar frente a alumnos como tampoco espacios (rentados) de trabajo colectivo con otros docentes en el espacio escolar. Este corte individual también se reproduce a la hora de pensar la responsabilidad en relación a su tarea. (Por ejemplo, en la instancia de evaluación de desempeño sólo fija la evaluación de su *performance* sin ninguna instancia colectiva del trabajo.) Estas características del puesto de trabajo están presentes en todos los niveles educativos analizados, aunque se pueden vislumbrar algunos cambios, como ya se han señalado, en el nivel de educación superior no universitario.

La noción de un docente productor de determinados saberes en relación con lo pedagógico, con cuestiones relacionadas con la enseñanza (Terigi, 2012) como un aspecto sustantivo de su práctica profesional y que encuadra y define, también, una posición laboral no puede ser analizarla en las definiciones presentes en la norma que regula el trabajo de los docentes en la Ciudad.

Podríamos caracterizar decir que la carrera propuesta tiene reducidos desafíos, en el que un docente sólo puede salir de clase bajo la figura de comisión de servicio y lo más probable es que no regrese al aula o al menos no lo desee (Morduchowicz, 2002).

Por otro lado, la experiencia indica que los diversos programas y proyectos desarrollados en la Ciudad de Buenos Aires han decidido incorporar y ponderar determinados perfiles profesionales en los docentes para el ingreso a los mismos y se ha debido optar por mecanismos fuera de la norma, con las consecuencias que estas decisiones producen a mediano plazo.

## **6. Otros puestos de trabajo docente a nivel nacional**

### **6.1. Acerca del puesto de trabajo docente en el sector privado<sup>38</sup>**

La relación laboral del docente privado es propia del “Derecho Privado”, entendiéndolo en una acepción amplia del término, que por lo tanto se aplica a las relaciones de trabajo de toda la normativa del Orden Público Laboral, en especial la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales con rango constitucional, la Ley de Contrato de Trabajo, la Ley de Educación Nacional y el Estatuto del Docente privado.

Como ya se mencionó, la norma específica aplicable a los docentes de establecimientos educativos de gestión privada continúa siendo el Estatuto del Docente Privado 13.047/47, pero con algunas modificaciones (ver el anexo IV).

En primer lugar, la norma hace referencia a organismos que han cambiado de denominación o de función (Consejo Nacional de Educación o Ministerio de Justicia e Instrucción Pública) tras la transferencia de los servicios educativos. En segundo lugar, se establece una clasificación de los establecimientos privados.

Por otro lado, “el personal fuera de planta” comprende tanto a los docentes que dictan asignaturas extra-programáticas (complementarias al plan oficial de estudios, como Religión en los institutos confesionales) como al personal auxiliar docente, cuyos cargos son creados por el empleador en base a sus necesidades y, por ende, no se hallan comprendidos en el régimen de subvención. Se rigen específicamente por la Ley 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo), la Ley 13.047 y las disposiciones respectivas del Consejo Gremial de Enseñanza Privada.

---

<sup>38</sup> Se agradece la asesoría del Dr. Gerardo Suarez en este punto.

En los institutos “Academias”, todo el plantel docente se rige en base a las Leyes 20.744 y 13.047 y a las disposiciones que emanan del Consejo Gremial de Enseñanza Privada.<sup>39</sup>

En definitiva al referirnos al marco normativo del puesto de trabajo del sector docente privado se aplica la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y la Ley nacional 13.047. Aun en el caso de que los salarios del personal docente estén subvencionados por el Estado (personal de planta funcional de los establecimientos incorporados), corresponde la aplicación de la Ley 20.744 y la Ley 13.047, ya que no se trata netamente de una relación de empleo público: están involucrados en la misma el instituto privado y el trabajador docente.

Hay un piso que es la ley, que es el piso que tienen todos los trabajadores. En el caso de los trabajadores de la actividad privada, Ley de Contrato de Trabajo, son derechos mínimos. La negociación colectiva opera por encima de eso. O sea, la Ley de Contrato de Trabajo es general, la negociación colectiva es específica; y la idea es que nosotros podamos regular cosas en el convenio colectivo que no están en la ley, digamos... Agregando derechos, más que suprimiendo (Secretario General de SADOP).

En una normativa reciente, el Estado nacional pasa a formar parte del espacio de negociación de la relación laboral (ver el anexo IV), es decir, no sólo subvenciona los cargos docentes de determinados establecimientos cuando se cumplen los requisitos establecidos por la ley.

Si se mira la Ley de Educación Nacional está bastante claro que quien nombra al personal en una escuela privada es lo que se llama el Agente. O sea, es el propietario el que gestiona el servicio educativo privado y él es el que nombra. ¿Qué pasa? Como la ley obviamente exige condiciones para ese nombramiento, por ejemplo que posea título habilitante, hay una convalidación administrativa del nombramiento. No es que el Estado nombra a los docentes en las escuela privadas, no, los nombra el empleador y desde el punto de vista laboral es así, pero si uno quiere solicitar el aporte económico es obvio que el Estado hace eso, una convalidación administrativa al nombramiento que hizo el privado... En muchas jurisdicciones consideran interino a los docentes, no hasta que venga esa convalidación administrativa, sino hasta que venga el aporte económico del Estado. Y en realidad el aporte económico termina siendo una decisión política del Estado; y es lógico que sea así, a qué escuela le da o no le da... en función de qué atiende esa escuela privada, dónde está inserta, la función social que cumple o no (Secretario General de SADOP).

---

<sup>39</sup> Consejo gremial de enseñanza privada: el Consejo Gremial de Enseñanza Privada establece los sueldos mínimos mensuales que debe percibir el personal docente extra-programático de todos los establecimientos privados, mediante resolución publicada en el Boletín Oficial. Su ámbito de aplicación es nacional. Al Consejo Gremial de Enseñanza Privada Ley 13.047 se lo podría caracterizar como una “paritaria permanente” por su composición mixta y porque a través de sus resoluciones regula todos los aspectos de estas relaciones laborales de empleo; incluso tiene potestad para dirimir conflictos individuales y colectivos.

De acuerdo a lo conversado con el Secretario General de SADOP, la situación de la condiciones de trabajo de los docentes del sector privado son desiguales según la provincia. El gremio ha venido realizando estudios en relación con las condiciones de trabajo y salud docente en los últimos años y este panorama desigual también se refleja en las posibilidades concretas de agremiación y consolidación de cada entidad local. La tardanza en el cobro de haberes, los despidos sin explicitación de motivos, la ausencia de una carrera docente se suman al listado de preocupaciones gremiales.

Nosotros desde hace tiempo, desde esta nueva etapa del SADOP, de 1989-1990 para acá, pusimos mucho énfasis, subrayamos, analizamos mucho el tema de la negociación colectiva con los empleadores, con dificultades ¿no? Porque negociar colectivamente en el fondo es adoptar un mecanismo de toma de decisiones con participación, y el paradigma de relaciones laborales docentes en nuestro país, en general, es mucho más autoritaria. Es unilateral. El Estado la fija; o los empleadores, en el caso de universidades privadas... Nosotros lo que estamos queriendo romper un poco es este esquema e ir hacia relaciones laborales más democráticas. Eso cuesta, es un proceso con luces y sombras, avances y retrocesos; pero estamos sentados en la Comisión de trabajo (Secretario General de SADOP).

## 6.2. Acerca de los docentes en la universidad

El marco legal vigente de los docentes universitarios está básicamente conformado por la Ley de Educación Superior 24.521 del año 1995, el Decreto 1470/98, los estatutos definidos por cada universidad en el contexto de su autonomía institucional y académica y las ordenanzas específicas que emanan de cada una de las instituciones. La ley comprende las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas.

El esquema de carrera docente está compuesto por una serie de cargos organizados jerárquicamente, ubicado en la cúpula el titular de cátedra. Básicamente la distribución de los profesores universitarios se sustenta en una base ancha cubierta por profesores adjuntos, un escaso uso de la categoría de asociado y, finalmente, una cúpula restringida integrada por una cantidad mínima de cargos titulares. Las categorías de profesores regulares pueden ser: plenarios, titulares y asociados; adjuntos, auxiliares, profesores contratados e invitados, y profesores eméritos y honorarios. Con carácter *ad honorem* colaboran en la enseñanza los docentes autorizados y los docentes libres. Dichas categorías se combinan con un grado de dedicación.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Dedicación exclusiva (40 o más horas semanales): los profesores no pueden realizar tareas rentadas fuera de las universitarias. Es el régimen normal de trabajo docente universitario. Son tareas específicas del personal docente: la enseñanza, la creación científica, tecnológica, literaria, artística y cultural. Dedicación semiexclusiva (20 a 22 horas semanales): implica un régimen normal de trabajo docente universitario, pero con una carga menor

Cada universidad establece el régimen de incompatibilidades pero en ningún caso las tareas que hay que cumplir en todo el sistema universitario pueden superar las 50 horas semanales, considerando su debido correlato en la asignación de cargos que se le haga al docente.

El principal mecanismo de designación vigente es el concurso público y abierto de antecedentes oposición. En términos generales, el concurso consiste en la evaluación de antecedentes curriculares, en una entrevista con el candidato y en el desarrollo de una clase según un tema que se asigna por sorteo.

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias del personal docente no podrá ser inferior al 82% del cargo o sumatoria de cargos y dedicaciones. Los docentes universitarios tendrán derecho a la jubilación por invalidez, cualquiera fuese su edad, cuando se incapaciten física o psíquicamente.

## **7. A modo de cierre: algunas coordenadas para pensar en clave nacional**

El carácter federal vigente en el sistema educativo argentino y, por lo tanto, las competencias jurisdiccionales para regular el trabajo de sus docentes, el desarrollo y la expansión desigual e injusta del sistema educativo son componentes presentes a la hora de poner la lupa sobre el puesto de trabajo docente en Argentina.

A lo largo del presente estudio se sostuvo la vigencia de la estructura de la norma nacional de 1958 hasta la actualidad, lo cual permite hallar cuerpos normativos equivalentes en diversos puntos del país. Retomamos las palabras de Martínez Bonafe cuando definimos a la “estructura del puesto de trabajo como un conjunto de condiciones que regulan directamente las prácticas de la enseñanza de un maestro o maestra. Tales condiciones no son sólo de índole socioeconómica en un sentido estricto o reducido –por ejemplo titulación salario– sino aquellas que van configurando las pautas de trabajo cotidiano en las escuelas” (1999: 82-83).

En este sentido, comprender las condiciones materiales de índole socioeconómica en las que se desarrolla el trabajo de los maestros y las pautas presentes en la norma que lo regula ayuda a entender el trabajo y la pertinencia de la norma.

En la historia reciente podemos identificar un conjunto de medidas que parecen haber incidido en las condiciones materiales en relación con el puesto de trabajo docente.

En primer lugar, se ha desarrollado un marco normativo nuevo que, por un lado, intenta reconstruir algunos ejes orientadores hacia el armado

---

de horario. Dedicación simple (10 a 12 horas semanales): se reserva para aquellos que desarrollan su profesión fuera de la Universidad.

de un sistema educativo nacional y, al mismo tiempo, producir un quiebre político con la normativa anterior. En la Ley Nacional de Educación y en la Ley de Financiamiento Educativo, como ya se mencionó, se hace referencia explícita a fomentar espacios de consulta y discusión sobre la carrera docente.

En segundo lugar, a partir de la Ley Nacional 24.016<sup>41</sup> y de su decreto 137/05, se favorece el acceso al derecho a la jubilación. Dicho decreto se aplica sólo a los docentes transferidos y a aquellas jurisdicciones que hayan adherido al Sistema Nacional de Jubilaciones. De no ser así, los docentes se rigen por el sistema jubilatorio aplicable en la provincia en la que han prestado sus servicios. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires tiene un régimen jubilatorio propio.

Otro aspecto que hay que resaltar es el espacio de negociación sobre las condiciones de trabajo del sector docente, en el cual confluyen los Ministerios Nacionales de Educación, de Economía, y de Trabajo y las cinco organizaciones sindicales con disímil cantidad de representantes, que se constituyó en un ámbito privilegiado de diálogo, discusión y consenso. El fracaso en las dos últimas paritarias es un punto de preocupación para todos los dirigentes sindicales entrevistados.

A partir de la Ley Nacional de Educación se estableció en diversos artículos la participación de los gremios nacionales en diversos consejos consultivos, el Consejo de Políticas Educativas (art. 119 “a”), el Consejo Económico y Social (art. 119 “b”) y el Consejo Consultivo del Instituto de Formación Docente (art. 77).

En materia salarial docente, ha habido algunos avances, pero no se ha resuelto el tema a mediano ni a largo plazo. Hubo una relativa mejora. Sin embargo, el nivel de conflictividad a nivel jurisdiccional está aún presente. Un estudio reciente plantea que “la recomposición salarial en la docencia habría estado en el período (posconvertibilidad) por encima del promedio del resto de los ocupados, mejorando la posición de aquellos trabajadores y de sus hogares en la estructura de distribución del ingreso” (Bottinelli, 2013: 2). El mismo autor sostiene que en “el último cuatrimestre del año 2010, entre el 20,7 y el 23% de los hogares docentes (según el perfil que se seleccione) se ubicaba en el 40% más pobre en términos de ingresos (dos primeros quintiles)”. Algunas decisiones tomadas pueden representar relativos avances en relación con la mejora de las condiciones materiales, sin embargo, cabe subrayar que un número significativo de docentes percibe ingresos bajos.

---

<sup>41</sup> Artículo 4. El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente será equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a 24 meses, ya sea como titular, interino o suplente. Si este período fuera menor, se promediarían las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años calendario más favorables continuos o discontinuos.

En relación con la carrera docente, su modificación no está presente en la agenda del gobierno ni en la de los principales sindicatos docentes. Por su lado, los sindicatos apelan a la necesidad de avanzar en otros temas, afianzar algunos logros para luego propiciar modificaciones: la pérdida de los derechos adquiridos y la diversidad en la calidad del diálogo entre los gobiernos locales y los sindicatos son los principales obstáculos. La secretaria general del principal gremio docente afirma que el ámbito en el cual se deberían modificar las normas de trabajo docentes son las paritarias nacionales y las jurisdiccionales. Allí, a través de convenios colectivos, se podrían repensar algunas cuestiones.

Nuestra meta por supuesto es que todas las provincias tengan (convenciones colectivas). Sabemos que en algunos casos va a ser muy difícil pero yo tengo expectativas, [...] Ayer estuvo el Ministro de Catamarca, que tiene voluntad, [...] de sacar la Ley de Paritaria. [...] Va a depender también de las correlaciones de fuerza que podamos tener en cada provincia y que podamos avanzar en acuerdos que vayan delineando mejor estas cuestiones: los puestos de trabajo y todos los temas que tienen que ver con carrera (Secretaría General de CTERA).

Este estudio parte de la hipótesis de que la estructura normativa propuesta en 1958 se mantiene en casi todas las jurisdicciones con escasas innovaciones. Se ha tomado la norma de la Ciudad de Buenos Aires como un lente para observar tanto la estructura de la norma y su potencia como sus limitaciones. Sin embargo, se pueden identificar algunas innovaciones en algunos sistemas provinciales.

En primer lugar, la similitud resulta llamativa si reparamos en que los estatutos docentes provinciales han sido sancionados sucesivamente a lo largo de todas las décadas inmediatamente posteriores a la sanción del Estatuto Nacional (EDN) de 1958.<sup>42</sup> A pesar de este marco similar, corresponde sin embargo advertir puntuales variaciones que en ocasiones pueden presentarse sobre estas normas provinciales vía leyes particulares, que en todo caso deberán ser aun más favorables para considerarse válidas, atento el carácter de orden público que revisten los estatutos como régimen básico laboral docente.

Entrando ahora a considerar las regulaciones más relevantes que caracterizan la carrera docente en estos estatutos, se observa en primer lugar

---

<sup>42</sup> Santiago del Estero (1958), seguido de San Juan (1960), Entre Ríos (1962), Córdoba y Misiones (1963), Río Negro (1964), Tucumán (1967), Neuquén (1971), Santa Cruz (1975), Catamarca (1976), Jujuy (1978), Corrientes (1982), Chubut (1983), Mendoza (1984), Ciudad de Buenos Aires (1985), Provincia de Buenos Aires (1987), La Pampa (1989), Formosa y La Rioja (1990), Salta (1995) y más recientemente Chaco (2002), finalizando con San Luis y Tierra del Fuego (2004), lo que revela la profunda influencia y perdurabilidad de la regulación nacional no obstante los traumáticos sucesos y profundos cambios políticos e institucionales ocurridos en el país en los últimos cincuenta años

que la muy conocida fórmula con que el EDN define al docente<sup>43</sup> aparece reproducida en todos los estatutos provinciales, con mínimos y puntuales agregados en algunos casos. Tal el caso de Catamarca, que también considera docente a quien “fiscaliza”; Entre Ríos, a quien “asesora”; Salta y Mendoza, a quien realiza “tareas de apoyo escolar en establecimientos oficiales”; Tierra del Fuego, a quien “atiende alguna de las dimensiones de la enseñanza y el aprendizaje en el quehacer educativo”. La provincia de La Pampa ha optado en su lugar por una formulación más abierta que comprende “a quien interviene en el quehacer educativo”.

A ello deben sumarse los servicios técnico-profesionales de apoyo a la conducción educativa que son también reconocidos como servicios docentes en cuatro jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires: “quien asiste técnica y profesionalmente a la educación”; Córdoba: “quien presta servicios de apoyo técnico a la conducción educativa”; y La Rioja: “quien colabore directamente en esas funciones... en las dependencias y establecimientos oficiales del Consejo General de Educación”.

Los requisitos de ingreso presentan variantes a partir de un grupo de condiciones concurrentes comunes a todos los estatutos, donde se exige:

- Ser argentino nativo, por opción o naturalizado
- Poseer aptitud psicofísica y conducta o moralidad acorde con la función docente
- Poseer título docente, habilitante o supletorio que corresponda a la especialidad o en su defecto el título o antecedentes que se exijan
- Someterse a concurso en los casos en que se establezcan

En el caso de los argentinos naturalizados, todos los estatutos exigen además dominio del idioma castellano y la gran mayoría residencia continuada en el país durante 5 años (2 años en Entre Ríos con prohibición de desempeñar funciones directivas en escuelas ubicadas en zonas de seguridad de frontera; 2 años mínimos de residencia continuada en la provincia en el caso de La Rioja y San Juan), mientras que otras provincias no exigen plazo mínimo de residencia (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Formosa, La Pampa, Mendoza, Salta).

Luego, unos pocos estatutos han habilitado recientemente la posibilidad de ejercicio de la docencia a extranjeros exigiendo, al igual que para los argentinos naturalizados, dominio del idioma castellano y residencia continuada en el país durante 5 años (Buenos Aires y Chaco) o sin fijar plazo mínimo de residencia (Ciudad de Buenos Aires y Córdoba).

---

<sup>43</sup> “Se considera docente, a los efectos de esta ley, quien imparte, dirige, supervisa u orienta la educación general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones, con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones del presente estatuto”.

Tierra del Fuego y Catamarca exigen también, entre las condiciones generales para cualquier aspirante nacional o extranjero, tener domicilio real en el distrito, localidad o departamento en que se encuentre la unidad educativa en la que se prestará servicios.

En materia de edad, sólo las provincias de Buenos Aires y Tucumán presentan un tope de edad para el ingreso a la docencia (50 y 35 años respectivamente), aunque en general y en algunos casos a partir de impugnaciones judiciales a estos límites (como ocurriera recientemente en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) se va abriendo paso el estándar de no fijar límite alguno.

Otros requisitos relativos a la edad se observan en las provincias de Jujuy y La Pampa, que exigen mayoría de edad cuando se careciere de título docente. En el caso de Corrientes, junto al título docente se exige mayoría de edad para ser designado maestro de escuelas para adolescentes y adultos y de jornada completa.

En cuanto a la capacidad física, Chaco contiene una norma inclusiva respecto de los discapacitados físicos, cuando tal discapacidad no afecta la aptitud docente necesaria para la función. Para los casos de desempeño en calidad de interino o provisional y suplente, todos los estatutos exigen las mismas condiciones establecidas para la designación de titulares, excepto en lo que se refiere a la competencia de títulos, en que se revelan más flexibles.

En lo que hace a cargas horarias mínimas y máximas para el ingreso a la docencia de Nivel Secundario, Corrientes, Catamarca, Mendoza y Río Negro fijan un mínimo de 6 y un máximo de 12 horas semanales, y Entre Ríos sólo un máximo de 12 horas.

Por su parte, los límites máximos de horas cátedra acumulables presentan variedad en los estatutos: hasta 20 horas en Río Negro; 24 en Santiago del Estero; 30 en Misiones, Mendoza y Córdoba (pudiendo en este último caso elevarse a 36); 32 en Tierra del Fuego; 36 en Chaco y 40 en San Luis. La provincia de Formosa no fija límite horario en el estatuto pero establece una serie de pautas para su fijación por vía reglamentaria. No obstante, estos límites suelen modificarse en muchas provincias por reglamentaciones particulares.

En cuanto a la configuración del cargo docente, la provincia de Formosa contempla la existencia de cargos docentes de dedicación simple, parcial o exclusiva, y Chaco de dedicación exclusiva (30 h/c) o semiexclusiva (18 h/c), en ambos casos para el Nivel Superior.

Todos los estatutos docentes consagran tanto la obligación como el derecho a perfeccionarse y capacitarse regularmente, así como el deber de las autoridades educativas de estimular y facilitar la superación técnica y profesional del personal docente en ejercicio mediante cursos de perfeccionamiento y becas de estudio e investigación en el país y en el extranjero.

En materia de evaluación del desempeño docente, también se constata gran semejanza con la metodología básica e incluso con la propia redacción establecida por el EDN.<sup>44</sup>

En los últimos años, ha habido algunas modificaciones, por ejemplo Tucumán ha implementado un modo de ingreso a la docencia distinto en las escuelas secundarias nuevas, es decir, definió la creación de nuevas escuelas como una oportunidad para incorporar otros mecanismos de ingreso a la docencia (por ejemplo, una entrevista en el proceso de admisión).

En Chaco, la normativa plantea la designación por cargos de los profesores de Educación Media, docentes de tiempo completo y parcial (art. 124),<sup>45</sup> en la que se estipula tiempo dedicado a dar clase y tiempo extra clase de acuerdo al plan de estudios vigentes (30% del total de las obligaciones horarias) aunque también proyecta la posibilidad de acceder a horas cátedras según lo estipule el plan de estudios. La Ciudad de Buenos Aires está implementando gradualmente una ley que favorece el profesor por cargo.

Es difícil vincular la homogeneidad presente en la concepción del puesto de trabajo que ha persistido por décadas, lejana a los cambios en los sistemas educativos y a las concepciones de enseñanza, con la heterogeneidad de los sistemas provinciales.

Se puede señalar al nivel de Educación Superior no universitaria como aquel en el cual que se ha desplegado un conjunto auspicioso de movimientos. Sin duda, como ya se ha mencionado, los cambios curriculares y organizativos propiciados desde la esfera nacional han motivado a pensar qué docentes debían llevar a cabo esos proyectos y cuáles eran las mejoras necesarias. Sin embargo, aún los profesores de ese nivel demandan más horas de trabajo fuera del horario de clase para poder entender y afianzar los nuevos sentidos presentes en la formación inicial. De todos modos, vale la pena subrayar que este caso es un claro ejemplo en el cual se han estructurado cambios organizativos y curriculares de la mano de otros puestos de trabajo: se ha recreado el ascenso a puestos de conducción, pero aún queda pendiente estudiar el puesto de trabajo del profesor. Un buen número de provincias establece el ingreso al cargo a través de concursos de títulos, antecedentes y oposición (Chaco, Corrientes, Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro).

La experiencia indica que el desarrollo de cambios curriculares y organizativos integrales deben ir de la mano de cambios en el puesto de trabajo docente, aunque ha resultado difícil llevarlo a cabo.

La decisión de declarar obligatorio el Nivel Secundario puede constituirse en una oportunidad de cambio. La necesaria expansión de escuelas para

---

<sup>44</sup> “La calificación será anual, apreciará las condiciones y aptitudes del docente, se basará en las constancias objetivas del legajo y se ajustará a una escala de conceptos y su correlativa valoración numérica.”

<sup>45</sup> Decreto N.º 3.029/12.

satisfacer dicho objetivo podría hacerse bajo formatos que pongan a prueba otras formas de encarar el trabajo de los profesores, entre otras cuestiones.

En los últimos años, se destaca la presencia de discursos públicos que instan al trabajo con el otro (colaborativo), a compartir determinados diagnósticos relacionados con el enseñar, al trabajo colectivo; sin embargo son reducidas las experiencias que cuentan con las condiciones concretas para materializar dichos enunciados. Se corre el riesgo de vaciar de contenido este requisito básico y necesario a la hora de enseñar.

La creación de otros puestos de trabajo (otras trayectorias laborales docentes) en las escuelas que no se reduzcan al estar frente a alumnos implica una inversión sostenida a largo plazo. La posibilidad de participar de trayectos de formación fuera del sistema escolar para luego retomar la tarea frente a alumnos, la capacidad de trabajar en el aula con otro docente, la alternativa de incorporar mentores que acompañen sistemáticamente a los maestros y profesores noveles, la perspectiva de poder concursar para cargos docentes de conducción escolar por un tiempo para luego volver al aula o concursar para otro cargo de ascenso, la facultad de ejercer la tutoría en la escuela secundaria como cargo docente o de implementar el profesor por cargo (un cargo que contemple horas frente a alumnos y horas institucionales) suponen, también, una reorganización de las propuestas de desarrollo profesional y una revisión de los procesos de toma de decisiones en la escuela y en cada nivel.

Así como se sostiene que no se puede reconsiderar la carrera docente por fuera de la formación inicial ni de las propuesta de desarrollo profesional, otras nociones de trabajo docente –que estructuren otros puestos de trabajo– deben ir de la mano de estructuras curriculares y organizativas que las alojen. Es decir, propiciar otras trayectorias laborales ligadas a nuevos aprendizajes y desafíos demanda organizaciones educativas que las posibiliten y ayuden a la construcción de nuevos sentidos del trabajo docente.

Como ya se mencionó, no hay dudas sobre el binomio fructífero compuesto por “expansión del nivel + oportunidad de cambios”, aunque no se minimiza el componente político presente a la hora de revisar la carrera docente.

Por un lado, los varios y frustrados intentos de distintas gestiones políticas de introducir modificaciones dan cuenta, entre otros asuntos, de las dificultades para avanzar en esta materia. Por el otro, las organizaciones gremiales no proponen cambios en una carrera docente que ha dejado afuera los desafíos y expectativas de cambio por temor a la pérdida de determinados derechos ya adquiridos. Sin embargo, plantean la necesidad de un espacio sostenido de diálogo y discusión al respecto y de paritarias provinciales y nacionales.

Por último, no es posible concebir la carrera docente relacionada sólo con argumentos del orden de lo material. Si bien las cuestiones salariales y las condiciones materiales en donde se desarrolla la enseñanza y el

aprendizaje deben resolverse de modo estructural a mediano plazo, el trabajo de los maestros y profesores también está en crisis, allí se condensa el malestar presente en el cotidiano. No sólo por restringir la tarea de la enseñanza a las horas frente alumnos ni por presentar reducidos desafíos profesionales, sino que los docentes perciben a su profesión vapuleada de diversas maneras. De la mano de todo lo expuesto, también habrá que repensar como se trabaja en sistemas desiguales e injustos. Sistemas que al no poner en discusión antiguos pilares (políticas comunes y homogéneas garantizaban la igualdad y determinados pisos de justicia), generan un escenario signado por la desigualdad y la injusticia y desconocen las nuevas y diversas demandas de ciudadanos históricamente vulnerabilizados. Esta tensión insostenible en la cotidianeidad y en el mediano plazo profundiza las situaciones cercanas a la soledad percibidas por el colectivo docente, sin las herramientas necesarias para afrontar el día a día y planificar a corto plazo. Pareciera que las soluciones deben adquirir un formato laboral colectivo y colaborativo para potenciar las condiciones para enseñar en estos escenarios. La carrera docente en Argentina responde a una lógica ajena a las características descriptas y construir otras trayectorias laborales para el sector educativo requiere de significativas dosis de creatividad, respeto por los acuerdos alcanzados, confianza entre los actores involucrados, una inversión económica sostenida y una mirada a largo plazo.

## 8. Bibliografía

- Balduzzi, J. y Vásquez, S. (2000), *De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente 1957-1975*, Buenos Aires, IIMV- CTERA.
- Bernetti, J. y Puiggrós, A. (2006), *Peronismo, cultura, política y educación (1945-1955)*, Tomo V. *Historia de la educación en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Galerna.
- Bottinelli, L. (2013), “La recomposición de los salarios docentes en el período de la post convertibilidad”, ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- CTERA (2003), “Los maestros se organizan 2003”, en línea: [http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=541:los-maestros-se-organizan&tmpl=component&print=1](http://www.ctera.org.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=541:los-maestros-se-organizan&tmpl=component&print=1) [Consultado en abril de 2013].
- CTERA (2005), “Paritaria: conquista y derechos de los trabajadores”, manual para delegados, coordinado por la licenciada Silvia Vásquez, Buenos Aires, en línea: [http://www.ctera.org.ar/i\\_leyes.shtml](http://www.ctera.org.ar/i_leyes.shtml)
- Chiappe, M. M. (2011), *La conflictividad laboral en docentes públicos 2006-2010*, Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés.

- Gindin, J. (2011), *Por nós mesmos. As práticas sindicais dos professores públicos na Argentina, no Brasil e no México*, Tesis de Doctorado en Sociología, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Etchemendy, S. (2011), *La refundación de las relaciones laborales en Argentina. Estado, sindicatos, empresarios y diálogo social en perspectiva comparada (2003-2010)*, Buenos Aires, OIT.
- Filmus, D. (1997), "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", coloquio regional sobre descentralización de la educación en América Central, Cuba y República Dominicana, CLAD, Ministerio de Planificación nacional y política.
- Falleti, T. G. (2004), "Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias", en *e-l@atina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 2, núm. 8, Buenos Aires, pp. 17-36.
- Lionetti, L. (2007), *La misión política de la escuela pública*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Migliavacca, A. (2011), *La protesta docente en la década de 1990*, Buenos Aires, Jorge Baudino ediciones.
- Morduchowicz, A. (2002), "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes", *Preal*, núm. 23.
- Martínez Bonafe, J. (1999), *Trabajar en la escuela*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Murillo, M. V. (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, España, Siglo XXI.
- Perazza, R. (2009), "Sistema de estímulos en la carrera docente. ¿Qué se necesita?", en Alba Martínez Olivé (coord.), *Un futuro para la escuela pública*, México, Educación y Cultura, AC.
- (2013), "El estatuto docente al margen de la política pública", ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Perazza, R. y Legarralde, M. (2008), "Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina. El sindicalismo docente en la Argentina", Fundación Konrad Adenauer-Brasil.
- Perazza, R. y Terigi, F. (2008), "Decisiones políticas de la evaluación docente: consideraciones sobre la experiencia de reformulación de la evaluación de desempeños en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 23-40. En línea: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/art2.pdf>
- Terigi, F. (2012), *Los saberes de los docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación: documento básico*, Buenos Aires, Santillana.

- Vázquez Gamboa, A. *et al.* (2007), *UMEPE, 50 años historia del sindicalismo docente porteño. Tomo I 1957-1992*, Buenos Aires, Unión de Trabajadores de la Educación (UTE).
- Vieira Ferreira, M. O. (2008), "Importancia y significados de la cualificación docente para una central de trabajadores de la Educación. El Caso de la CTERA (Argentina)", *Revista mexicana de investigación Argentina*, vol. 13, núm. 37, pp. 505-527.

### **Normativa consultada**

- Ley Nacional 13.047 (1947)  
Ley Nacional 14. 473 (1958)  
Ley de Educación Superior 24.521 (1995)  
Ley Nacional 25.053 (1998)  
Decreto Nacional 137/05  
Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (2005)  
Ley Nacional de Educación 26 206 (2006)  
Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
Ordenanza 40593. Decreto reglamentario 611/86.  
Reglamento Escolar 2006, CABA.  
Ley 988 (2002-CABA)  
Ley 2270 (2007-CABA)  
Ley 3623 (2010-CABA)  
Ley 14043 (2011-CABA y estatutos provinciales)

## 9. Anexo

### Anexo I: Institucionalización del dialogo y conflictividad

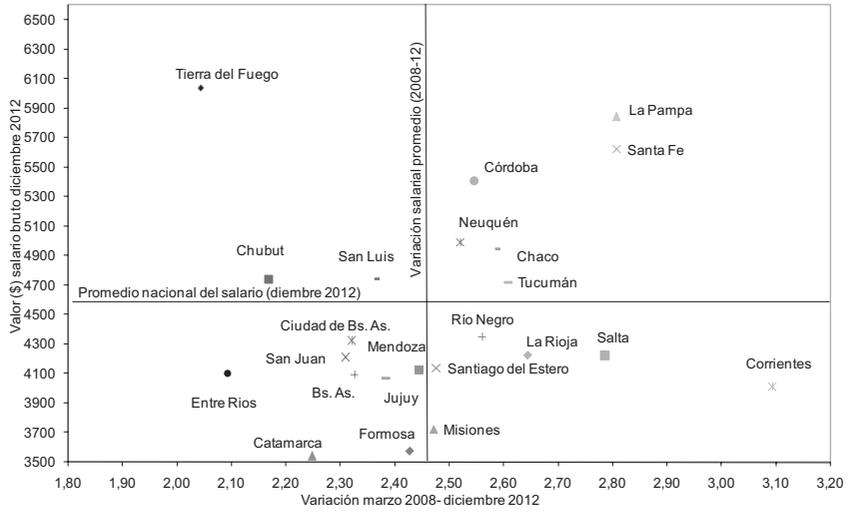
<b>BAJO GRADO DE CONFLICTIVIDAD</b>		
Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Santiago del Estero	No hay ley paritaria. Mesa de Dialogo y Trabajado Docente.	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Santiago del Estero (SUTESE) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), Circulo Santiagueño de Docentes de Enseñanza Media y Superior (CISADEMS)indicato de Maestros Santiagueños, ATESE, Sindicato Santiagueño de Docentes, y Asociación de Docentes Independientes de los Niveles Medio y Terciario (Adimy.)
Tucumán	No hay Ley paritaria	"Frente Gremial Docente (FGD): Asociación Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP), la Asociación del Personal de la Enseñanza Media (APEM) y la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), Unión Docentes Tucumanos (UDT)"
La Pampa	Ley Paritaria 2238/06	Unión trabajadores de la educación de La Pampa (UTELPA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
La Rioja	Ley 842/08	Asociación de Maestros y Profesores (AMP) Sindicato de Educadores de La Rioja (SELAR) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Formosa	No hay ley paritaria. Los gremios reclaman paritarias	Agremiación del Docente Formoseño (ADF) Agremiación Voz Docente Unión Docentes Argentinos (UDA) Gremio de Docentes Autoconvocados
Chubut	No hay Ley paritaria. Negocian con la Ley X N 39/2004 que es para todos la administración pública.	Asociación de Trabajadores de la Educación del Chubut (ATECH) Sindicato de trabajadores de la educación (SITRAED).
<b>MEDIO GRADO DE CONFLICTIVIDAD</b>		
Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Mendoza	No hay ley paritaria. Negocian por decreto 955/2004 que es para toda la administración pública.	Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación SUTE) Unión Docentes Argentinos (UDA)

San Luis	Ley Paritaria 388/2004	Agremiación de Magisterio Provincial Puntano y Afines (AMPPYA) Unión de trabajadores de la Educación Provincial (UTEP) Asociación Sanluiseña de Docentes Estatales (ASDE) Y Union Docentes Argentinos (UDA)
San Juan	Ley Paritaria 7774/2007	Unión de Docentes Agremiados Provinciales(UDAP) Unión Docentes Argentinos (UDA)Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Ciudad de Buenos Aires	No hay Ley paritaria	En la ciudad están inscriptos 18 gremios. Los más representativos son: Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) Unión Docentes Argentinos (UDA) Sindicato de Educadores de Buenos Aires (SEDEBA) Asociación Docente de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS) Asociación de Docentes de Educación Física (ADEF) Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Sindicato de Educadores Argentinos (SEDUCA).
Córdoba	No hay ley Paritaria (negocian según estatuto del ministerio de educacion a traves de la comision de politica laboral y salarial docente)	Union de Educadores de la Provincia de Córdoba (Uepc) Unión Docentes Argentinos (UDA)Asociación de Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Asociación Docente de Enseñanza Media (ADEME)
Misiones	No hay ley paritaria.	Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Agrupaciones de Union Docentes de la Provincia de Misiones (UDPM) Unión Docentes Nueva Argentina de Misiones (UDNAM) Unión Docentes Argentinos (UDA)
Salta	No hay ley paritaria.	Agremiados Docentes Provinciales(ADP) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) Asamblea Docente
Santa Fe	Ley Paritaria 12958/2008	Asociación del Magisterio de Sta Fe (AMSAFE)Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Rio Negro	Ley Paritaria 2694/1993	Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro(UNTER)
Buenos Aires	Ley Paritaria 13552/2006	FEB(Federación de Educadores Bonaerenses) SUTEBA (Sindicato Unico de trabajadores de la educación) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica AMET- Unión Docentes Argentinos (UDA) Unión Docentes de la Provincia (UDOCBA)

<b>ALTO GRADO DE CONFLICTIVIDAD</b>		
Provincia	Nivel de Institucionalidad	Estructura Sindical
Corrientes	Ley de Paritarias N° 6030/11*	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Corrientes(SUTECO) Unión Docentes Argentinos (UDA) Movimiento Unificadores Docentes (MUD) Asociación Correntina de Docentes Provinciales (ACDP) Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Catamarca	No hay Ley paritaria	"Asociación de Trabajadores de la Educación de Catamarca(ATECA) Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación de Catamarca (SUTECA) Sindicato Unificado de los trabajadores de la educación de Catamarca (SUTEN)Unión Docentes Argentinos (UDA)"
Jujuy	No hay Ley paritaria.	Centro de docentes de Enseñanza Media y Superior (CEDEMS)Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) ADEP (Asociación de educadores provinciales) Unión Docentes Argentinos (UDA)
T del Fuego	Ley Paritaria 424/98	SUTEF (Sindicato Unificado de trabajadores de la educación Fueguina) Unión Docentes Argentinos (UDA),Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Entre Ríos	Ley Paritaria 9624/05	Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos(AGMER) Unión Docentes Argentinos (UDA) Asociación del Magisterio de Enseñanza Media Técnica (AMET)
Chaco	No hay ley paritaria.	Unión de Trabajadores de la Educación(Utre) SITECH Sudeste, Coordinadora de Gremios Docentes (ADOCH, ACHABI, UDA, AMET, FIUD) Federación Sitech, Asociación de trabajadores de la educación Chaco (ATECH)
Santa Cruz	No hay ley paritaria	Asociación Docente de Santa Cruz ( ADOSAC )Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET)
Neuquén	No hay ley paritaria.	"Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén ((ATEN) Unión Docentes Neuquinos "

Fuente: Elaborado por M. Chiappe (2013), Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Anexo II: Salarios docentes



Fuente: Coordinación de Estudios de Relaciones del Trabajo, SSPTyEL, MTEySS, en base a datos del Ministerio de Educación.

Provincia	Salario conformado			
	En \$		Variación (%)	
	dic-11	dic-12	dic 2011/ dic 2012	2011/2012
Bs. As.	\$ 3.328,6	\$ 4.092,6	23%	24%
Catamarca	\$ 3.065,1	\$ 3.542,9	16%	16%
Chaco	\$ 3.979,7	\$ 4.943,0	24%	22%
Chubut	\$ 3.852,5	\$ 4.739,8	23%	25%
Ciudad de Bs. As.	\$ 3.484,1	\$ 4.323,9	24%	24%
Córdoba	\$ 4.526,8	\$ 5.405,3	19%	20%
Corrientes	\$ 3.500,0	\$ 4.010,0	15%	26%
Entre Ríos	\$ 3.359,2	\$ 4.098,8	22%	21%
Formosa	\$ 3.126,5	\$ 3.576,5	14%	23%
Jujuy	\$ 3.320,2	\$ 4.066,7	22%	23%
La Pampa	\$ 4.898,8	\$ 5.843,3	19%	26%
La Rioja	\$ 3.565,6	\$ 4.225,2	19%	21%
Mendoza	\$ 3.227,7	\$ 4.123,3	28%	29%
Misiones	\$ 3.093,6	\$ 3.722,8	20%	23%
Neuquén	\$ 4.263,5	\$ 4.986,9	17%	26%
Río Negro	\$ 3.476,5	\$ 4.349,5	25%	33%
Salta	\$ 3.407,0	\$ 4.221,6	24%	25%
San Juan	\$ 3.479,0	\$ 4.210,3	21%	22%
San Luis	\$ 3.865,8	\$ 4.741,0	23%	22%
Santa Cruz	\$ 6.539,7	\$ 6.539,7	0%	7%
Santa Fe	\$ 4.592,9	\$ 5.619,1	22%	22%
Santiago del Estero	\$ 3.318,3	\$ 4.134,4	25%	26%
Tierra del Fuego	\$ 5.094,3	\$ 6.036,0	18%	17%
Tucumán	\$ 3.788,7	\$ 4.722,1	25%	25%

Anexo III. Estatuto del Docente, Ordenanza N.º 40.593 y sus modificatorias, reglamentada por Decreto N.º 611/86 y sus modificaciones. Ley 4109/2011.

**Ingreso a la Docencia: Art.14 o Art 12 Ley 1409: Para ingresar en la docencia, son condiciones generales y concurrentes:** a) Ser argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero. En todos los casos, dominar el idioma castellano. En el caso de que el aspirante sea ciudadano extranjero, debe acreditar: 1. La existencia de título suficiente que lo habilite para el ejercicio de la actividad de que se trate; 2. El cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley Nacional de Migraciones para su residencia en el país; y 3. a los efectos de esta ley, podrán ser equiparados a los argentinos nativos los hijos de por lo menos un progenitor argentino nativo, que circunstancialmente hubieran nacido en el exterior con motivo del exilio o radicación temporaria de su familia, y tuvieran pendiente la tramitación para la

obtención de la ciudadanía. b) Poseer el título docente que corresponda en cada área para el cargo o asignatura, o en su defecto, y sólo en los casos que el estatuto lo admita, el título técnico profesional, de nivel medio, terciario o universitario, o certificado de capacitación afín con la especialidad respectiva. c) Adecuarse en sus inscripciones a las prescripciones de este estatuto. d) Sustentar los principios establecidos por la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. e) No tendrá derecho al ingreso el personal que goce una jubilación o retiro en cualquier jurisdicción o se encuentre en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje. f) En el Área de la Educación Inicial, el título II, capítulo I, fijará la edad máxima de ingreso a la modalidad. g) Poseer capacidad psicofísica.

**Art. 10 o Art 7. 1409:** A) Créase la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP), dependiente del Ministerio de Educación. La COREAP tiene a su cargo: la inscripción, clasificación, instrumentación de los concursos docentes para titulares, interinos y suplentes. La Coordinación de la COREAP está integrada por 3 miembros con especialización y trayectoria en las áreas jurídica, administrativa y docente respectivamente. Son designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. B) Créase las Juntas de Clasificación y Seguimiento de Concursos Docentes. Son de carácter permanente y desempeñan las funciones previstas en Estatuto y su reglamentación. **I. Condiciones para ser miembro de junta:** 1. Revistar en el área como docente titular en situación activa o en retiro con menos de 10 años en esta condición, con una antigüedad mínima de diez (10) años en el ejercicio efectivo de la docencia en dicha Área en establecimientos oficiales o adscriptos. De esos diez (10) años, no menos de cinco (5) años deben ser con carácter de titular en el Área respectiva del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. 2. No hallarse sumariado a la fecha de postulación. 3. No haberse hecho pasible de las sanciones disciplinarias contempladas en el Capítulo XVIII, Artículo 36, excepto las de los incisos a) y b), en los últimos cinco (5) años anteriores a la fecha de su postulación. 4. Poseer el título docente que corresponde a cada ÁREA. **II. Número de miembros:** Las Juntas de Clasificación y Seguimiento de la Clasificación y Concursos Docentes estarán integradas por cinco (5) miembros de los cuales tres (3) serán elegidos por el voto directo, secreto y obligatorio del personal docente titular y dos (2) designado por el Ministro de Educación. *Las juntas de Primaria y Media* estarán integradas por ocho (8) miembros, seis (6) elegidos por el voto directo de los docentes y dos (2) designados por la COREAP. El personal interino o suplente con un año de antigüedad también podrá emitir su voto directo, secreto y optativo siempre que al momento del cierre del padrón esté en actividad. **III. Duración de las funciones:** Todos los miembros elegidos durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos hasta 2 períodos consecutivos. Los miembros designados por la COREAP durarán un año en sus

funciones y podrán ser re designados indefinidamente. **IV. Forma de elección:** 1. Se confeccionarán listas integradas por tres (3) Titulares y seis (6) Suplentes. 2. La elección se efectuará a simple pluralidad de sufragios, correspondiendo dos (2) representantes a la mayoría y uno (1) a la primera minoría si ésta obtuviera como mínimo el 10 por ciento del total de votos positivos emitidos-En las Juntas de Clasificación y Seguimiento de la Clasificación y Concursos del Área Primaria Común y Adultos y la de Área Media Común y Media Adultos se confeccionarán listas integradas por seis (6) Titulares y nueve (9) Suplentes. La elección se efectuará a simple pluralidad de sufragios, correspondiendo tres (3) representantes a la mayoría, dos (2) a la primera minoría y uno (1) a la segunda minoría, si éstas obtuvieran como mínimo el 10 por ciento del total de votos positivos emitidos- En caso de no obtener la minoría ese 10 por ciento, se le adjudicará ese representante a la mayoría. En caso de presentarse una lista única la totalidad de los cargos se adjudicarán a los candidatos de ésta. **V. Miembros Titulares:** 1. Los docentes que integren las Juntas revistarán desde la fecha de toma de posesión en uso de licencia con goce de sueldo en la función docente (o funciones docentes) que desempeñen con carácter de titular y aún en las que, acumuladas a éstas con carácter interino o suplente, estén cumpliendo al tiempo de su elección o designación, en el ámbito del Ministerio de Educación, en tanto dichos interinatos o suplencias no finalicen por designación o presentación del personal del titular y de conformidad con las normas del Estatuto. 2. Si las tareas docentes acumuladas las desempeñasen fuera del ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, deberán gestionar la licencia con goce de sueldo, con sujeción a las prescripciones que sobre esa materia hubieran legislado las respectivas jurisdicciones. El trámite será personal y el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Bs. As solo intervendrá en la certificación del cargo obtenido por elección o designación. 3. Los docentes que integren las Juntas no podrán presentarse a concurso, ni inscribirse para desempeñar interinatos o suplencias, ni solicitar o aceptar permutas, o solicitar traslados en cualquier Área de la Educación, mientras se encuentren en ejercicio de sus funciones. Una vez concluidas las mismas pasarán a integrar los listados vigentes, debiendo ser incluidos. 4. Ningún miembro de Junta podrá desempeñar, simultáneamente, similar función en otra junta o instancia de participación docente creada por este Estatuto. **VI. Miembros Suplentes:** 1. Los suplentes se incorporarán, automáticamente, a la Junta que corresponda, por el orden respectivo de su lista, en los casos de vacancia del cargo o por ausencia del titular cuando ésta sea, como mínimo, de treinta y cinco (35) días corridos, o por un lapso menor cuando ello fuera indispensable para posibilitar el quórum. 2. Las normas establecidas en el apartado V de este artículo serán de aplicación para los miembros suplentes, cuando éstos integren estas Juntas. **VII. Estabilidad:** 1. Los miembros que integren las Juntas no podrán ser removidos de sus funciones excepto

si fuesen sancionados durante su mandato, por alguna de las medidas previstas en los incisos c) a g) del artículo 36 o incurriesen en diez (10) inasistencias injustificadas en el año escolar. La COREAP es responsable del cumplimiento de las condiciones señaladas en este punto. 2. Los integrantes de las Juntas que no cumplan con las obligaciones propias de su cargo, se harán pasibles de las sanciones previstas en el presente Estatuto. 3. No podrá ser cambiada la situación de revista de los miembros de las Juntas en los respectivos establecimientos, en cuanto a turno y horario de trabajo se refiere, como tampoco disponerse el pase o cualquier otra medida que implique modificación de su jerarquía, salvo expresa autorización del o los afectados, o cuando mediare alguna o algunas de las razones previstas en el artículo 22, primer párrafo, de este Estatuto. **VIII. Número de juntas** 1. Se constituirán las siguientes Juntas: Inicial, Primaria Común, Primaria Adultos Especial, Servicios Profesionales Curriculares Media Común y Media Adultos Técnica Artísticas, Normales. 2. La junta ad hoc creada por la Ley 3623/2010, referida al área de Programas Socioeducativos completará sus funciones hasta finalizar el proceso de titularidad de los trabajadores de los programas contemplados en la ley. 3. Las instituciones de Educación Superior de todas las áreas y modalidades del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires se regirán para su organización, gobierno y cobertura de horas y cargos con las normas que regulan la Educación Superior en la jurisdicción y los Reglamentos Orgánicos de las instituciones elaborados en concordancia con las normas preestablecidas. **Art 12: o 9 Ley 1409: Son funciones de la Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (COREAP):** 1. Funciones a) Clasificar al personal, por orden de mérito, de acuerdo con los títulos y antecedentes que ellos presenten. b) Formular, por orden de mérito, las nóminas de aspirantes a ingreso en la docencia, acrecentamiento de clases semanales o acumulación de cargos, ascensos de jerarquía e interinatos y suplencias. c) Cumplir los plazos para la realización del cronograma anual de tareas fijadas. d) Conservar y custodiar los legajos del personal inscripto. e) Recibir las solicitudes y antecedentes personales y formalizar su inclusión en los legajos. f) Recibir y dictaminar en la presentación de los recursos que interpongan los docentes. g) Garantizar a los aspirantes el derecho a la información. h) Disponer el destino de las vacantes de acuerdo con lo establecido en el art. 33. i) Crear y mantener actualizado un Registro de Aspirantes a Jurado de Concursos Docentes en el marco de las reglamentaciones. j) Proponer, para los concursos de oposición, uno de los miembros del jurado que será designado por el Ministro de Educación y ejercerá la presidencia de los jurados k) Desarrollar y actualizar el Legajo Único Docente (LUD) para todo el personal del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. l) Informatizar todo el sistema de clasificación docente la confección de listados, disponer el destino de las vacantes y el llamado a concurso, garantizando su transparencia y publicidad

en concordancia con las leyes vigentes. 2. De los objetivos del Legajo Único Docente a) Centralizar la información en una única base de datos. b) Unificar antecedentes de formación y registros profesionales docentes. c) Mejorar los mecanismos de inscripción, registro, clasificación y designación de los docentes. d) Garantizar la transparencia en el uso de la información. e) Mejorar el acceso a la información. f) Facilitar el acceso y la operatividad vía Internet. g) Incorporar mecanismos de doble control para mejorar la calidad de los procesos técnicos y administrativos. h) Implementar un sistema de digitalización y accesibilidad a través de Internet. 3. De la reglamentación del Legajo Único Docente. El Ministerio de Educación dictará las normas reglamentarias con el fin de implementar y operativizar el LUD. En estas normas, más allá de lo que defina el propio Ministerio, deberán incluirse la digitalización completa del legajo de cada docente, la accesibilidad a través de Internet con una clave única por docente y las reglas relativas al proceso de archivo y guarda de la documentación contenida teniendo en cuenta las normas sobre el manejo de información sensible por parte del Estado de la Ciudad. Docentes: **Art. 10 Ley 1409 Funciones de la Juntas:** a) Participar para la conformidad del puntaje definitivo. b) Fiscalizar los listados de aspirantes confeccionadas por la COREAP y proponerlos a consideración del Ministro c) Dictaminar en las solicitudes de traslado, permutas, readmisiones y en las de ubicación del personal en disponibilidad frente a reclamos. d) Pronunciarse a requerimiento de la COREAP, sobre las solicitudes de licencia para realizar estudios o para asistir a los cursos de perfeccionamiento y capacitación obligatorios para optar a los ascensos de jerarquía. r) Proponer, para los concursos de oposición, uno de los miembros del jurado que será designado por el Ministro de Educación. f) Proponer la nómina de posibles integrantes de jurado, que estén inscriptos en el Registro correspondiente, a los participantes de los concursos de oposición, en el marco de las reglamentaciones, de los cuales, los docentes deberá elegir dos miembros para integrar el jurado. g) Informar al Ministro de Educación anualmente de los procesos desarrollados y cada vez que se presente alguna irregularidad. **Art 13 o Art 11 Ley 1409:** La COREAP debe *publicar las listas por orden de mérito* de los aspirantes a ingreso en la docencia, acrecentamiento de clases semanales, acumulación de cargos, traslados, ascensos de jerarquía e interinatos, suplencias y readmisiones. **Art. 15: o Art. 13 Ley 1409: Valorización del título:** La valoración de los títulos a los fines de la clasificación será la siguiente: Título docente para el cargo o la asignatura, en el nivel de su competencia, nueve (9) puntos. Título habilitante para el cargo o la asignatura, en el nivel de competencia, seis (6) puntos, y Título supletorio para el cargo o la asignatura, en el nivel de su competencia (3) tres puntos. **Art 23 o Art 16 Ley 1409 :** Los **datos del legajo de cada docente titular, interino o suplente** que poseen las direcciones de los establecimientos o los superiores jerárquicos, en el que se registran todos los antecedentes y las actuaciones

profesionales, son volcados anualmente con las evaluaciones correspondientes al **Legajo Único Docente**. El interesado tendrá derecho a conocer toda la documentación que figure en dicho legajo, a objetarla fundadamente o en su caso requerir que se le complete si advierte omisión. **Art. 16:** Cuando *no se presenten aspirantes en las condiciones establecidas* en el art. 14 inc c), se **declarará desierto el concurso** y se convocará dentro de los TREINTA (30) días corridos desde dicha declaración, a inscripción de aspirantes con título según art. 15; sin título o con títulos que no tengan competencia o afinidad con el cargo o la asignatura a cubrir o no son reconocidos oficialmente. En caso de inscribirse aspirantes con título docente, habilitante o supletorio que no lo hicieron en la oportunidad anterior, estos tendrán prioridad de designación, y si no se cubrieran todas las vacantes, se aceptará a los inscriptos a que alude el primer párrafo de este artículo. **Art 50:** Publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires la fecha en que comenzará la exhibición de las listas por orden de mérito y el plazo para la notificación, tanto para concursos como para cubrir interinatos y suplencias. A partir del último día de dicho plazo, el aspirante o el docente disconforme con su puntaje tendrán un término de cinco (5) días hábiles para recurrir directamente ante la COREAP, la que deberá expedirse en un plazo no mayor a los CINCO (5) días hábiles.

**Definición del Puesto de Trabajo: Art 1: Definición docente:** Se considera docente –a todos los efectos– con sujeción a normas pedagógicas y reglamentarias del presente estatuto, a quien imparte, guía, supervisa, orienta y asiste técnica y profesionalmente a la educación, así como a quien colabora directamente en esas funciones. **Art. 4:** Función que es designado el docente al ingresar al sistema: El personal docente adquiere los derechos y asume los deberes establecidos en este estatuto, desde el momento en que se hace cargo de la función para la que es designado, pudiendo encontrarse en las siguientes condiciones: a) *Activa:* es la situación del personal que se desempeña en las funciones específicas referidas en el artículo 1; del personal en uso de licencia o en disponibilidad, en ambos casos con goce de sueldo; del personal en uso de licencia gremial; del personal en comisión de servicio, siempre que se encuentre cumpliendo tareas directamente vinculadas a la educación; b) *Pasiva:* es la que corresponde al personal en uso de licencia o en disponibilidad, en ambos casos sin goce de sueldo; al personal en funciones auxiliares por pérdida de sus condiciones para la docencia activa; al personal en comisión de servicio, que se encuentre cumpliendo tareas no previstas en el punto anterior; al personal suspendido en virtud de sumario administrativo o proceso judicial. c) *En retiro:* es la que corresponde al personal jubilado. **Criterios para la titulación: Art.9:** El escalafón del personal docente queda determinado en las distintas áreas de la educación por los grados jerárquicos resultantes de la Planta Orgánica Funcional correspondiente. Los cargos de Director General y Director de Área serán cubiertos

por docentes designados por el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Excepciones: Los escalafones incluidos en los puntos A1 (nivel terciario de escuelas normales superiores) y B.1. (nivel terciario de institutos de nivel superior de formación docente), Nivel Terciario y C (institutos de formación técnica superior) no estarán sujetos al régimen de designación por concurso establecido en la Ley 14.473. Las designaciones de este personal se regirán por los reglamentos de gobierno que para cada establecimiento apruebe el Ministerio de Educación. **Art. 30 de la ley 1409.- Son requisitos para ser confirmados como titulares:** a) Revistar en situación de interinos/as al momento de la promulgación de la presente Ley, en los cargos u horas cátedra que aspira a titularizar. b) Poseer título docente, habilitante, supletorio o con la prueba de idoneidad correspondiente para la asignatura o cargo al que aspire. En el caso de no poseer los títulos correspondientes para la asignatura o cargo al que aspire, se procederá a la instrumentación de un curso obligatorio del CePA, que deberá ser aprobado para ser confirmado. c) Poseer concepto no inferior a Bueno para los cargos de base y de Muy Bueno para los cargos de ascenso) Poseer apto psicofísico (en caso de no poseerlo deberá obtenerlo en un plazo no mayor a sesenta (60) días según el art. 14 f) del Estatuto del Docente. e) Encontrarse en situación activa al momento de la promulgación de la presente Ley (en caso de no estarlo, al momento del alta se procederá a su confirmación como titular). Asimismo también podrán titularizar quienes se hallaren en condiciones de obtener la jubilación ordinaria docente en su máximo porcentaje. **Art. 17 o Art 14 de la Ley 1409: Normas de procedimiento para el otorgamiento de puntajes.** Las normas de procedimiento y el análisis para efectuar el otorgamiento de puntaje para los concursos de ingreso de acuerdo a la valoración efectuada por la autoridad competente, se regirán por lo que se establezca en la reglamentación del presente artículo y las disposiciones especiales del título II para cada área de la educación. **Art. 17bis. Servicios prestados a docentes privados como se computa si ingresa a la gestión pública.** Los servicios docentes prestados en la enseñanza privada incorporada a la oficial serán computados en todas las áreas, a los efectos del ingreso, ascenso o acrecentamiento de horas, con el mismo puntaje que el de los docentes de la enseñanza oficial. A los efectos del acrecentamiento de horas o ascenso, los docentes deberán ingresar primero a la enseñanza oficial por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo. **Art: 20 Designación del titular:** La designación del personal titular por ingreso, acrecentamiento, acumulación, ascenso, traslado, permuta y readmisión, para cubrir todos los cargos vacantes en todas las áreas y escalafones, se efectuará una vez por año, para tomar posesión al comienzo del ciclo lectivo del año siguiente al de la designación. En el caso de la permuta se podrá autorizar, con carácter excepcional, la toma de posesión en cualquier época del año, menos en los dos últimos meses del período escolar, en el supuesto

que existiesen razones graves, debidamente fundadas, que así lo justificasen. La reubicación del personal en disponibilidad se efectuará en cualquier época del año, excepto los dos últimos meses de período escolar. **Art. 65: De interinatos y suplencias: Se entiende por:** a) **Docente titular:** aquel que ha sido designado para desempeñar en forma definitiva, un cargo u horas de clase y que goza, no sólo de estabilidad, sino de todos los derechos inherentes a la carrera docente: ascenso, permuta, acumulación de cargos o acrecentamiento de clases semanales, traslado, readmisión. b) **Docente interino:** aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo u horas de clase vacantes y cuya función termina por supresión del cargo u horas de cátedra en virtud de alguna de las causales establecidas en el artículo 22, primer párrafo, de este estatuto, o cuando esas tareas sean cubiertas por personal titular que acceda por ingreso, ascenso, traslado, readmisión o reubicación por disponibilidad c) **Docente suplente:** aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo cubierto por titular o interino u otro suplente, mientras dura la ausencia de éstos. **Art. 66** Los aspirantes a interinatos y suplencias en cargos iniciales de escalafón, clases u horas semanales y de ascensos a cargos directivos o de jerarquía, deberán reunir las mismas condiciones que las exigidas por el estatuto para la designación de titulares en dichas tareas docentes. Podrán ser clasificados para ocupar cargos de mayor jerarquía, exclusivamente como interinos o suplentes, los docentes que se encuentren en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje, o se encontraren en período de permanencia. No serán clasificados los docentes que se hubieran acogido al beneficio de la jubilación ordinaria o retiro en jurisdicción provincial o nacional. **Art. 67** Los aspirantes a interinatos y suplencias para cargos de ascenso deberán reunir las condiciones establecidas en el artículo 27 del estatuto y en el Área de la Educación Media y Técnica deberán pertenecer al escalafón del mismo establecimiento donde deseen ejercer, salvo el caso de escuelas que se creen. **Art. 18 Acrecentamiento de horas:** El acrecentamiento de horas de clase semanales se hará por concurso de títulos y antecedentes de conformidad con las normas del art. 17. Podrán participar los docentes titulares del mismo escalafón y área de educación en situación activa. La reglamentación establecerá la escala de antigüedad para el acrecentamiento **Art. 19 Acumulación de cargos no directivos:** La acumulación de cargos docentes de igual denominación no directivos se hará por concurso de acuerdo a las disposiciones del estatuto. Podrán aspirar los docentes titulares del mismo escalafón, en situación activa **Art. 21 Estabilidad:** El personal docente titular gozará de estabilidad en su cargo u horas cátedra mientras cumpla con las exigencias fijadas en el art. 6 de este estatuto. La causal que motive la pérdida de la estabilidad deberá ser comprobada mediante los procedimientos que determine el capítulo XVIII. **Art 22 o 15 Ley 1409: Disponibilidad:** El personal docente titular que, por razones de

modificación de estructuras, cambios de programas o planes de estudio, clausura o fusión de escuelas, secciones de grados, cursos u horas, vea suprimido su cargo u horas cátedra; o que por orden judicial vea afectada su situación de revista por causas ajenas a su conducta, será declarado en disponibilidad con goce de sueldo. La COREAP debe proponer nuevo destino a este personal, en un cargo similar en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta su título, la especialidad y el turno en que se desempeñaba, sea en el mismo establecimiento o en otro, si el docente afectado solicitare reubicación en otra jurisdicción de la misma área de la Educación. La discontinuidad fundada a ocupar el cargo similar que se le ofreciera, da derecho al docente a permanecer hasta un (1) año en disponibilidad con goce de sueldo y otro año en disponibilidad sin goce de haberes. Cumplido este plazo, se lo declarará cesante en el cargo docente. Si no hay cargo similar para ofrecerle, tendrá derecho a la disponibilidad con goce de sueldo hasta un plazo máximo de dos (2) años. Cumplido este plazo será dado de baja sin más trámites. Durante los plazos de disponibilidad, los docentes tendrán prioridad para ocupar las vacantes que se produzcan en el Área de Educación respectiva. **Art. 74: Régimen de compatibilidades:** El personal docente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires podrá desempeñarse en más de un cargo, en tanto no incurra en incompatibilidad horaria. No podrá bajo ningún concepto invocar la existencia de otro cargo para justificar incumplimiento en sus obligaciones horarias, incluyendo los períodos que reglamentariamente se establezcan para controlar la entrada o salida de alumnos. **Art 75:** Los cargos directivos o jerárquicos serán incompatibles entre sí en todos los niveles o modalidades de la educación nacional, provincial, municipal o privada. En caso de inexistencia de aspirantes para cubrir cargos directivos o jerárquicos de carácter interino o suplente, se deberá recurrir al listado de docentes titulares del área, aunque pertenezcan a otro escalafón que el del cargo a cubrir o al área curricular de materias especiales, siempre que tengan título docente para el cargo básico del escalafón del cargo a cubrir. En efecto se designará a los docentes comprendidos en el párrafo primero de acuerdo con el orden de mérito correspondiente, los que cesarán ante la aparición de aspirantes no incompatibles, siempre que se produzca dentro del período lectivo y hasta el 31 de octubre de cada año-**Art 76:** El personal que desee presentarse a concurso para cargos que le producirían incompatibilidad por aplicación del artículo 75 podrá hacerlo previa solicitud de retrogradación de jerarquía al cargo de base del escalafón a que pertenezca su cargo directivo o jerárquico, condicionada al resultado del concurso. Producido el mismo, si el optante resultare ganador, la opción quedará firme y no podrá dejarse sin efecto. **ART 130 a)** Los nuevos cargos creados por el presente régimen en las distintas áreas sólo serán cubiertos mediante personal titular, una vez efectuados los concursos respectivos. b) Respecto a los cargos de maestro de apoyo, serán

cubiertos de conformidad a lo previsto en Los artículos 82, 88 y 103 del presente estatuto, a partir el ciclo lectivo 1987.

**Capacitación: Art. 77:** El perfeccionamiento y la capacitación docente tendrán el carácter de servicio permanente, destinado a los docentes dependientes de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La planificación, organización, seguimiento y evaluación de todas las acciones de perfeccionamiento y de capacitación docente se cumplirán atendiendo las políticas y prioridades que establezca el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. **Art. 78:** La Secretaría de Educación organizará cursos de ascenso con relevo de funciones, en las condiciones y con las obligaciones que la misma establezca. **Art. 79:** Fuera de los cursos señalados en el artículo anterior, la Secretaría de Educación podrá organizar para docentes titulares, interinos y suplentes cursos obligatorios de perfeccionamiento y de capacitación docente, durante el período escolar –fuera del término lectivo–, que no devengarán puntaje, y optativos durante el ciclo lectivo, sin relevo de funciones, los que tendrán el puntaje que determine la Secretaría de Educación, conforme al contenido y demás características de los mismos. Asimismo la Secretaría de Educación atenderá al perfeccionamiento docente a través de actividades que se desarrollarán fuera o dentro del período lectivo en horario de servicio, las que serán obligatorias para el personal docente de conducción durante el año de la toma de posesión de cada cargo al que accedan como titulares y posteriormente cada tres años, sin excepción, sin perjuicio del acceso voluntario a dichas actividades para todo el personal docente de conducción en forma anual. Dichas actividades no devengarán puntaje a los participantes. **Art 80:** El calendario del perfeccionamiento y capacitación docente será establecido por la Secretaría de Educación.

**Evaluación de Desempeño: Art. 24 o Art 17 Ley 1409 Calificación del docente:** La calificación y el concepto serán anuales, apreciarán las condiciones y aptitudes del docente, se basarán en las constancias objetivas del legajo y se ajustarán a una escala de conceptos y su valoración numérica correlativa. La calificación y el concepto surgirán de la evaluación del docente y de su superior jerárquico. El docente calificado deberá ser fehacientemente notificado y en ese mismo acto se le informará de la posibilidad de interponer los recursos administrativos y judiciales pertinentes

**Deberes y Derechos: Art 6 Deberes:** a) sustentar y educar a los alumnos en los principios democráticos y en la forma de gobierno instituida en nuestra Constitución Nacional y en las leyes dictadas en su consecuencia, con absoluta prescindencia partidaria y religiosa; b) Respetar y hacer respetar los Símbolos Nacionales y desarrollar en los alumnos un acendrado amor a la Patria, inculcándoles el respeto por los derechos humanos y el sentido de la Justicia. c) Observar una conducta acorde con los principios de la moral y las buenas costumbres y con la normas de la ética en el comportamiento social. d) Desempeñar digna, eficaz y lealmente las funciones inherentes a

su cargo. e) Reconocer la jurisdicción técnica administrativa y la jurisdicción disciplinaria, así como la vía jerárquica. f) Ampliar su cultura, mantener su actualización docente y perfeccionar su preparación técnica y/o pedagógica. g) Cumplir los horarios que correspondan a las funciones asignadas. h) Velar por la conservación y el uso debido de los bienes puestos a su disposición. i) Concurrir a reconocimientos médicos psicofísicos preventivos cada cinco años, sin perjuicio del que deba efectuar cuando presuma o se presuma la existencia de disminución o pérdida de su capacidad psicofísica que le impida cumplir, adecuadamente, las obligaciones inherentes a su cargo. En caso que de los exámenes previstos en el presente inciso resulte que el docente carece de dicha capacidad, o que la misma se encuentra disminuida, el afectado podrá solicitar la formación de junta médica, la que expedirá dictamen definitivo. j) Emitir su voto para la elección de los miembros de las instancias de participación docente que se crean en Estatuto en los casos expresamente determinados. **Art. 7 Derechos:** a) La estabilidad en el cargo, jerarquía y ubicación que sólo podrá modificarse en virtud de resolución adoptada de acuerdo con las disposiciones de este estatuto. b) El goce de una remuneración justa y actualizada, establecida con el asesoramiento de una Comisión Salarial formada por representantes gremiales y las autoridades correspondientes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. c) El ascenso de cargo, el aumento de clases semanales o acumulación de cargos, la concentración de tareas, el traslado, la permuta y la readmisión de acuerdo con sus antecedentes, con los resultantes de los concursos que se realicen y demás requisitos establecidos en cada área de la educación en el Estatuto. d) El cambio de función, sin merma en la retribución, cuando sea destinado a tareas auxiliares por disminución o pérdida de aptitudes. Este derecho se extingue al alcanzar el docente las condiciones necesarias para obtener la jubilación, de acuerdo con lo normado en este Estatuto. En este caso, el docente cesará automáticamente sin derecho a solicitar su permanencia en actividad. e) El conocimiento de los antecedentes de los aspirantes y el de las nóminas confeccionadas según el orden de mérito, para los ingresos, ascensos, aumentos de clases semanales o acumulación de cargos o traslados, en que se hubiere inscripto de conformidad con lo que establezca la reglamentación respectiva. f) El ejercicio de su función en las mejores condiciones pedagógicas posibles respecto a local, higiene, material didáctico y número de alumnos. g) El goce de licencias, justificaciones y franquicias de acuerdo con las disposiciones del Estatuto. h) La libre agremiación para el estudio de los problemas educativos y la defensa de sus intereses laborales, conforme a las disposiciones que reglamentan esta materia; i) La participación en el gobierno escolar y en las instancias de participación docente que se crean en Estatuto en los casos expresamente determinados j) La defensa de sus derechos e intereses legítimos, mediante las acciones y cursos administrativos y judiciales pertinentes. k) El uso de servicios sociales,

cualquiera sea su situación de revista, para todos aquellos que efectivicen los correspondientes aportes. l) El uso de los jardines maternos gratuitos para los hijos de los docentes en actividad, que progresivamente instale la autoridad competente. m) El ejercicio de todos los derechos establecidos en la Constitución Nacional. **Art. 36: De la disciplina:** El personal docente sólo podrá ser sancionado según los procedimientos que en estatuto determina, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales fijadas en las leyes respectivas. Las sanciones podrán ser: a) Amonestación) Apercibimiento. c) Suspensión hasta DIEZ (10) días corridos. ch) Suspensión desde ONCE (11) días hasta TREINTA (30) días corridos. d) Suspensión desde TREINTA Y UNO (31) hasta NOVENTA (90) días corridos. e) Inhabilitación por UN (1) año. f) Cesantía. g) Exoneración. La sanción que se aplique guardará relación con la gravedad del hecho, los perjuicios causados, los antecedentes laborales del imputado y las atenuantes y agravantes de cada situación. La constancia de la aplicación de las sanciones previstas en los incisos a) a e) del presente artículo será eliminada del legajo del docente una vez transcurridos DIEZ (10) años de la comisión del hecho que motivó su aplicación **Art. 37** Las suspensiones se aplicarán sin prestación de servicios ni goce de sueldos La aplicación de la sanción de cesantía impedirá la participación del docente en todo concurso y su clasificación como aspirante a interinatos y suplencias por el término de CINCO (5) años, contados a la fecha de la resolución que impone la sanción, excepto que hubiere sido rehabilitado **Art 38:** Las sanciones de amonestación y apercibimiento serán aplicadas por el superior jerárquico del establecimiento u organismo técnico. Las sanciones de suspensión hasta DIEZ (10) días corridos, suspensión desde ONCE (11) hasta TREINTA (30) días corridos y suspensión desde TREINTA Y UNO (31) hasta NOVENTA (90) días corridos serán aplicados por el organismo técnico superior de cada área, previo dictamen de la Junta de Disciplina. La sanción de inhabilitación por UN (1) año será aplicada por el Secretario de Educación previo dictamen de la Junta de Disciplina y la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. La aplicación de las sanciones de cesantía y exoneración será efectuada por el Jefe de Gobierno previo dictamen de la Junta de Disciplina y la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, e intervención de la Secretaría de Educación.

**Régimen de Licencias: Art. 68 Licencias:** El personal docente titular, interino y suplente gozará de las licencias, justificaciones y franquicias establecidas en este estatuto, con las modalidades que el mismo determina. **Art 69: Licencia Ordinaria Anual:** La licencia anual ordinaria se otorgará por año calendario vencido, con goce íntegro de haberes, siendo obligatoria su concesión y utilización, de acuerdo con las siguientes normas: a) El término de la licencia será de TREINTA (30) días hábiles durante el receso escolar más prolongado. Cumplida la misma, el personal quedará a disposición de la autoridad mientras dure el receso indicado. b) En los casos de

renuncia o cese por cualquier otra causa, el personal tendrá derecho al cobro de la parte de la licencia proporcional al tiempo trabajado en el año calendario en que se produzca la baja, a razón de la 1/12 parte del total de la licencia por cada mes o fracción mayor de QUINCE (15) días trabajados en el año. Se tomarán en cuenta, en el total resultante, las cifras enteras de días, desechándose las fracciones. Igualmente, tendrá derecho al cobro de las licencias que pudiera tener pendientes de utilización. c) En caso de fallecimiento del agente, sus causahabientes percibirán la suma que pudiera corresponderle por licencias no utilizadas, en base al procedimiento del inciso b). ch) Cuando el personal no pudiere utilizar la licencia ordinaria anual, o ésta se viera interrumpida por causa de enfermedad o razones imperiosas del servicio, deberá hacer uso o continuar con la misma en la fecha inmediatamente posterior al cese del impedimento. **Licencias Especiales:** Licencias especiales a) Para el tratamiento de afecciones comunes, se concederá al personal, hasta CUARENTA Y CINCO (45) días corridos de licencias por año calendario, en forma continua o discontinua, con percepción íntegra de haberes. Vencido este plazo, las nuevas licencias por las causas mencionadas serán sin goce de sueldo, por un plazo similar, y al solo efecto de la retención del cargo. b) Por afecciones o lesiones de largo tratamiento que inhabilitaran para el desempeño del trabajo, se otorgarán hasta DOS (2) años de licencia, con percepción íntegra de haberes, en forma continua o discontinua. Vencido este plazo, y subsistiendo la causal que determinó la licencia, se concederá ampliación de la misma por el término de UN (1) año más, con la percepción del 75% de los haberes, siempre que el dictamen de la Dirección Medicina del Trabajo no establezca que puede jubilarse por invalidez. En el caso de enfermedades crónicas terminales o crónicas invalidantes, una vez agotados los dos primeros años de la licencia de largo tratamiento, será renovable en iguales condiciones con percepción íntegra de haberes, sin plazo perentorio hasta que el agente se incorpore al régimen de jubilación docente o al régimen de jubilación por invalidez, según corresponda. Para acceder a dicho beneficio el agente debe requerir de un organismo estatal, un certificado que acredite la condición de su enfermedad. Será el organismo de Reconocimiento Médico Laboral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el encargado de otorgar dicha licencia. (Párrafo agregado por el art 1 de la Ley N°3333) c) Para el tratamiento de afecciones o lesiones por accidentes acaecidos en y por acto de servicio, debidamente comprobado, se concederán hasta DOS (2) años de licencia, con percepción íntegra de haberes en forma continua o discontinua, por una misma o distinta afección o lesión. Vencido este plazo, y subsistiendo la causal que determinó la licencia, se concederá ampliación de la misma por el término de UN (1) año, con percepción del 75 % de los haberes, siempre que el dictamen de la Dirección Medicina del Trabajo no establezca que puede jubilarse por invalidez. Esta licencia comprenderá todos los cargos

que desempeñe el docente en el ámbito de la Ciudad de Buenos de Aires.

ch) La licencia por maternidad será de CUARENTA Y CINCO (45) días corridos antes del nacimiento, y CIENTO VEINTE (120) días corridos después del nacimiento, con percepción íntegra de haberes. Vencido este último plazo, el personal podrá optar por CIENTO VEINTE (120) días corridos más sin percepción de haberes. Si se produjera parto con niño muerto, la licencia posparto será de NOVENTA (90) días corridos, con percepción íntegra de haberes. Si se interrumpiera el embarazo por aborto espontáneo o por razones terapéuticas, la docente tendrá derecho a una licencia de VEINTE (20) días corridos, con percepción íntegra de haberes. En caso de embarazo de alto riesgo, se podrá aumentar el período preparto. En el caso de adelantarse el alumbramiento, los días no utilizados se acumularán a la licencia posparto. Cuando el alumbramiento se produzca con posterioridad al período preparto, los días que exceden serán justificados como «Licencia Especial por Maternidad) En caso de adopción, se otorgarán CIENTO VEINTE (120) días corridos, con percepción íntegra de haberes, a partir del momento en que la autoridad judicial o administrativa competente notifique a la docente la concesión de la guarda con vistas a la adopción. Vencido este último plazo, el personal podrá optar por CIENTO VEINTE (120) días corridos más sin percepción de haberes. (Conforme texto incorporado por art. 1 Ley N° 1187)

e) Se concederán hasta TREINTA (30) días hábiles por año calendario, continuos o discontinuos, con percepción íntegra de haberes, por cuidado de familiar enfermo. Un período igual, sin goce de haberes, al solo efecto de la retención del cargo. f) El agente cuyo cónyuge fallezca y tenga hijos de hasta SEIS (6) años de edad tendrá derecho a QUINCE (15) días corridos de licencia, con percepción íntegra de haberes, sin perjuicio de los días que le corresponden por duelo. **Licencias extraordinarias** g) Al personal docente titular, interino o suplente en cargos de ascenso, se le otorgará licencia sin percepción de haberes, para el desempeño de cargos públicos electivos, o cargo de Director Nacional o equivalente en jurisdicción municipal, nacional o provincial, o por designación ante organismos internacionales. h) El personal docente que fuera designado por entidad gremial representativa para desempeñar un cargo electivo o de representación; en caso de que el ejercicio de dicho cargo lo exigiere, tendrá derecho a usar licencia, sin percepción de haberes, durante el período que demande el mismo, debiendo reintegrarse a sus funciones dentro de los TREINTA (30) días corridos de haber finalizado en el cargo. No perderá por ello el derecho al ascenso, ni a la antigüedad que le corresponda, ni a los beneficios previsionales. i) Cuando el cónyuge de un docente titular sea designado para cumplir funciones transitorias en el extranjero, o en el interior del país, se concederá licencia sin percepción de haberes, hasta la finalización definitiva de dicha misión. No se otorgará esta licencia al docente que fije su residencia temporaria en jurisdicción provincial, cuando exista convenio de reciprocidad por traslado transitorio

con dicha jurisdicción. j) Para la atención de asuntos particulares, podrá concederse a los docentes titulares licencia sin percepción de haberes por un año, prorrogable por única vez por otro año, atendiendo a los motivos indicados por el docente y siempre que las necesidades del servicio lo permitan. No se podrá usufructuar este beneficio más de una vez cada CINCO (5) años. Para hacer uso de esta licencia, el docente deberá poseer una antigüedad en la Ciudad de Buenos Aires no inferior a UN (1) año. k) Se otorgará licencia con percepción íntegra de haberes, hasta un máximo de VEINTIOCHO (28) días hábiles por año calendario, a los docentes que cursen estudios en establecimientos oficiales o incorporados a la enseñanza oficial, nacionales, provinciales o municipales, y en establecimientos privados reconocidos oficialmente, en calidad de alumnos regulares o libres, para rendir exámenes en turnos fijados oficialmente. (Donde dice “oficia mente”, debería decir “oficialmente.”) l) Se otorgará a pedido del docente, y en todos los cargos en que reviste como titular en situación activa en jurisdicción de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, hasta UN (1) año de licencia con percepción íntegra de haberes, a fin de realizar estudios de perfeccionamiento no previstos en el capítulo XXIV del título I. Esta licencia se concederá cada siete años cumplidos en el ejercicio de la docencia. Para solicitarla, el docente deberá tener concepto no inferior a «Muy bueno» en los últimos CINCO (5) años de su actuación, y no registrar en el legajo, ninguna de las sanciones disciplinarias establecidas en los incisos c) a e) del art. 36 de este estatuto. El docente que haya obtenido esta licencia deberá presentar ante el organismo técnico superior del área respectiva, un informe del cumplimiento de su cometido, monografías, trabajos o estudios realizados, en el término de SESENTA (60) días de concluidos los mismos. La Secretaría de Educación determinará anualmente el porcentaje de docentes titulares en actividad que podrán acceder a esta licencia, en el que deberán incluirse docentes de todas las categorías de los distintos escalafones. El otorgamiento se efectuará dentro del plazo de treinta días de recibida la solicitud, de acuerdo al orden de mérito vigente para ese año, formulado por la junta de clasificación respectiva. Esta licencia no será acumulable, y no podrá ser solicitada por el docente que se encontrare en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje, o se hallare en período de permanencia. m) El docente tendrá derecho a DIEZ (10) días hábiles, con percepción íntegra de haberes, para contraer matrimonio, que se podrán adicionar a la licencia anual ordinaria. n) El docente tendrá derecho a DOS (2) días hábiles de licencia, con percepción íntegra de haberes, en forma continua o discontinua, con motivo del matrimonio de sus hijos. o) Cuando el docente, como consecuencia de sus actividades, sea convocado por federaciones, organismos deportivos, educativos, científicos, artísticos o culturales, tanto del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como de las jurisdicciones nacional, provincial, o internacional o que,

correspondiendo al ámbito privado, se encuentren oficialmente reconocidos, para su intervención en tales actividades en carácter de integrante de equipo, juez, jurado, director técnico, entrenador o expositor, se le concederá licencia con o sin percepción de haberes por todo el tiempo en que se requiera su intervención. También corresponderá la presente licencia al docente que deba acompañar a un alumno o grupo de ellos a una presentación de un proyecto institucional, a una olimpiada, justa o competencia nacional, provincial o internacional por haber resultado vencedor de una participación anterior. Las licencias a las que se hace referencia se deberán peticionar con la antelación necesaria que determine la reglamentación y el Ministerio de Educación evaluará la solicitud y decidirá en definitiva sobre su concesión o rechazo. p) Los docentes que deban incorporarse al servicio militar obligatorio gozarán del derecho a la licencia desde la fecha de su incorporación, con percepción de los 100% de sus haberes, incluidas, si así correspondiere, todas las asignaciones complementarias, hasta DIEZ (10) días corridos después de la baja formalmente dada. El docente tendrá, además, derecho a optar por veinte días corridos de licencia, sin percepción de haberes, previo a efectivizar la reanudación de sus tareas. Por nacimiento o por adopción de hijo, el docente varón tendrá derecho a DIEZ (10) días corridos de licencia, con percepción íntegra de haberes. r) Por fallecimiento de padre, hijo, nieto y cónyuge, el docente tendrá derecho a SEIS (6) días hábiles. Por fallecimiento de hermano, abuelo, suegro, yerno, nuera y cuñado, el docente tendrá derecho a TRES (3) días hábiles. En ambos casos, la licencia será con percepción íntegra de haberes. **Justificaciones:** s) Podrán justificarse las inasistencias del personal docente, cuando razones de fuerza mayor, o fenómenos meteorológicos de carácter excepcional, perfectamente comprobados, le impidan la concurrencia al trabajo. t) Los docentes tienen derecho a la justificación de las inasistencias en que incurrieron por razones particulares, que resulten atendibles a juicio de la autoridad competente, hasta SEIS (6) días por año calendario, y no más de DOS (2) días por mes, continuos o discontinuos. u) Podrá justificarse por donación de sangre, un día laborable en cada oportunidad, y hasta TRES (3) días por año calendario. v) Cuando el docente titular sea designado integrante de mesa examinadora en turnos oficiales, se le podrán justificar DIEZ (10) días laborables por año calendario. Se acordará este beneficio exclusivamente a los docentes que, en forma simultánea con su cargo docente de la Ciudad de Buenos Aires, ejerzan la docencia en otra jurisdicción. **Franquicias** w) La madre del lactante podrá disponer de una franquicia de dos descansos de media hora o disminución de UNA (1) hora de labor a la entrada o a la salida, para atender el cuidado de la alimentación de su hijo. El período de este beneficio será de DOSCIENTOS SETENTA (270) días corridos a partir del nacimiento del hijo. x) A la docente que requiera otras tareas por embarazo, por causa justificada por la Dirección Medicina del Trabajo, se la ubicará de acuerdo a sus necesidades. **Art 71:** Al

personal docente titular, o interino en cargos de ascenso se le otorgará licencia sin goce de sueldo para el desempeño de un cargo de mayor jerarquía escalafonaria o presupuestaria, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que el desempeño de la tarea de mayor jerarquía escalafonaria o presupuestaria sea transitoria. b) Que en virtud de esta designación el docente quede en incompatibilidad horaria por coincidir el nuevo cargo con el que desempeña. c) Que dicha designación se efectúe para desempeñar funciones en la educación oficial, sea ésta municipal, provincial o nacional. **Art. 73:** La terminación de la suplencia o del interinato determina, con el cese de funciones, el cese de los beneficios, con excepción de la continuidad de las licencias por afecciones comunes, por largo tratamiento, por accidente de trabajo, por maternidad y por adopción.

**Remuneración: Art 118:** La retribución mensual del personal docente en actividades se compone de: a) Asignación por el cargo que desempeña. b) Bonificación por antigüedad. c) Las restantes retribuciones que le correspondan en virtud de las disposiciones legales. **Art 119:** El personal docente en actividad, cualquiera sea el grado o categoría en que reviste, percibirá bonificaciones por año de servicio, de acuerdo con los porcentajes que se determinan en la siguiente escala: 1 año... 30%, 4 años... 40%, 7 años... 50%, 10 años... 60%, 12 años... 70%, 14 años... 80%, 16 años... 90%, 18 años... 100%, 20 años... 110%, 22 años... 120%. Estas bonificaciones se determinarán teniendo en cuenta la antigüedad total en la docencia. **Art. 120:** Se consideran acumulables, a los efectos de las bonificaciones por antigüedad, todos los servicios no simultáneos de carácter docente, conforme con la descripción del artículo 1, debidamente certificados, prestados en jurisdicción nacional, provincial o municipal, o en establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial. A partir de la vigencia de la presente, no podrán computarse nuevos servicios docentes por los cuales hayan obtenido un beneficio jubilatorio. **Art. 121:** Las licencias y la disponibilidad con goce de sueldo, las licencias sin goce de sueldo otorgadas para perfeccionamiento y por ejercicio del mandato legislativo o gremial no interrumpen la continuidad en el cómputo de los servicios. **Art 122:** El personal docente gozará de las asignaciones familiares en igualdad de condiciones al restante personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. **Art. 123:** Para cada área de la educación se asignará un índice para el sueldo de cada cargo que desempeñe el personal docente. **Art. 126** El valor monetario del índice I será determinado por la autoridad competente. **Art 128:** Las remuneraciones del personal docente serán de acuerdo con los siguientes índices: I. Área de la Educación Inicial: Cargo Índice de la asignación del cargo Director adjunto 2399, Supervisor 2311, Supervisor adjunto 2169 etc.

**Movilidad en la Carrera: Art. 25: Ascensos:** En todas las áreas de la educación se podrá ascender a los cargos de mayor jerarquía. Se considera a todo docente titular como aspirante al ascenso de jerarquía en

el escalafón al que pertenece. El usufructo efectivo de este derecho se ajustará a lo preceptuado en estatuto para los concursos de ascenso. **Art. 26 o 18 Ley 1409 Procedimiento Ascensos:** Los docentes que aspiren a ascensos de jerarquía deberán haber aprobado los cursos, con relevo de funciones, que se realicen para los cargos que concursen y que son organizados por el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires La aprobación de estos cursos tendrá validez para el año que se sustancia que se efectúe el concurso y para los dos años calendarios subsiguientes. Quienes aprueben el curso tendrán acceso a la prueba de oposición y, exclusivamente en base al resultado de la misma, la COREAP formulará el orden de mérito elevándolo al Ministerio de Educación para la realización de las designaciones pertinentes. **Art 27 Requisitos para el art 26.** El personal docente tendrá derecho a los ascensos de jerarquía, siempre que: a) Reviste en situación activa como titular del cargo inmediato anterior en el área de la enseñanza respectiva dentro de la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con lo determinado en el artículo 4 de este estatuto, con una antigüedad mínima de tres años en este cargo o de siete en el precedente. En caso de no existir titulares del cargo inmediato anterior que reúnan la antigüedad indicada, o no fueren suficientes para cubrir la totalidad de los cargos convocados, se prescindirá de este requisito. En el supuesto de la inexistencia o insuficiencia de aspirantes titulares del cargo inmediato anterior al que deba cubrirse, serán convocados docentes titulares del cargo precedente al mismo y así sucesivamente en el orden del escalafón respectivo, hasta lograrse la cobertura del cargo convocado, observándose el criterio ya expuesto con relación a la condición de la antigüedad. Las disposiciones de los incisos b) y ch) del presente artículo se aplicarán en relación a lo dispuesto en este inciso. b) Haya obtenido concepto no inferior a «Muy bueno» en los últimos TRES (3) años en que haya sido calificado en el cargo en que revista como titular o en cargos jerárquicos superiores a éste.) Posea los títulos docentes, habilitantes o supletorios, exigidos para cada área de la educación. En ausencia de estos títulos, se aplicarán las prescripciones del artículo 16 de este estatuto. ch) No registre, en los últimos CINCO (5) años de su actuación docente, ninguna de las sanciones disciplinarias señaladas en los incisos ch), d) y e) del artículo 36 de este estatuto. d) Reúna las condiciones que, en la parte especial, se señalan para cada área de la educación. e) No se halle en condiciones de obtener la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje. f) No se encuentre en período de permanencia **Art. 28 o Art 19 de ley 1409 Cursos:** El ingreso a los cursos previstos en el artículo 26 se efectúa de acuerdo al orden de mérito vigente, formulado por la COREAP, para el año en curso. El número de participantes deberá duplicar el de cargos vacantes, a menos que no hubiere suficiente cantidad de

aspirantes, en cuyo caso se realizará con los que se hubieran inscripto. Los jurados tomarán y evaluarán la prueba de oposición. En caso de disconformidad, el participante tendrá acceso a las pruebas. Los puntajes obtenidos en cualquiera de las instancias podrán ser revisados a solicitud del concursante. Los resultados finales serán definitivos e irrecurribles.

**Art. 29:** Los ascensos a cargos jerárquicos no directivos del nivel medio en todas sus modalidades se harán por concurso de títulos y antecedentes, los que estarán a cargo de la COREAP. **Art. 30: Permutas:** El personal docente titular en situación activa o pasiva, excepto el que se encuentre en disponibilidad, tiene derecho a solicitar por permuta, su cambio de destino. Deberá tomar posesión al comienzo del primer ciclo lectivo posterior a la fecha de su designación, con excepción de lo dispuesto en el artículo 20 de este estatuto (Designaciones). La permuta deberá realizarse en cargo de igual jerarquía escalafonaria y presupuestaria, denominación y especialidad. Las permutas de cargos directivos y de supervisión sólo podrán efectuarse dentro de la misma área de educación. Para docentes titulares. Permite permutar, cambiar, un cargo titular de un establecimiento con otro cargo, de otro decente, del mismo o distinto establecimiento, conservando ambos la condición de titular. **Art.31 o 21 Ley 1409:** Traslados: El personal docente titular podrá solicitar traslado: a) por razones de salud propia o del grupo familiar; b) por necesidad de integración del grupo familiar, surgida con posterioridad a la toma de posesión del cargo u horas de clase o razones de distancia; c) para concentrar áreas; d) por otras razones. Las solicitudes serán evaluadas por la COREAP teniendo en cuenta los antecedentes del peticionante y las causales invocadas, fijando como orden de prioridad para el tratamiento de las solicitudes La resolución definitiva correrá por cuenta del Ministro de Educación. El personal que se encuentre en condición pasiva por disminución o pérdida de sus aptitudes podrá solicitar traslado invocando las causales incluidas en el inciso a) al solo efecto de volver a la condición activa. A este fin acompaña a su solicitud de traslado un informe de la Dirección Medicina del Trabajo en el que se recomienden las características de una nueva vacante de destino que permita el cambio de condición mencionado. La causal d) se atenderá sólo cuando hubieran transcurrido DOS (2) años de real prestación de servicios en el cargo u horas de clase, desde la toma de posesión. Los traslados se efectuarán en vacantes de igual jerarquía escalafonaria, denominación y especialidad, salvo que los interesados acepten rebajar de jerarquía. **Art. 32 Readmisiones:** El docente que solicite su readmisión al servicio activo podrá ser readmitido siempre que reúna las siguientes condiciones: a) Haber ejercido como titular en escuelas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o en las transferidas contando por lo menos con TRES (3) años de antigüedad al momento del cese. Este lapso puede integrarse con interinatos y

suplencias. b) Acreditar concepto no inferior a «Bueno» durante dicho período. c) Conservar las condiciones exigidas por el estatuto para el ingreso a la docencia. Este beneficio no alcanza a quienes hayan obtenido la jubilación ordinaria o se encuentren en condiciones de obtenerla en su máximo porcentaje. La readmisión se cumplirá en la misma área de la educación, cargo, jerarquía y especialidad en que revistaba como titular en el momento en que dejó de prestar servicios. Este derecho alcanza al declarado cesante que hubiere sido rehabilitado. **Art 33: Vacancias:** Todas las vacantes que se produzcan anualmente, se destinan según el orden de prelación que a continuación se establece: a) Reubicación del personal en disponibilidad. b) Readmisiones. c) Traslados d) Ingreso, acrecentamiento de horas de clase o acumulación de cargos. e) Ascensos de jerarquía a cargos directivos y no directivos. El punto d) no implica prelación con respecto al punto e). Para los cargos iniciales de los distintos escalafones, las vacantes no utilizadas para reubicación del personal en disponibilidad serán destinadas a readmisiones; las que no se empleen a tal fin serán destinadas a traslados; las no utilizadas en traslados serán destinadas a acrecentamiento de horas de clase y acumulación de cargos; y las no utilizadas en esta instancia serán destinadas a ingreso. Para los cargos jerárquicos, las vacantes no utilizadas para reubicación del personal en disponibilidad serán destinadas a readmisiones; las no empleadas en este rubro serán destinadas a traslados; y las no utilizadas en esta instancia se destinarán a concursos de ascenso. **Art. 34 Jubilaciones:** Las jubilaciones del personal docente comprendido en Estatuto se regirán por las disposiciones del Decreto Nacional N.º 1645/78. **Art 35: Jubilación y continuidad de activo.** Los docentes que hayan cumplido las condiciones requeridas para la jubilación ordinaria en su máximo porcentaje podrán solicitar a la autoridad competente continuar en situación activa. La autorización se otorgará por una sola vez y no podrá extenderse por más de tres años, contados a partir del 31 de diciembre del año en que el agente hubiese alcanzado las condiciones mencionadas precedentemente. Cumplido este período, o no concedida la permanencia, el docente deberá acogerse a los beneficios de la jubilación.

**Instancias sobre Negociación colectiva: Art: 28 de la ley 4109** El Ministerio de Educación deberá otorgar participación a las entidades gremiales acreditadas en la ciudad de Buenos Aires, dentro de la órbita de las Comisiones de Estatuto y la Permanente de Anexos de Títulos y Cursos de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.

## Anexo IV. Principales dimensiones de la gestión privada, el puesto laboral

<b>Derechos y deberes docentes</b>	<b>Establecimientos educativos de gestión privada</b>		
	<b>Adscritos a la enseñanza oficial: planta funcional</b>	<b>Adscritos a la enseñanza oficial: extra-programático</b>	<b>De enseñanza general: academias extra-programático</b>
<b>Antigüedad</b>	Bonificación por antigüedad. Los servicios prestados son computables en aquellos cargos de enseñanza oficial que requieran antigüedad. Por un 1 año el 10% del salario, por 2 años el 20%, por 5 años el 30%, por 10 años el 50%.	No es acumulable al cambiar de establecimiento. A los 3 (tres) años de antigüedad un 3%, a los 6 (seis) años de antigüedad un 6%, a los 10 (diez) años de antigüedad un 10%. A partir de los diez años de antigüedad, se aplicará, a los efectos de esta bonificación, otro 10% (sobre el básico) cada tres años más de servicios.	No es acumulable al cambiar de establecimiento. A los 3 (tres) años de antigüedad un 3%, a los 6 (seis) años de antigüedad un 6%, a los 10 (diez) años de antigüedad un 10%. A partir de los diez años de antigüedad, se aplicará, a los efectos de esta bonificación, otro 10% (sobre el básico) cada tres años más de servicios.
<b>Vacaciones</b>	30 días hábiles durante el receso escolar.	Acordadas con el empleador. Referencia LCT: 14 días de licencia, no exceda 5 años, 21 días entre el 5 y 10 años; 28 días entre 10 y 20 años y 35 días más de 30 años.	Acordadas con el empleador. Referencia LCT 14 días de licencia, no exceda 5 años, 21 días entre el 5 y 10 años; 28 días entre 10 y 20 años y 35 días más de 30 años.
<b>Estabilidad</b>	Garantizada la estabilidad pero se pueden despedir con indemnización.	Arbitraria a decisión del empleador.	Arbitraria a decisión del empleador.
<b>Salario mínimo:</b>	Sueldo mensual en igual de tarea, especialidad y antigüedad que perciban los docentes de los establecimientos oficiales. El personal de planta funcional de los institutos incorporados, ya sea subvencionado o no, percibe igual salario al de los establecimientos oficiales (art. 174 del Estatuto del Docente Nacional, ley 14.473). Este criterio ha sido acogido por la legislación de otras jurisdicciones.	Sueldo mensual dispuesto por el Consejo Gremial de Enseñanza Privada. No cobra FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente) Ningún docente cobrar menos que su equivalente en el Estado.	Sueldo mensual dispuesto por el Consejo Gremial de Enseñanza Privada. No cobra FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente).

<b>Aguinaldo (SAC)</b>	Monto equivalente a una doceava parte del total de sueldos percibidos en el respectivo año calendario.	Monto equivalente a una doceava parte del total de sueldos percibidos en el respectivo año calendario.	Monto equivalente a una doceava parte del total de sueldos percibidos en el respectivo año calendario.
<b>Ingreso a carrera</b>	A elección del empleador y según vacante libre. Se exige título habilitante.	A elección del empleador y según vacante libre. Se exige título habilitante.	A elección del empleador y según la vacante libre (puede ser titular o no). Se exige título habilitante.
<b>Designación</b>	Titular para confinar la designación es indispensable la aprobación de los organismos oficiales que corresponda.	Titular, en función vacante libre. Designado por establecimiento.	Titular, en función vacante libre. Designado por establecimiento.
<b>Ascensos</b>	Designado por el empleador según vacante libre.	Designado por el empleador según vacante libre.	Designado por el empleador según vacante libre.
<b>Despidos</b>	Los docentes gozan de estabilidad. Para que sea despedido sin derecho a preaviso ni indemnización alguna, será acreditando "justa causa" (mal desempeño de sus deberes, incapacidad física).	A decisión del empleador. Indemnización no inferior a la mitad de su retribución mensual por cada año de servicio y preaviso. SECCLO o consejo gremial.	A decisión del empleador. Indemnización no inferior a la mitad de su retribución mensual por cada año de servicio y preaviso. SECCLO o consejo gremial.
<b>Obra social</b>	El Estado nacional reconoce a las provincias la facultad de incorporar a los docentes privados a sus propios sistemas previsionales en igualdad de condiciones con los docentes oficiales de su jurisdicción.	El Estado nacional reconoce a las provincias la facultad de incorporar a los docentes privados a sus propios sistemas previsionales en igualdad de condiciones con los docentes oficiales de su jurisdicción.	El Estado nacional reconoce a las provincias la facultad de incorporar a los docentes privados a sus propios sistemas previsionales en igualdad de condiciones con los docentes oficiales de su jurisdicción.
<b>Jubilación</b>	Ley 24.0816, 82% móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese.		
<b>Incentivos</b>	Antigüedad.		
<b>Presentismo</b>	Vigente.	Vigente.	Vigente.



# **EL TRABAJO DE MAESTROS Y PROFESORES EN BRASIL**

Julián Gindin

## **Siglas**

ANDES-SN: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

CEB: Câmara de Educação Básica

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNE: Conselho Nacional de Educação

CONAE: Conferência Nacional de Educação

CONTEE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CRE: Coordenadoria Regional de Educação

EC: Emenda Constitucional

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB: Partido da Social-Democracia Brasileira

PT: Partidos dos Trabalhadores

SEPE: Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Rio de Janeiro

SINASEFE: Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica.

SINPRO: Sindicatos dos Professores

SME: Secretaria Municipal de Educação (Rio de Janeiro)

## Índice

Resumen ejecutivo .....	165
1. El sistema de educación básica en Brasil .....	167
2. La construcción social y política de la regulación del trabajo docente.	172
2.1. El sindicalismo docente.....	174
2.2. Los docentes entran en escena 1978-1988 .....	176
2.3. El neoliberalismo en Brasil.....	178
3. La disputa a escala federal por la regulación del trabajo docente 2003-2013.....	182
3.1. El piso salarial profesional nacional y la jornada de trabajo .....	183
3.2. Evolución reciente de las condiciones para el ejercicio de la docencia.....	187
4. Las regulaciones del ejercicio profesional docente en Rio de Janeiro ..	189
4.1. La regulación legal del ejercicio profesional de los docentes del sistema municipal de educación de Rio de Janeiro .....	189
4.1.1. Cargo docente .....	192
4.1.2. Ingreso .....	193
4.1.3. Carrera docente y remuneraciones .....	195
4.1.4. Jornada de trabajo.....	197
4.1.5. Evaluación .....	199
4.2. La regulación del trabajo de los docentes de la red privada de la ciudad de Rio de Janeiro.....	201
4.3. Un contrapunto: la carrera de los docentes de las universida- des federales .....	206
5. Conclusiones .....	207
6. Bibliografía y fuentes .....	210
6.1. Fuentes bibliográficas.....	210

6.2. Fuentes legales y documentales.....	212
Federal .....	212
Estadual (Rio de Janeiro).....	213
Municipal (Rio de Janeiro).....	213
6.3. Entrevistas realizadas.....	213
Anexo I. Cumplimiento de la ley del PSPN en los sistemas estatales de Educación (marzo de 2013).....	214
Anexo II. Composición de la jornada laboral docente en los sistemas estatales de educación (2012).....	215
Anexo III. Carrera docente en cuatro municipios del área metropolitana de Rio de Janeiro (2013).....	217

## Resumen ejecutivo

El Gobierno federal brasileño nunca fue un empleador significativo de docentes públicos de enseñanza básica; este papel siempre le cupo a estados y municipios. Desde el punto de vista de la regulación del trabajo docente, en las últimas décadas hay un proceso combinado de descentralización (porque la matrícula en la educación municipal creció hasta superar a la estadual) y centralización (porque, crecientemente, una serie de cuestiones son definidas a escala federal). Entre los temas polémicos, actualmente se define a escala federal la formación mínima exigida (de Nivel Medio o de Nivel Superior, según el nivel donde dictarán clases los docentes), el ingreso por concurso de pruebas y títulos, la imposibilidad de emplear docente en el marco del derecho laboral, el mínimo salarial y la consideración, dentro de la jornada laboral, de un tercio de la carga horaria para el trabajo de planificación. Estas características otorgan el trazo de homogeneidad a un escenario nacional profundamente heterogéneo. En los estados y municipios se define qué porcentaje de los docentes será contratados temporariamente, si será evaluado el desempeño docente y cómo, cómo serán designados los directores de escuela y cómo se organizará el acenso por titulación y por tiempo de servicio dentro de la carrera.

En los últimos diez años, el Gobierno federal avanzó en una de las principales demandas de los docentes públicos: creó, por ley, un salario mínimo nacional para los docentes públicos. En el marco de la misma ley, y con el apoyo del sindicalismo docente, fue establecido que, como mínimo, el tercio de la carga horaria docente debe ser dedicada al trabajo en actividades extra clase (de planificación, evaluación, etc.). El cumplimiento de esta legislación ha sido, en este período, el principal eje de la disputa en torno al trabajo docente.

En el sector privado el trabajo docente es básicamente regulado por la legislación educativa y laboral federal. Desde la política educativa, siempre respetando la legislación federal, corresponde a los estados la regulación y el control del trabajo docente. Los otros agentes de regulación del trabajo docente en el sector privado son los sindicatos de trabajadores y empleadores, en negociaciones bilaterales obligatorias, llevadas adelante cada dos años a escala municipal.

El caso de la ciudad de Rio de Janeiro muestra las disputas y reformas sobre el puesto de trabajo docente, en el sector público y privado, a escala subnacional. En el sector público, por determinaciones de la legislación que rige para todos los empleados de la municipalidad, hay poco trabajo temporario, existe reserva de vacantes para discapacitados y negros/indios y el salario es incrementado cada tres años. En el *Plano de Carreira* docente, sancionado en 1992 y reformado en 2008, son establecidas promociones automáticas por titulación y tiempo de servicio. Además, la actual gestión

ha promovido un premio anual por desempeño, equivalente a un salario, otorgado a todos los docentes de las escuelas cuyos alumnos mejoran su calificación en evaluaciones aplicadas a gran escala. Este último es un tema polémico, pues hay diferentes posiciones en el debate educativo acerca de cómo debería ser evaluado el trabajo docente.

El informe finaliza con cuatro conclusiones. La primera sintetiza cómo se relacionan el Gobierno federal y los Gobiernos municipales y estatales que emplean a los docentes públicos. La segunda conclusión subraya el creciente peso del trabajo en el sector privado y la insuficiente regulación estatal de ese segmento. La tercera resalta y critica la unilateralidad con la que es regulado, por los Gobiernos, el trabajo docente en el sector público. Finalmente, se destacan tres elementos interesantes del caso brasileño para pensar el puesto de trabajo docente: la discusión sobre cómo evaluar el sistema educativo y el trabajo docente, la elección de directores de escuela y el paradigma emergente de docentes que trabajan 40 horas por semana con un tercio de esa carga horaria dedicada a actividades extra clase.

## 1. El sistema de educación básica en Brasil

Brasil, como otros países de la región, se caracteriza por su urbanización tardía. Ésta se apoyó, parcialmente, en una masiva migración interna que en los años 1950-1980 llevó a que millones de nordestinos dejaran sus estados de origen rumbo al sudeste y particularmente hacia São Paulo. La migración interna fue estimulada por un igualmente tardío, aunque relativamente exitoso, proceso de industrialización. El origen de este proceso puede ubicarse en la Era Vargas (1930-1945), un período de intensas transformaciones promovidas por el estado, entre las que se encuentra el fortalecimiento del Estado central y la construcción de una legislación laboral, cuya médula continúa vigente. El fortalecimiento del Estado central también fue clave desde el punto de vista de la regulación de la educación, hasta entonces prácticamente librada a las posibilidades y a las decisiones de los estados.

La intervención del Estado central en la educación básica se produjo mediante la legislación, y no por medio de la administración directa de escuelas. Los empleadores siguieron siendo los estados y los municipios. Pero tuvieron que adecuarse a las normas establecidas, entre otros instrumentos legales, por la Constitución federal de 1946<sup>46</sup> y la Ley de Directrices y Bases de la Educación (1961). Actualmente, se encuentran vigentes la Constitución federal de 1988 y la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) 9.394 de 1996.<sup>47</sup>

La Educación Básica se distingue de la Educación Superior y se divide en Educación Infantil, Educación Fundamental y Educación Media. La Educación Fundamental corresponde a los años de escolarización obligatoria<sup>48</sup> y se encuentra segmentada entre los primeros y los últimos años.

Brasil se divide políticamente en 26 estados y el Distrito Federal (Brasilia, que corresponde a un municipio). Estos 26 estados se dividen, a su vez, en 5564 municipios; la cantidad de municipios por estado varía mucho, de 853 (Minas Gerais) a 15 (Roraima). Según la LDB el Gobierno nacional coordina la política educativa nacional ejerciendo funciones normativas, redistributivas

---

<sup>46</sup> Según la Constitución de 1946, el Gobierno central intervendría de tres maneras: estableciendo las directrices y bases de la educación, por medio de un sistema federal de educación (de carácter complementario) y por medio del financiamiento (según el art. 169, el Estado federal aportaría como mínimo el 10% de sus recursos y los estados y municipios el 20% al financiamiento del sistema educativo). Esta situación se mantiene, en términos generales, hasta la actualidad. Los estados y el distrito federal organizarían sus propios sistemas de educación, que regularían la educación municipal y la educación privada.

<sup>47</sup> Aunque vigentes, tanto la LDB como la Constitución sufrieron reformas (en el caso de la Constitución, por medio de Enmiendas Constitucionales, EC).

<sup>48</sup> En 1971, fueron fijados en ocho los años de escolarización obligatoria, lo que fue ratificado por la LDB. Ya en el nuevo milenio, los años de escolarización obligatoria fueron ampliados a nueve y en 2016 estos nueve años obligatorios serán ampliados a 14 (Ley 11.274/06 y Enmienda Constitucional 59/09).

y supletorias en relación con los estados y municipios. Según la misma ley, cada estado debe ofrecer, prioritariamente, la Enseñanza Media. A los municipios, a su vez, les corresponde prioritariamente ofrecer Educación Fundamental y, en segundo lugar, Educación Infantil.

Uno de los grandes temas de política educativa es cómo se articulan el sector privado, los municipios, los estados y el Gobierno nacional. En la regulación legal del trabajo docente, por ejemplo, confluyen: 1) la legislación nacional que regula el trabajo en el sector público, en el sector privado y en la actividad educativa;<sup>49</sup> 2) las leyes estatales que regulan la enseñanza privada; 3) los convenios y acuerdos colectivos de trabajo firmados por los sindicatos de docentes del sector privado con empresas o con sindicatos patronales; 4) la legislación estatal y municipal que regula el trabajo de los docentes en cuanto empleados directos de estados y municipios. Las más importantes de estas últimas leyes, por su amplitud, son los *Estatutos* y los *Planos de Carreira* (Planes de Carrera). Conceptualmente, un *Estatuto* es diferente de un *Plano de Carreira*,<sup>50</sup> pero esto no siempre se traduce en la existencia de dos leyes diferenciadas con tales nombres. En este trabajo se describe, en detalle, cómo funciona la articulación entre regulaciones nacionales, convenciones colectivas y *Estatutos* y *Planos de Carreira* docentes en la ciudad de Río de Janeiro. En rigor, cualquier región del país podría servir.

La legislación nacional divide a los docentes del primer segmento de la Educación Fundamental (que pueden ser docentes sin título superior y dar clases de diferentes disciplinas) y los de los años superiores de este nivel (que, como los de Enseñanza Media, deben tener formación superior y dar clases de una disciplina específica). Los municipios son los grandes empleadores del primer tipo de docente (de Educación Infantil y de los primeros años de Educación Fundamental), pero no lo son exclusivamente. En el Nivel Medio, los principales empleadores son los estados, pero tampoco lo son exclusivamente.

La descentralización, como en otros países de América Latina, avanzó en la década de 1990, lo que significó que los sistemas municipales se convirtieron en los principales empleadores de docentes. De cualquier manera,

---

<sup>49</sup> A nivel nacional hay regulaciones que rigen para todos los empleados públicos independientemente de que sean o no empleados del Gobierno nacional (y en tal sentido afectan las condiciones laborales de los docentes públicos empleados por estados y municipios) y otras que rigen para todos los empleados privados (y por ello operan en la regulación del trabajo de los docentes del sector privado). Finalmente, la legislación educativa nacional establece algunas condiciones para el ejercicio del magisterio (por ejemplo, la formación requerida) que deben respetar tanto los empleadores públicos como privados.

<sup>50</sup> Conceptualmente, el *Estatuto* regula la relación funcional de los empleados con la administración pública (pose del cargo, ejercicio del cargo, derechos, deberes, beneficios y responsabilidades). El *Plano de Carreira*, por su parte, regula el proceso de progresión (avances) dentro de la carrera y organiza de manera escalonada los diferentes cargos de la actividad profesional (Dutra Jr., Abreu, Martins y Balzano, 2000).

no se ha tratado de un traspaso masivo en un período corto de tiempo de todas las escuelas estatales a los municipios, sino de un proceso progresivo por el cual los municipios tienen un peso creciente en la administración de las escuelas públicas de Enseñanza Básica.

En la Educación Fundamental (que es la obligatoria), en 1995 los estados tenían el 56,2% de la matrícula; los municipios, el 32,1% y el sector privado, el 11,6%. La matrícula crecía. En los últimos diez años, diferentemente, la matrícula ha retrocedido.<sup>51</sup> En este contexto, la participación del sector privado es la que más ha crecido. En efecto, entre 2002 y 2012 la matrícula atendida por los estados cayó del 40,5 al 30,6% y la matrícula atendida por los municipios creció del 50,2 al 54,9%, así como también lo hicieron las redes privadas (del 9,2 al 14,4%). El peso de las redes municipales y estatales cambia significativamente según el segmento de enseñanza básica del que se trate.<sup>52</sup>

El estado de Rio de Janeiro se caracteriza por tener el segundo sistema de educación municipal en términos de matrícula<sup>53</sup> (el de la propia ciudad de Rio de Janeiro) y una presencia de la educación privada mayor a la media nacional. Entre 2002 y 2012 el porcentaje de la matrícula de nivel fundamental atendida por los municipios creció del 55,3 al 58,6%, la atendida por el estado cayó del 25,6 al 14% y la particular creció de 18,7 al 26,8%. En otras palabras, se manifiestan las mismas tendencias que a nivel nacional, pero partiendo de un nivel de privatización y municipalización de la matrícula más avanzado. La ciudad de Rio de Janeiro tiene una gran incidencia en estas estadísticas. La Secretaría Municipal de Educación (SME) de Rio de Janeiro atiende al 32,6% de todos los alumnos de Enseñanza Fundamental matriculados en el sector público en el estado de Rio de Janeiro.

La composición de la matrícula, lógicamente, se refleja en la composición del cuerpo docente. En 2012 en el estado de Rio de Janeiro actuaban 103 359 docentes de Educación Fundamental, los cuales, junto a sus pares de las otras modalidades de Educación Básica, sumaban 177 487. Los principales empleadores de estos docentes de Educación Básica eran los municipios y, en segundo lugar, las escuelas privadas, como muestra la tabla I.

---

<sup>51</sup> Las matrículas de la Educación Fundamental cayeron de 35 150 362 a 29 702 498 entre 2002 y 2012. Esto ha sido explicado, predominantemente, por cambios demográficos que han reducido la población en edad escolar. La matrícula en la Enseñanza Fundamental también cayó en el estado de Rio de Janeiro: de 2 474 530 a 2 233 437.

<sup>52</sup> En el Nivel Medio, el 84,9% de las matrículas es estadual; el 12,7%, particular; el 1,5%, federal y el 0,9%, municipal. En los cuatro primeros años de la Enseñanza Fundamental, diferentemente, el 68,2% de los alumnos está matriculado en las redes municipales; el 16,3%, en las redes estatales y el 15,5%, en las privadas. Fuente: Sinopse estatística da educação básica 1995, 2002 y 2012. MEC/INEP/SEEC.

<sup>53</sup> La red municipal de São Paulo respondía por 748 794 matrículas en el censo escolar del 2012; la de Rio de Janeiro, por 668 605.

Tabla I. Cargos docentes en la Educación Básica, por dependencia administrativa.  
Brasil y Rio de Janeiro - 2012

	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
Brasil	2 317 959	23 293	728 617	1 069 740	496 309
Brasil (%)	100	1,0	31,4	46,2	21,4
RJ	177 487	3133	43 425	71 531	59 398
RJ (%)	100	1,8	24,5	40,3	33,4

Fuente: *Sinopse estatística da educação básica, 2012*

Observaciones: La *Sinopse estatística da educação básica* se realiza con informaciones del censo escolar. Contabiliza los docentes y cargos docentes que estaban dictando clases el 25 de mayo de ese año. El informante del censo escolar es el director de la escuela. La cifra es mayor que la que aparece en las otras estadísticas con la misma fuente porque aquí se trata de cargos y en las otras de docentes.

Uno de los temas claves de política educativa en cualquier país, el del financiamiento, en Brasil es estrictamente reglamentado y es uno de los mecanismos por los que el Gobierno federal incide en la regulación del trabajo docente empleado por estados y municipios. La Constitución federal había establecido que el Gobierno federal aplicaría a la manutención y desarrollo de la educación nunca menos del 18% de lo recaudado con impuestos, y los estados y municipios destinarían, en igual concepto, nunca menos del 25% de lo recaudado con los suyos (art. 212). A partir de ese precepto constitucional, en 1996 una *Emenda Constitucional* creó el *Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF), con validez de diez años, integrado por el 60% de estos recursos municipales y estatales dedicados a la educación.<sup>54</sup> El FUNDEF creó fondos por estados (cada uno de estos fondos por estado tiene un “costo-alumno” unificado), estableció un valor mínimo nacional por alumno del que el Gobierno federal sería responsable (complementando los recursos de los estados) y vinculó el financiamiento a la cantidad de alumnos matriculados en la Enseñanza Fundamental en cada red pública (municipal o estadual) de la respectiva unidad federativa. También creó consejos municipales y estatales que fiscalizarían la aplicación de los recursos, controlando la acción del Gobierno. Al FUNDEF y a la política de financiamiento educativa del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994-2002), sus críticos les objetaron que los valores mínimos definidos por el Estado federal eran bajos, que al vincular el financiamiento a los alumnos matriculados en el Nivel Fundamental perjudicaron la atención a los otros niveles educativos y que no hubo transparencia en la aplicación de los recursos. Ante el fin del

<sup>54</sup> El FUNDEF fue creado por la *Emenda Constitucional* nº 14/1996 y reglamentado por la Ley 9.424/1996.

FUNDEF en 2006, el nuevo Gobierno del Partido de los Trabajadores promovió la creación de un nuevo fondo de financiamiento, el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB).<sup>55</sup> Este nuevo fondo tiene vigencia hasta el año 2020 y –a diferencia del anterior– cubre todo el sistema de Enseñanza Básica y no sólo la Enseñanza Fundamental. Como veremos en el próximo punto, el FUNDEB ha sido muy importante para la discusión sobre la regulación del trabajo docente en el sector público porque en el marco de su reglamentación fue sancionada la Ley de Piso Salarial Nacional Docente.

Dentro de la órbita del ministerio y de las secretarías, funcionan los Consejos de Educación (federal,<sup>56</sup> estadual y municipal).<sup>57</sup> También existen consejos de control de los fondos de financiamiento (FUNDEF y, después, FUNDEB).<sup>58</sup> Son éstos los únicos mecanismos de participación orgánica de los representantes docentes en la estructura del sistema educativo. Se trata de una participación interesante pero subordinada, tanto por las funciones de estos organismos como porque los representantes docentes son minoría. Normalmente, cuando esta participación se efectiviza, los representantes docentes son designados por los sindicatos.

En las últimas dos décadas se ha fortalecido la intervención del Ministerio de Educación Nacional en la Educación Básica. Una pieza importante de esta intervención es el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP), que actúa en la órbita del Ministerio. El INEP se encarga de sistematizar informaciones relativas a los alumnos, docentes y escuelas con origen en registros administrativos (el censo escolar). También evalúa a los alumnos de todas las escuelas del país cada dos años y elabora

---

<sup>55</sup> El FUNDEB fue creado por la Emenda Constitucional 53/2006 y reglamentado por la Ley 11.494/2007.

<sup>56</sup> El Consejo Nacional de Educación se divide en dos cámaras, una de educación y otra de educación superior, cada una de las cuales tiene doce miembros. Se trata de un órgano colegiado con funciones normativas, deliberativas y de asesoramiento. Los consejeros son nombrados por el Presidente, pero por lo menos la mitad debe serlo mediante consulta a las entidades de la sociedad civil relacionadas con la educación (Ley 9.131/95). Es por esta vía que la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) logra una cierta representación, minoritaria, en este Consejo.

<sup>57</sup> En el caso de la ciudad de Río de Janeiro, el Consejo fue reformado en 1998 por medio del Decreto 16.597, en este caso para establecer que de los doce miembros seis serían representantes de la sociedad civil, y de éstos dos serían representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de la educación.

<sup>58</sup> La ley 11.494/07 (art. 24) establece que estos consejos actuarán en el ámbito de los Gobiernos federal, estadual y municipal, y que tendrán por función acompañar y controlar socialmente la distribución, la transparencia y la aplicación de los recursos vinculados al FUNDEB. Si bien estos consejos son creados por leyes específicas, obligatoriamente, por ley, la CNTE tiene un representante en estos consejos. En el caso de los consejos municipales, debe haber un representante de los directores de escuela, otro de los docentes y otro de los trabajadores técnicos y administrativos.

el *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB), creado en 2005.<sup>59</sup> Esta evaluación de los alumnos funciona, en determinados contextos, como una evaluación del trabajo docente. Actualmente, el INEP pretende actuar de manera complementaria a los municipios y estados en la selección de los docentes de Educación Básica. Esto ocurre de la siguiente manera: el INEP organiza anualmente una prueba para quienes quieren ingresar a la carrera docente, que funcionara como las pruebas actualmente organizadas descentralizadamente por estados y municipios. Los estados y municipios pueden adherir y decidir cómo utilizar estos resultados (la prueba organizada por el INEP podría ser la única prueba o la primera fase del proceso de evaluación).

El fortalecimiento del Ministerio nacional también se expresó en otras acciones, como en la oferta de apoyo técnico y financiero a los estados y municipios que adhieran al *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (estatuido por el Decreto 6094/07). La lógica tecnocrática que sostiene esta intervención ha permanecido incólume pese a la ruptura política de 2002, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) ganó las elecciones. Ha permanecido incólume pero ha pasado a convivir, dentro del mismo Estado central, con una lógica más democrática de construcción de la política educativa que se expresó en la realización de la *Conferência Nacional de Educação* (CONAE, 2010).

## **2. La construcción social y política de la regulación del trabajo docente**

La docencia del sector público es regulada por medio de las legislaciones nacional, estadual y municipal. Los sindicatos del sector no tienen legalmente un papel en la regulación, la organización, el control y la evaluación del ejercicio de la docencia. Esto contribuye a que se concentren en la presión informal, no institucionalizada, sobre el Gobierno (sea el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial).

El Estado también actúa en la educación privada por medio de la legislación laboral que rige para el conjunto del sector privado, incluyendo la Justicia del Trabajo, garante de la legislación laboral y del cumplimiento de las convenciones colectivas. La Justicia del Trabajo puede, incluso, juzgar un desacuerdo entre partes. Las convenciones colectivas no pueden contradecir

---

<sup>59</sup> Se calcula a través del rendimiento escolar (aprobación y evasión escolar) y de las notas de los alumnos en una prueba nacional, la *Prova Brasil*. La *Prova Brasil* es aplicada cada dos años y consiste en evaluaciones de Lengua y Matemáticas a los alumnos de escuelas públicas de quinto y noveno grado. Esto es, al concluir cada uno de los dos segmentos de la Educación Fundamental. Continúa una política que se inició a comienzos de la década de 1990; de hecho la primera prueba nacional fue aplicada en 1990.

la ley y son firmadas por sindicatos genéricamente denominados SINPROs (sindicato de profesores).

La *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), sancionada en 1943, rige para el conjunto de los asalariados del sector privado y tiene un apartado especial para los docentes. Este apartado, en su forma vigente, establece que el docente no puede dar en la misma escuela, el mismo día, más de cuatro clases consecutivas o seis intercaladas (art. 318), que su remuneración dependerá del número de clases por semana (art. 320), que en los períodos de exámenes y vacaciones los docentes cobrarán lo mismo que durante el ciclo lectivo, lo que vale también para el caso de que sean despedidos sin justa causa durante las vacaciones (art. 322). Según el art. 323, el Ministerio de Educación fija lo que considera una remuneración digna y no será permitido el funcionamiento de las escuelas privadas que no la paguen.

La intervención federal en la reglamentación de las condiciones de trabajo docente en el sector público fue, hasta la década de 1970, muy limitada. En esa década, la Ley 5692/71, sancionada en el período más autoritario del Gobierno militar, reestructuró la Enseñanza Básica y contribuyó a nacionalizar la cuestión laboral docente. Esta ley determinó que en cada sistema habría un estatuto que estructurara la carrera docente, y en 1972 el Decreto 71.244 (que reglamentó el artículo 54 de la ley, vinculado al financiamiento federal a los sistemas estatales) estableció qué estatutos serían considerados “satisfactorios”. Este modelo, que vincula el financiamiento federal a determinadas condiciones que deben cumplir los estatutos y *Planos de Carreira*, está vigente hasta la actualidad. Se trata del Gobierno federal imponiendo una direccionalidad a la política laboral en el marco de un sistema que concentra los recursos económicos y desconcentra las responsabilidades de gestión.

La Ley federal 5692/71 también estableció definitivamente el acceso por concurso al ejercicio del magisterio en el sector público. Según ésta, el ingreso de docentes y especialistas (administradores, planificadores, orientadores, inspectores y supervisores) a la enseñanza de primer y segundo grado se realizaría por concurso público de pruebas y títulos. Sostuvo que las remuneraciones docentes deberían depender de la calificación, independientemente del nivel escolar en que se actúe (art. 39). La consolidación del concurso como mecanismo de ingreso explica uno de los grandes temas de negociación en el sector público: la convocatoria y las características de los concursos (que, en marco de la legislación, son definidos *ad hoc*). Desde el punto de vista del Gobierno, una alternativa a los concursos fue contratar en el marco de la CLT<sup>60</sup> (posibilidad que estuvo vedada desde 1988 hasta 1998, y nuevamente a partir de 2007) o contratar temporariamente.

---

<sup>60</sup> La Ley 4.024/61 había permitido expresamente que el poder público organizara fundaciones educativas que emplearan a sus docentes en el marco del derecho laboral y no del administrativo (art. 21). Desde entonces, un porcentaje de los docentes que trabajaba

La Ley 5.692/71 también mostró la fuerza de un paradigma de organización segmentada, especializada y jerárquica del trabajo escolar, que se expresó en cargos diferentes para los docentes y para los administradores, planificadores, orientadores, inspectores y supervisores. No había movilidad entre estos cargos, que eran ocupados a partir de la organización de cursos específicos para profesionales que debían mostrar conocimientos y titulación también específicos (en efecto, desde la década de 1930 había cursos específicos para directores, los cursos en “administración escolar”).<sup>61</sup>

## 2.1. El sindicalismo docente

La *Consolidação das Leis Trabalhistas* (CLT, 1943), al regular las condiciones laborales, reguló también la actividad sindical. Según la CLT, sindicatos municipales o intermunicipales, reconocidos por el Estado, cuentan con el monopolio de la representación y el derecho a la negociación colectiva, a la huelga y a contribuciones económicas compulsivas sobre su base de representación (impuesto sindical). Estas garantías permitieron la organización de sindicatos de docentes del sector privado (SINPROs).

En el sector público, las organizaciones docentes se constituyeron por fuera de la legislación laboral, que no permitió la sindicalización del sector público. No contaron, por ello, con los derechos de huelga, de organización ni de negociación colectiva.<sup>62</sup>

A partir de las huelgas de 1978, el campo sindical docente se reconstituyó. Las entidades docentes que participaron de estas movilizaciones pasaron a ser espacios privilegiados de militancia social, política y educativa. En pocos años, acabó el perfil de las asociaciones docentes del sector público como entidades con una visión estrictamente técnica y apolítica de la educación. Los militantes docentes adoptaron el discurso clasista de la izquierda brasileña y pasaron a llamarse “trabajadores en educación”, exigieron derechos sindicales y asumieron las demandas democratizadoras que atravesaban la sociedad. En la Constitución de 1988 fue establecido el derecho de los empleados públicos a la huelga y a la organización sindical, pero no a la negociación colectiva.

En la mayoría de los estados, inmediatamente después de la promulgación de la Constitución (1988), se realizaron congresos en los que las asociaciones docentes se transformaron en sindicatos de trabajadores de la educación que representaban también a los especialistas y a los trabajadores

---

en las escuelas públicas estaba empleado en el marco del derecho laboral, sin gozar de estabilidad (limitada a los empleados públicos).

<sup>61</sup> La ley Nacional de Enseñanza Primaria (1946) estableció que los directores escolares serían elegidos por concurso de pruebas entre profesores diplomados, con tres años de ejercicio y, preferentemente, entre los que hubieran cursado Administración Escolar (art. 36).

<sup>62</sup> Sobre la historia del magisterio brasileño, ver Vicentini y Lugli (2009).

técnico-administrativos sin formación docente del sistema educativo. En 1990, la *Confederação dos Professores do Brasil* (CPB) se fusionó en la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) con otras organizaciones. De cualquier manera, esta nueva situación legal no modificó esencialmente las prácticas sindicales.<sup>63</sup> La CNTE se propuso afiliar a los trabajadores (docentes o no) empleados de municipios y estados. Como no siempre los sindicatos estatales lograron representar también a los docentes de los municipios, la CNTE pasó a afiliar también a sindicatos municipales de trabajadores de la educación. Para 2011, la CNTE tenía cuarenta y un sindicatos afiliados. De estos, dos eran exclusivamente de técnicos y administrativos (o sea, en esos estados no se unificaron con los docentes) y doce eran municipales (Gindin, 2013).

Los docentes del sector privado también participaron de este proceso, pero la ruptura fue menor porque ya contaban con derechos sindicales plenos y porque políticamente fueron opacados por el gran protagonismo político-sindical de sus pares del sector público. Hasta la década de 1980, los SINPROs participaban de la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura*, en el marco de una rígida estructura sindical controlada por el Estado. La Constitución de 1988 liberó parcialmente esta estructura sindical y permitió que en la década de 1990 se crease la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino* (CONTEE), que representa a docentes del sector privado de todos los niveles. Actualmente la CONTEE tiene 77 sindicatos y 7 federaciones afiliadas. Se trata de una confederación que no tiene atribuciones en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo.

El sindicalismo en educación,<sup>64</sup> protagonista de las movilizaciones de la década de 1980, participó de las tensiones políticas que se produjeron desde entonces en la izquierda y la centroizquierda brasileña. Un sector opositor a la dictadura, que acabó siendo hegemónico en la izquierda, había creado en

---

<sup>63</sup> Aunque tenga peso en las disputas jurídicas, en áreas tan importantes como el derecho a la huelga, la negociación colectiva o las finanzas sindicales, no hubo grandes cambios. El derecho a huelga no fue reglamentado y prácticamente no hubo avances legales en términos de negociación colectiva. En términos de finanzas sindicales, muchas organizaciones ya contaban con el descuento automático de las cuotas sindicales aunque legalmente no eran sindicatos y, en general, los sindicatos del sector público decidieron no cobrar el impuesto sindical (al que pasaron a tener derecho).

<sup>64</sup> Por fuera de las redes estatales, municipales y privadas de Educación Básica, actúan otras organizaciones sindicales. En la red federal de educación básica fue creado el *Sindicato Nacional das Associações de Servidores das Escolas Federais de 1º e 2º graus* (SINASEFE). En la educación superior, donde el peso del gobierno central como empleador sí es relevante, los docentes constituyeron el *Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior* (ANDES-SN). ANDES agrupa docentes universitarios de las universidades municipales, estatales y federales, no representa a los trabajadores técnicos y administrativos, y prácticamente no tiene incidencia en el sistema privado de Educación Superior que es, en términos de matrícula, dominante.

1980 el PT. Tenía mucho peso en el movimiento sindical, su principal figura era Lula da Silva, y en 1983 promovió la creación de la *Central Única dos Trabalhadores* (CUT). El PT integraba diferentes corrientes y fue extremadamente crítico de la izquierda tradicional y particularmente de los comunistas.

Los petistas ganaron posiciones y en 1988 lograron que la CPB se afiliase a la CUT. Poco después el *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB), segunda fuerza en el sindicalismo docente del sector público, con mucho peso en el magisterio del sector privado, también orientó su trabajo sindical dentro de la CUT. Para la década de 1990 prácticamente todo el sindicalismo docente, público y privado, de Educación Básica y de Educación Superior, integraba la CUT (incluyendo las citadas CONTEE y CNTE).

Con la llegada al gobierno del PT, en 2002, las tensiones dentro de la CUT crecieron y la mayoría de la ex izquierda cutista acabó saliendo de la central, proceso paralelo a la salida del PT de las fuerzas políticas más radicalizadas que lo integraban. Posteriormente, también el PCdoB pasó a promover la salida de la CUT. De cualquier manera el PCdoB, a diferencia de la ex izquierda cutista y petista, participa de la coalición gobernante.

La CONTEE se desafilió de la CUT en 2008, influenciada por dirigentes del PCdoB. Actualmente la CONTEE no está afiliada a ninguna central. La CNTE, por su parte, continúa afiliada a la CUT, pero algunas de sus entidades de base han abandonado esa central sindical.

## 2.2. Los docentes entran en escena 1978-1988

Las huelgas organizadas por trabajadores de diferentes sectores económicos, que estallaron a partir de 1978, abrieron un proceso gradual de redemocratización que incluyó la apertura del sistema político (1980), la elección del primer presidente civil (1985), la promulgación de una nueva constitución (1988) y, finalmente, las elecciones directas para presidente (1989). Como en otros países de la región, este proceso político fue contemporáneo con altas tasas de inflación que empujaron a los asalariados a movilizarse para defender el poder adquisitivo de sus salarios. Tanto el proceso político como la situación económica colocaron a los sindicatos en el centro de la escena. Lo particular, en Brasil, fue la radicalidad del carácter instituyente del proceso de redemocratización. La Constitución detallista y garantista de 1988 es hija de este proceso político.

Las organizaciones docentes, junto a otras organizaciones sociales y políticas, se organizaron en un foro (después llamado *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*) para intervenir en los debates de la Asamblea Constituyente. El foro defendió que los docentes del sector privado también tuvieran estabilidad y carrera docente, pero no lo consiguió.<sup>65</sup> La Constitución estableció que sería

---

<sup>65</sup> Sobre los debates relativos a la cuestión docente, en la Asamblea Constituyente, ver Da Silva (2008).

gratuita toda la educación pública (y no sólo la obligatoria) y que uno de los principios de la educación pública sería su gestión democrática. Esta demanda, en los estados y municipios, ya había asumido una forma paradigmática: la exigencia de que los directores de escuela fueran electos por la comunidad escolar (ver Box I). Esto tiene sentido si se piensa en que, en Brasil, el cargo de director no constituye una promoción dentro de la carrera docente.

Las movilizaciones docentes de la década de 1980 continuaron las disputas alrededor de la organización de la carrera docente, que ya se habían comenzado a trabar en la década anterior. La creación de un piso salarial nacional y la prohibición de contratar docentes públicos en el marco de la CLT estaban entre las principales demandas de los docentes y fueron satisfechas. La Constitución federal de 1988 instituyó la necesidad de un “Régimen jurídico único” –lo que volvió inconstitucional contratar docentes públicos en el marco de la CLT-<sup>66</sup> y estableció que los docentes tendrían un “Piso Salarial Profesional Nacional” –ningún estado ni municipio podría pagar a sus docentes menos que lo estipulado por tal piso–.

**Box I.** La gestión democrática de la educación pública y la elección de directores de escuela

En la década de 1980, y como respuesta a las tradicionales designaciones de directores por el poder público, se demandó que los directores fueran electos por la comunidad escolar. Esta modalidad fue reivindicada activamente por el sindicalismo docente.

En la Constitución federal (1988) y en la LDB (1996) fue establecido que la educación sería gestionada de manera democrática, pero la legislación federal no reglamentó esta disposición, por lo que cada estado y municipio legisla libremente al respecto.

En líneas generales, los directores son designados por el poder público, electos por la comunidad escolar o nombrados por algún mecanismo que combina esas dos modalidades. Una importante excepción es São Paulo, donde hay concursos específicos para acceder al cargo de director, y éstos tienen una carrera propia.

El espíritu de la legislación que establece la gestión democrática de la educación pública es de muy difícil implementación en las condiciones sociales, políticas y culturales reales (Mendonça, 2000). Además, la discusión se ha concentrado en la administración de las escuelas y no de las jerarquías superiores del sistema. De cualquier manera, se trata de una muestra elocuente de los avances y retrocesos en la construcción de una sociedad más democrática y de un papel que puede caberle, en ese contexto, a la escuela.

<sup>66</sup> Según un trabajo basado en la *Relação Anual de Informações Sociais* del Ministerio de Trabajo, en el sector público, en 1988, el 35,5% de los docentes de primer grado estaba contratados en el marco de la CLT y el 49% era estatutarios. En el segundo grado, los porcentajes eran de 18,2% y 57,4%, respectivamente. Los restantes 15,5% (para el primer grado) y 24,4% (para el segundo) eran empleados bajo contratos temporarios y otras modalidades (Martine, 1994).

No es claro el impacto en las finanzas públicas de contratar en el marco de la CLT, modalidad que permite mayor flexibilidad en la gestión de la planta docente.

Según la Constitución federal sólo se accedería al empleo público por concurso de pruebas o pruebas y títulos (art. 37); estos empleados concursados tendrían estabilidad en el empleo después de dos años (art. 41); y una ley establecería los casos en los que pudieran realizarse contratos por tiempo determinado “... para atender la necesidad temporaria de excepcional interés público”. La misma norma estableció que anualmente, siempre en la misma fecha, serían revisadas las remuneraciones de los empleados públicos; y que una ley establecería una remuneración máxima y mínima en el sector público y cuál sería la relación entre ambas (art. 37). Los Gobiernos instituirían, en el ámbito de su competencia, régimen jurídico único y *Planos de Carreira* para los empleados públicos dependientes de la administración directa, de autarquías o de fundaciones públicas (art. 39). En el caso de los docentes públicos, la misma Constitución estableció que serían valorizados por medio de la creación de un *Plano de Carreira* con piso salarial e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos (art. 206).<sup>67</sup>

### 2.3. El neoliberalismo en Brasil

El PT perdió las elecciones presidenciales de 1989 y volvió a perderlas en 1994 y 1998. La consolidación del neoliberalismo – particularmente durante los Gobiernos de FHC, del *Partido da Social-Democracia Brasileira* (PSDB), de 1994 a 2002– dificultó la acción sindical.

En este contexto, el discurso sindical, aunque mantuvo su tono clasista, perdió radicalidad, fundamentalmente en el caso de la corriente sindical hegemónica en la CUT, *Articulação Sindical*. Esta moderación está asociada a la desmovilización, a la institucionalización y a las dificultades de consolidar avances sindicales con medidas radicalizadas frente a gobiernos de derecha o antisindicales.

No hubo nuevos avances en los derechos sindicales después de 1988: ninguna ley reglamentó el derecho a huelga en el sector público –por lo que la justicia actúa en función de la jurisprudencia–<sup>68</sup> y no se avanzó en el derecho a la negociación colectiva. Tampoco se avanzó en el piso salarial ni en la carrera nacional para los docentes del sector público.

En el ámbito educativo, en 1996 fueron sancionadas la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB, aún vigente) y la ley que creó el *Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF, vigente hasta el 2006). En 1998, el

<sup>67</sup> Textualmente, “*valorização dos profissionais do ensino, garantido, na formada lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União*”.

<sup>68</sup> En el 2007 el Supremo Tribunal Federal estableció que hasta que el poder legislativo no reglamente este derecho, se aplicará la legislación del sector privado “en lo que corresponda” (“*no que couber*”) (Conceição, 2008).

gobierno de FHC también avanzó con una reforma administrativa (a partir de la EC 19) y una reforma previsional (a partir de la EC 20). Todas estas iniciativas tuvieron impactos en la regulación del trabajo docente y fueron sancionadas con la oposición del sindicalismo docente, del *Fórum em Defesa da Escola Pública* y del PT.

El desafío sindical de nacionalizar las demandas laborales seguía en el horizonte reivindicativo de las organizaciones del sector. En 1994 la CNTE había logrado firmar con el Gobierno el "*Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*", que incluía el valor del piso salarial nacional. Pero el pacto no fue cumplido y en 1998 la EC 19 modificó sutilmente la manera en que estaba redactado el inciso V del art. 206 de la carta magna, que pulverizó la idea de un *Plano de Carreira* con piso salarial para los docentes públicos (con la nueva redacción, serían creados "*planos de carreira*" con piso salarial). Se trataba de la EC que encarnaba la reforma administrativa de FHC, rechazada por todo el sindicalismo del sector público. Esa misma EC reabrió la posibilidad de emplear en el marco de la CLT e incorporó la necesidad de una evaluación de desempeño a los empleados públicos como condición para adquirir la estabilidad en el cargo.

De cualquier manera, la posibilidad reabierta de contratar docentes públicos en el marco de CLT no hizo retroceder la situación a la década de 1980 (ver nota al pie 21). Según un estudio de la UNESCO (2004), el 66,1% de los docentes eran efectivos concursados, el 19,1% tenían contratos temporarios, el 9,2% eran efectivos sin concurso y el 5,7% eran contratados en el marco de la CLT. El censo docente de 2003, aunque no tuvo un alcance realmente censitario, muestra que los celetistas (contratados en el marco de la CLT) se concentraban en los sistemas municipales. Allí el 13,8% de los docentes que participaron del censo eran celetistas, el 14,8% tenían contratos temporarios y el 48% eran estatutarios. En los sistemas estaduais los porcentajes eran de 3%, 16,3% y 55,1% respectivamente (INEP, 2006). Según la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) de 2009, el 23,2% del total de docentes de Enseñanza Básica (pública y privada) estaban contratados en el marco de la CLT, el 53,8% eran estatutarios y el 23% tenían contratos temporarios y otros vínculos precarios de trabajo (Alves y Pinto, 2011). Estos porcentajes nacionales, lógicamente, esconden grandes disparidades.<sup>69</sup> Nótese que el porcentaje de contratados en el marco de la CLT es apenas superior al porcentaje de cargos docentes en el sector privado (21,4% en 2012), lo que

---

<sup>69</sup> En el estado de Paraná, por ejemplo, la Ley 108/05 permitió contratar docentes por tiempo determinado, a partir de una selección simplificada y no de un concurso público. No tienen, consecuentemente, los derechos que la legislación federal y que el mismo *Plano de Carreira* de ese estado establecen para los docentes públicos. En el 2010, el 36% de los docentes del sistema estadual estaban empleados de esta manera (Souza; Gouveia; Abreu; Schneider; Ribeiro y Souza, 2013).

significa que el porcentaje de docentes contratados en el marco de la CLT en el sector público es mínimo.

Otra EC importante fue la EC 20, sobre jubilación en el sector público. Ésta establece la necesidad de una edad mínima para la jubilación de los empleados públicos (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres)<sup>70</sup> y la posibilidad de crear “regímenes de jubilación complementaria” (o sea, de abrir el sistema a los fondos de capitalización).

Según la LDB 9.394/96 los estatutos y *Planos de Carreira* deberían incluir perfeccionamiento continuo con licencias periódicas remuneradas; avances basados en la titulación o habilitación y en la evaluación de desempeño; período reservado a los estudios, planeamiento y evaluación incluido en la carga de trabajo; y la experiencia docente como prerrequisito para el ejercicio de otras funciones docentes (como las de dirección y asesoramiento pedagógico) (art. 67).<sup>71</sup> Al no definir las funciones de los especialistas en educación y poner el tiempo de trabajo docente como prerrequisito para ejercer las otras funciones, la LDB muestra una concepción del trabajo docente diferente de la de la Ley 5.692/71. De hecho, como mostraremos al tratar del caso de Rio de Janeiro, estados y municipios que continúan teniendo legalmente cargos para “especialistas” no los ocupan con nuevos concursos. Por otro lado, la consideración del tiempo de trabajo extra clase como tiempo de trabajo es uno de los elementos más interesantes, y polémicos, del debate sobre la regulación del trabajo docente en Brasil.

La Ley 9.424/96, que reglamentó el FUNDEF, estableció que los estados y municipios deberían, en un plazo de seis meses, contar con nuevos *Planos de Carreira* de acuerdo a directrices elaboradas por el Consejo Nacional de Educación (art. 9 y 10). La *Câmara de Educação Básica* del *Conselho Nacional de Educação* CEB/CNE (órgano colegiado que integra el Ministerio de Educación) fijó estas directrices en la Resolución n.º 3 de 1997. Pero la justicia determinó que el plazo establecido por la Ley 9.424 era inconstitucional y lo suspendió (Dutra Jr., Abreu, Martins, y Balzano, 2000). Muchos estados y municipios –probablemente la mayoría– no elaboraron nuevos *Planos*. De cualquier manera, entre los puntos que establecieron la Directrices, cabe destacar: la experiencia docente necesaria para ejercer otro cargo (a la que hace referencia el art. 67 de la LDB) sería de dos años; los concursos serían realizados por lo menos cada cuatro años; habría programas de formación en servicio; las licencias serían limitadas a aquellas establecidas por la Constitución federal y las vacaciones serían de 45 días. En cuanto a la jornada

---

<sup>70</sup> Antes, sin edad mínima, la jubilación dependía exclusivamente del tiempo de servicio. Como citamos, los docentes había logrado en la constitución federal de 1988, condiciones especiales para jubilarse: 35 años de servicio para los hombres, 25 para las mujeres.

<sup>71</sup> En el mismo artículo, la ley ratificó que el ingreso sería únicamente por concurso de títulos y pruebas y que habría un piso salarial profesional (dos preceptos constitucionales). También condiciones adecuadas de trabajo.

de trabajo, ésta podría ser de hasta 40 horas, incluyendo entre 20 y 25% de horas para actividades extra-clase (horas actividades).<sup>72</sup> De esta manera, no se siguió al pie de la letra la LDB, que hacía referencias al “perfeccionamiento continuo con licencias periódicas remuneradas”, y se optó por abrir espacio a esa formación en la propia jornada laboral.

De acuerdo con la misma Resolución n.º 3 de 1997 de la CEB/CNE, la remuneración contemplaría la titulación, pero habría un límite: no podría pagarse a los graduados universitarios más que el 50% que a los formados con nivel medio. Constituirían incentivos a la progresión por calificación: la dedicación exclusiva al cargo en el sistema educativo correspondiente, el desempeño profesional (según parámetros definidos en cada sistema), la calificación en instituciones acreditadas, el tiempo de servicio docente y la evaluaciones periódicas de conocimiento específicos (en el área en la que el docente ejerza) y pedagógicos. La resolución estableció que la remuneración de los docentes de nivel fundamental sería referencia para las de los otros niveles (inicial y medio) y que ésta sería definida en el ámbito de cada sistema estadual o municipal teniendo como valor de referencia el “costo promedio alumno-año”.<sup>73</sup> Estas directrices funcionan como parámetro; esto es, no son obligatorias.

Durante la década de 1990, y sin avances en los mecanismos de negociación colectiva, la incidencia de los sindicatos docentes del sector público sobre su régimen de empleo y trabajo continuó siendo “externa”. Esto es: las organizaciones presionan a los Gobiernos que son quienes unilateralmente definen estos regímenes. El éxito de esta presión, lógicamente, depende del contexto sociopolítico, de la movilización docente y de la relación entre los sindicatos y los partidos políticos.

En el ámbito subnacional la situación era, como es regla en Brasil, muy heterogénea. Por un lado, y amparados por la situación nacional, algunos Gobiernos llevaron adelante reformas bastante radicales pese a la oposición de los sindicatos docentes. En otros casos, cuando el PT llegó al gobierno de estados o municipios, la situación fue conflictiva pero por otros motivos. Los sindicatos tenían muchas expectativas y concentraban a los militantes “oficialistas” y a sus críticos de izquierda. En estos últimos casos, los Gobiernos del PT responsabilizaron al Gobierno nacional por sus limitaciones (Fontoura, Gindin y Gentili, 2009).

---

<sup>72</sup> La resolución especificó: preparación y evaluación del trabajo didáctico, colaboración con la administración escolar, reuniones pedagógicas, articulación con la comunidad y perfeccionamiento profesional, de acuerdo a la propuesta pedagógica de cada escuela.

<sup>73</sup> Este valor se calcula a partir de sumar los recursos que integran el FUNDEF con el 15% de los demás impuestos y dividir ese total por la cantidad de alumnos matriculados en el nivel fundamental. La remuneración media de los docentes (media aritmética entre la menor y la mayor remuneración) de enseñanza fundamental con una carga horaria de 20 horas frente a curso y 5 horas de actividades sería equivalente al “costo medio alumno”, para un promedio de 25 alumno por profesor (art. 7).

### 3. La disputa a escala federal por la regulación del trabajo docente 2003-2013

El PT ganó las elecciones presidenciales de 2002 y fue ratificado en las elecciones de 2006 y 2010. Sin embargo, gobernó durante este período pocos estados y municipios, nunca tuvo mayoría propia en el poder legislativo y, fundamentalmente a partir de 2005, tuvo que apoyarse en partidos que no se identificaban con el proyecto del PT. A estas dificultades está asociada –aunque es relativamente independiente– la decisión de la dirección del PT de llevar adelante una política esencialmente continuista.

El principal cambio, desde el punto de vista de la CNTE, fue la articulación entre los dirigentes sindicales y el propio Gobierno federal. Un Gobierno que no emplea a la base de la CNTE, pero que tiene un papel clave en el financiamiento y la regulación de los sistemas estatales y municipales de educación básica. En estrecha colaboración con ex dirigentes sindicales docentes en el Congreso y en el Ministerio de Educación, la CNTE disputó la agenda educativa del Gobierno.

Como parte de una situación más amplia, lo que era desde la década de 1980 un frente único de militantes sindicales se quebró. Progresivamente, prácticamente toda la ex izquierda cutista pasó a promover la desafiliación de la central y el enfrentamiento al Gobierno del PT. Esto no tuvo efectos significativos a nivel de la dirección de la CNTE, pero en algunos sindicatos el activismo sindical se encuentra muy dividido y un puñado de entidades de base de la CNTE se desafiliaron de la CUT. Fuera de la CNTE, ANDES y SINASEFE se desafiliaron de la CNTE para afiliarse a CONLUTAS, y también la CONTEE se desafilió de la CUT.<sup>74</sup>

Los primeros años del Gobierno del PT fueron de relativa desilusión incluso para la dirección de la CNTE, que en 2003 se opuso a una política de evaluación docente (examen nacional de certificación) y a la reforma previsional impulsadas desde el Gobierno federal.<sup>75</sup> El examen nacional de certificación y formación continuada de docentes de Enseñanza Básica estaba destinado a evaluar tanto a docentes en ejercicio como a egresos del nivel medio y superior habilitados para el ejercicio de la docencia. No significaba licencia para el ejercicio docente ni establecía puniciones a los reprobados. Los docentes en ejercicio en el sector público, aprobados en el

---

<sup>74</sup> Los sindicatos estatales de Rio de Janeiro, Pará y Espírito Santo se desafiliaron de la CUT (y el de Rio de Janeiro incluso de la CNTE) como parte de la ruptura de la ex izquierda cutista con la dirección de la CUT. Los sindicatos estatales de Bahía, Amazonas y Maranhão, dirigidos por la Corriente Sindical Classista (CSC), salieron de la CUT por la decisión de la CSC de construir una central sindical propia (la CTB). Este segmento de dirigentes integra la dirección de la CNTE.

<sup>75</sup> Esta reforma, a la que se opusieron muchos sindicatos del sector público, fue finalmente aprobada.

examen, tendrían una beca (que de cualquier manera sería establecida en un proyecto posterior).<sup>76</sup> La CNTE se opuso, exigiendo primero una política de formación federal y rechazando una evaluación externa. Finalmente, el ministro Cristovam Buarque fue separado del cargo a comienzos de 2004 y el examen no fue implementado.

En los años siguientes la agenda cambió favorablemente, desde el punto de vista de la CNTE, con una nueva ley de financiamiento educativo (el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica*) y la *Conferência Nacional de Educação*, organizada por el Ministerio de Educación. El tema de la conferencia expresa la agenda del sindicalismo docente y de los académicos y militantes del área educativa tradicionalmente vinculados al PT: “*Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*”.

Con movilizaciones y medidas de acción directa, pero fundamentalmente presionando a un Gobierno del que participa,<sup>77</sup> la CNTE nacionaliza las demandas docentes. El principal logro fue la sanción del piso salarial nacional a partir del FUNDEB. En otras palabras: a partir de su articulación con un Gobierno federal que tiene responsabilidades financieras pero prácticamente no administra directamente escuelas, la CNTE logra presionar a los empleadores de su base de representación.

### 3.1. El piso salarial profesional nacional y la jornada de trabajo

El FUNDEB fue creado en 2006, a partir de la EC 53, y dos años después fue sancionada la Ley del Piso Salarial Nacional 11.738. En el ínterin, en 2007, el Supremo Tribunal Federal (STF) juzgó un pedido de inconstitucionalidad (*Ação Direta de Inconstitucionalidade* 2135) relativo a la EC 19 (1998) y volvió a poner en la ilegalidad la posibilidad de contratar empleados públicos en el marco de la CLT. Dos de las principales conquistas de la constitución de 1988 volvían a tener vigencia.

La Ley del Piso Salarial Nacional toma como referencia una carga horaria de 40 horas semanales para un docente con formación de Enseñanza Media y rige para toda la Enseñanza Básica. También establece que el Gobierno federal debe complementar los fondos educativos estatales cuando éstos sean insuficientes para abonar el mínimo legal, y crea un parámetro para la actualización del valor del piso salarial: la variación en el valor anual mínimo por alumno según está definida en la ley del FUNDEB. La CNTE mantuvo

---

<sup>76</sup> Portaria N.º 1.403 del *Ministério de Educação e Cultura*, del 9 de junio de 2003.

<sup>77</sup> Francisco das Chagas, funcionario del Ministerio de Educación desde el 2003, ex dirigente sindical de la CNTE, fue designado para coordinar la comisión organizadora nacional del CONAE. Maria Izabel Azevedo Noronha, presidenta del principal sindicato de la CNTE (el de São Paulo) integra el *Conselho Nacional de Educação*. Además, la CNTE cuenta con importantes interlocutores entre los legisladores del PT.

críticas a la Ley del Piso Salarial Nacional, objetando que se limitaba a los docentes y que no incluía a todos los trabajadores de la educación. De cualquier manera, la valoró como una conquista, no sólo por el establecimiento del piso sino también porque, según la ley, como máximo dos tercios de la carga horaria debían dedicarse al desempeño de actividades de interacción con los alumnos. En otras palabras, un tercio de la carga horaria debe dedicarse a actividades no lectivas, que son llamadas horas-actividad (planificación, evaluación, etc.).

Inmediatamente, un grupo de Gobernadores realizó un pedido de inconstitucionalidad,<sup>78</sup> objetando 1) el calendario de aplicación, 2) que la referencia del piso sea el salario y no la remuneración global y 3) que se establezca que por lo menos un tercio de la carga horaria no se dedicará a actividades lectivas. Entre los argumentos, expresaron que la composición de la jornada de trabajo no tiene que ver con el piso salarial y que definirla era atribución de los estados y municipios. Inicialmente el Supremo Tribunal Federal aprobó parcialmente la medida cautelar, pero al juzgar definitivamente la acción, en 2011, la declaró improcedente.

Entre 2008 y 2011 el piso salarial no fue actualizado, por estar su legalidad en cuestión, pero desde entonces ha sido objeto de reajustes superiores al índice de inflación. De cualquier manera, para la CNTE este aumento real del valor del piso salarial ha sido insuficiente, porque si el reajuste se aplica sobre el valor definido en 2008, el piso salarial debería haber sido de 1937 en 2012 (y no de 1451). En la tabla II puede verse que el piso salarial nacional ha tenido un incrementado real significativo, aunque este fenómeno tiene un impacto relevante sólo en los sistemas educativos que pagaban salarios muy bajos. Diferentemente, en municipios como Rio de Janeiro, el salario que se paga es significativamente superior al piso salarial nacional y los reajustes en este último no tienen incidencia sobre las remuneraciones docentes. De hecho, en 2012 los docentes que hicieron el concurso 170/2012 para dar clases en el primer segmento de educación fundamental en Rio de Janeiro debían tener formación superior y ganarían 2698,01 reales. Puede calcularse el piso salarial nacional para esos docentes en 1740,90 reales, casi mil reales menos.<sup>79</sup> En el caso de los docentes de la municipalidad de Rio de Janeiro, la Ley de Piso Salarial Nacional ha impactado en la composición de la carga horaria.

---

<sup>78</sup> Este grupo estaba integrado por Gobernadores de seis estados. Entre ellos se encontraba el Gobernador petista de Rio Grande do Sul, Tarso Genro.

<sup>79</sup> El piso salarial nacional es para docentes con formación en Nivel Medio. Convertí este valor en la remuneración de un docente con formación superior a partir del *Plano de Carreira* de los docentes de Rio de Janeiro, que establece que los docentes con formación superior ganan un 12% más.

Tabla II. Evolución del Piso Salarial Nacional

Año	Piso Salarial	Aumento (%)	Inflación (%)
2010	950		6,46
2011	1187	16	6,07
2012	1451	22,22	6,19
2013	1567	7,97	

Fuente: Elaboración Propia. Inflación según el *Índice Nacional de Preços ao Consumidor* y el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

La Ley del Piso Salarial significó un nuevo marco para la negociación y el conflicto en muchos estados y municipios. No todos los estados y municipios han adaptado la composición de la carga horaria docente a lo exigido por la ley y no todos respetan el piso salarial. Según la CNTE, en marzo de 2013, cinco estados pagaban menos que el piso y trece no respetaban el porcentaje de horas-actividad establecidas por la ley (ver anexo I).<sup>80</sup> De la misma manera, tampoco dos de los cuatro mayores municipios del gran Río de Janeiro respetan dicho porcentaje (ver anexo III).

Como parte del mismo proceso y con base en la misma ley, el *Conselho Nacional de Educação* estableció las nuevas Directrices para los *Planos de Carreira* por medio de la Resolución N.º 2/09 de la *Câmara de Educação Básica* del *Conselho Nacional de Educação* (CEB/CNE). Según ésta, los *Planos de Carreira* deben promover la participación de los trabajadores en la elaboración, planificación, ejecución y evaluación del proyecto político pedagógico de la escuela y del sistema de educación.

La misma resolución limita la posibilidad de contratar por tiempo determinado, orienta a que se constituya una comisión paritaria que incorpore a otros sectores de la comunidad escolar para estudiar las condiciones de trabajo y establece que la reglamentación de la gestión democrática del sistema educativo y de las escuelas debe fijar reglas para que los directores sean designados ente los docentes con cargo efectivo, preferentemente con la participación de la comunidad escolar. También determina que entre los fundamentos de la formación profesional se encuentra que un período dentro de la jornada de trabajo debe ser reservado a los estudios, planificación y evaluación e instituye licencias para perfeccionamiento y formación continuada. Entre los puntos que deben ser considerados a fines de avanzar en la carrera, la resolución menciona a) dedicación exclusiva al cargo, b) elevación de la titulación, c) evaluación de desempeño del docente y del sistema educativo, d) tiempo de servicio. Finalmente, según la resolución debe reglamentarse la recepción de docentes de otras redes públicas.

<sup>80</sup> La composición de la jornada laboral docente en los sistemas estatales de educación, en 2012, es detallada en el anexo II.

Al menos dos cosas son interesantes en esta resolución. La primera, su grado de detalle. Puede identificarse aquí la mano de la CNTE y de quienes con ella se identifican. La segunda, en esta resolución la evaluación de desempeño docente se presenta como un mecanismo para avanzar en la carrera, pues se trata de un tema siempre polémico en las relaciones entre sindicatos y Gobiernos y esta resolución fue promovida, justamente, con apoyo sindical (ver box II). La CNTE (2011) defiende que la evaluación de la educación sea procesual, cualitativa, sistémica, democrática y que se conciba como un instrumento de perfeccionamiento del sistema educativo. En este contexto, se opone a la manera en que la evaluación docente ha sido concebida y aplicada en algunos distritos (como São Paulo).

**Box II.** La disputa por el sentido de la evaluación

Como en otros países de América Latina, en la agenda de la política brasileña se ha consolidado la idea de evaluar el desempeño docente y de asociar los resultados de esa evaluación a avances en la carrera o a incentivos económicos. En algunos sistemas educativos, como en Rio de Janeiro o en São Paulo, los Gobiernos han tomado la calificación obtenida por los alumnos en evaluaciones externas como indicadores del desempeño de los docentes de cada escuela.

Es interesante la disputa por el sentido de la evaluación en educación, emprendida entre otros actores por la CNTE, y que se expresa en la Resolución N.º 2/09 CEB/CNE. Allí la evaluación de desempeño docente es considerada de manera integrada a la evaluación del sistema. Según la resolución, deben ser considerados los resultados educativos de la escuela, pero se especifica que la evaluación del desempeño debe ser elaborada colectivamente por las autoridades y los docentes de cada sistema, y que debe comprender también la formulación de las políticas educativas, la estructura escolar y las condiciones socioeducativas de los alumnos. La evaluación debe ser comprendida, según la CEB/CNE, como un proceso global y permanente de análisis que posibilite el crecimiento profesional del docente y la mejora del sistema educativo.

La carga horaria es definida semanalmente, como es regla en Brasil también en el sector privado. La Constitución federal de 1988 estableció un máximo legal de 44 horas de trabajo por semana. En este contexto, cuando se llama a concursos o se contratan nuevos docentes se especifica cuántas horas trabajará por semana. Pueden coexistir, dentro del mismo estado o la misma municipalidad, docentes que tienen diferentes cargas horarias (un segmento puede haber hecho concurso para trabajar 20 y otro 40 horas, por ejemplo). En la muestra con la que trabajaron Camargo, Gil, Gouveia, y Minhoto (2010) la carga horaria varía entre 16 horas (Rio Grande do Sul) y 40 horas (Amapá).<sup>81</sup> Docentes con un régimen de trabajo de 16 horas pueden ampliar su carga horaria sin hacer nuevos concursos, con un sistema llamado

<sup>81</sup> Ceará, Distrito Federal, Rondônia, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins, Acre, Mato Grosso, Amapá, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Piauí, Pará, Bahia, Rio grande do Sul y Espírito Santo.

“doblar”, haciendo referencia a que se dobla la carga horaria (será descripto al tratar del caso de Rio de Janeiro). Los docentes también pueden acumular dos cargos, en el mismo sistema o en otro (por ejemplo, pueden dar clases en el sistema municipal y en el estadual, o en dos sistemas municipales).

Por eso, detrás de una carga horaria aparentemente pequeña, lo que normalmente hay es acumulación de cargos para lograr mejores ingresos, lo que lleva a que los docentes trabajen efectivamente incluso más que el máximo de horas permitido, con perjuicios para su salud y para la propia actividad pedagógica. Con datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) de 2009, Alves e Pinto (2011) muestran las horas de trabajo semanales de los docentes de Educación Básica (públicos y privados). El 27,1% de los docentes trabajan entre 20 y 25 horas; el 16,3%, de 26 a 39 horas; el 36,6%, 40 horas y el 14,7%, más de 40 horas. Los investigadores consideran, como hipótesis, que los docentes respondieron exclusivamente por las horas que trabajan en la escuela. Si esto fue así, la situación es preocupante, porque si las actividades extra-clase corresponden a un tercio de la jornada de trabajo el resultado sería que más del 70% de los tiene una jornada real de 39 o más horas de trabajo por semana. Además, el 10,1% de los docentes realizan otra actividad laboral.

La citada Resolución N.º 2/09 de la CEB/CNE estableció que los *Planos de Carreira* deben promover la jornada de trabajo preferencialmente en tiempo integral de 40 horas semanales como máximo, con ampliación paulatina del tiempo dedicado a actividades no lectivas e incentivo a la dedicación en una única unidad escolar. Es interesante tomar nota de que este paradigma también parece afirmarse en el caso de la municipalidad de Rio de Janeiro, con una orientación política diferente, y que 20 de los 27 estados tienen docentes que trabajan 40 horas por semana (anexo II). En la mayoría de los casos, esta carga horaria no es la única. De cualquier manera, si el caso de la ciudad de Río de Janeiro es generalizable, es el paradigma que se está afirmando. Podría avanzarse todavía más y establecerse la dedicación exclusiva o por lo menos la imposibilidad de acumular cargos (que es lo que defiende la CNTE).

### 3.2. Evolución reciente de las condiciones para el ejercicio de la docencia

Es difícil establecer generalizaciones empíricas sobre la evolución salarial docente, pero hay consenso en que hubo una caída en la década de 1980. La importancia de esta caída fue amplificadas porque el salario docente pasó a tener una importancia mayor en la economía familiar. En otras palabras, el salario se desvalorizaba en un contexto en el que era más necesario, producto de la existencia de menos familias nucleares y del reclutamiento docente en capas menos favorecidas de la población. La imagen tradicional según la cual el ingreso de las maestras era secundario en la economía familiar

cada vez correspondía menos a la realidad.<sup>82</sup> Aunque es difícil de captar estadísticamente, una de las respuestas de los docentes a esta situación fue ampliar el tiempo de trabajo.<sup>83</sup>

Analizando los salarios docentes de veinte estados,<sup>84</sup> en el período 1997-2007, Camargo, Gil, Gouveia, y Minhoto (2010) muestran 1) que la variación salarial interstadual es muy grande,<sup>85</sup> 2) que no es posible identificar convergencias o un padrón claro de políticas remuneratorias entre los diferentes estados, 3) que en todos los estados la variación del salario básico pago por hora fue superior a la de la inflación y 4) que en todos los estados también la remuneración paga por hora creció más que la inflación, aunque a un ritmo menor que el salario básico. Habría, entonces, un avance del salario dentro de la remuneración docente.

Esta recuperación real del poder adquisitivo de los docentes debe ser considerada, como los propios autores afirman, en un contexto en el cual también hubo incrementos en el valor real del salario mínimo establecido para el conjunto de los asalariados. Este salario mínimo creció más que el salario básico pago por hora a los docentes en 11 de los 20 estados, y más que la remuneración paga por hora en 17 de los 20 estados. En otras palabras: el incremento en los valores reales de los salarios docentes acompañó la valorización de las remuneraciones de los sectores asalariados peor pagos y, en términos proporcionales, fue menor.

En 2009, en un 21,1% de los hogares docentes el ingreso per cápita era de hasta un salario mínimo, en el 34,6% este ingreso se ubicaba entre uno y dos salarios mínimos y en el 18,8% de los hogares docentes el ingreso per cápita significaba entre dos y tres salarios mínimos. Los resultados eran algo mejores en el sudeste del país (región que incluye Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo y Espírito Santo): 10,3%, hasta un salario mínimo; 34,3%, entre uno y dos; 22,7%, entre dos y tres. Si se considera la meta de que las remuneraciones docentes alcancen el valor de los profesionales con un nivel de formación equivalente, la remuneración promedio del docente debería ser duplicada (Alves y Pinto, 2011).<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Sobre diferentes redes brasileiras, ver Junqueira y Muls (1997), Vieira (2003) e Novaes (1984).

<sup>83</sup> En 1995, en la red municipal de Belo Horizonte, 44,1% de los docentes "extendían" su jornada laboral, y 14,7% tenían dos cargos (ROCHA, 2009).

<sup>84</sup> Ceará, Distrito Federal, Rondônia, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins, Acre, Mato Grosso, Amapá, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Piauí, Pará, Bahia, Rio Grande do Sul y Espírito Santo. Com licenciatura plena y em inicio de Carrera.

<sup>85</sup> En abril del 2007 el salario básico de Pernambuco (R\$ 347,00) era seis veces menor que el salario básico de Acre (R\$ 2.100,00), en ambos casos para una jornada de 30 horas de trabajo. La variación salarial también es notoria entre municipios lindantes, como muestra el caso del área metropolitana de Rio de Janeiro (ver anexo III).

<sup>86</sup> Este punto de vista no es consensual. Barbosa Filho y Pessôa (2011), con información empírica de los sistemas estadales de Rio Grande do Sul y São Paulo, defienden el argumento

Aproximadamente entre las décadas de 1960 y 1980, la imagen social del magisterio brasileño se transformó profundamente. Esta transformación estuvo asociada a la masificación de la profesión, al ingreso también masivo de la mujer al mercado de trabajo, a las propias movilizaciones docentes y a las modificaciones culturales y políticas más amplias que cambiaron el papel social de la educación escolar (Vicentini, 2002; Gindin, 2011). Actualmente, la escuela pública cuenta con poco prestigio. Esto se evidencia en que, tendencialmente, los mismos docentes del sector público prefieren enviar sus hijos a las escuelas privadas.<sup>87</sup>

En este contexto, el magisterio se legitimó como sujeto de reivindicaciones laborales, perdió centralidad como modelo de conducta cívica y se consolidó como trabajador de base de sistemas dirigidos por “expertos”, especialistas en educación o administración. Se trata de procesos de largo plazo que contradicen algunas de las claves simbólicas del normalismo (Gindin, 2011).

#### **4. Las regulaciones del ejercicio profesional docente en Rio de Janeiro**

En las próximas páginas se describe cómo se regula el trabajo de los docentes de la red municipal de Rio de Janeiro y de las escuelas privadas del municipio de Rio de Janeiro. Una tabla sistematiza algunas semejanzas y diferencias entre estos dos segmentos, identificando la legislación en que éstas se basan. Finalmente, se hace un contrapunto con la carrera de los profesores de las universidades federales.

##### **4.1. La regulación legal del ejercicio profesional de los docentes del sistema municipal de educación de Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro es, en términos políticos, un estado donde el PT y el PSDB son relativamente débiles. En este contexto, el PT y el PSDB han frecuentemente participado de Gobiernos encabezados por líderes políticos de otros partidos. En la municipalidad de Rio de Janeiro, el hombre fuerte de las últimas décadas fue César Maia, identificado desde la década de 1990 con la derecha política. En 1992 Maia ganó las elecciones, disputando con el

---

de que los salarios no son malos. Agregan que las carreras docentes no estimulan a los mejores docentes –pues premian a los más viejos y no a quienes mejor se desempeñan– y que las reglas jubilatorias son generosas.

<sup>87</sup> En 2009, aunque el 82,4% de los docentes actuaban en las redes públicas, el 39,8% de los hijos de profesores estudiaban en escuelas particulares. En Rio de Janeiro el porcentaje crecía al 57% y en el Distrito Federal, donde el salario docente es mayor, al 79,6% (Alves y Pinto, 2011).

PT; en 1996 apoyó a Luiz Paulo Conde como su sucesor (1997-2001) y volvió a ser electo intendente en el 2002 (y gobernó hasta 2009).

En 2009 ingresó al Gobierno municipal Eduardo Paes, del PMDB, con apoyo del PT. Así, la municipalidad se ubicó en línea con el Gobierno estadual y nacional. La ruptura, en el ámbito de la política educativa, fue en sentido inverso: Paes nombró en la Secretaría de Educación a Cláudia Costin, ex ministra de Administración y Reforma del Estado en el Gobierno de FHC, con formación en administración y experiencia laboral en el Banco Mundial.

La Ley federal 11.114/05 amplió un año la Enseñanza Fundamental, por lo que los alumnos comienzan este nivel de educación a los 6 (y no a los 7) años y lo continúan terminando a los 14 años. La actual gestión dividió estos nueve años de Enseñanza Fundamental en tres ciclos de tres años cada uno: las casas de alfabetización, los primarios cariocas y los *ginásios* cariocas. Las casas de alfabetización y los dos primeros años de los primarios cariocas corresponden al “primer segmento” de la Educación Fundamental, donde la mayoría de los docentes son responsables por todo un grado y sólo necesitan una formación de nivel medio, mientras que el último año de los primarios cariocas y los *ginásios cariocas* corresponden al segundo segmento de la Enseñanza Fundamental. La gestión de Cláudia Costin también ha promovido dos programas experimentales, los *ginásios* experimentales cariocas y las escuelas de mañana.<sup>88</sup> También creó la Escuela de Formación del Docente Carioca Paulo Freire (Decreto 35.602/12), que concentró la política de formación docente de la secretaría. Se destacan los cursos para nuevos docentes y los cursos de gestión escolar (que serán descriptos oportunamente).

En términos sindicales, los docentes de educación básica tienen dos organizaciones: el *Sindicatos dos Professores do Rio de Janeiro* (SINPRO-Rio) y el *Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Rio de Janeiro* (SEPE). El SEPE afilia a docentes y técnicos y administrativos empleados por los municipios y el estado. Su dirección está compuesta por militantes de izquierda. La consolidación de una tradición clasista y combativa en el SEPE confluyó con la inexistencia de mecanismos institucionalizados de negociación colectiva y la ausencia de políticas negociadoras a nivel estadual y municipal (en Rio de Janeiro) para consolidar un escenario de poca negociación.

La Ley orgánica del municipio de Rio de Janeiro (1990), que es la constitución municipal, estableció instancias de negociación colectiva con los

---

<sup>88</sup> Los *ginásios* experimentales cariocas son 28 escuelas, con horario integral, donde los docentes dan diferentes materias de una misma área. Las escuelas de mañana es el programa que acompaña a 155 escuelas de educación fundamental localizadas en áreas peligrosas, con presencia del tráfico o la milicia, que son consideradas las más “vulnerables” de la ciudad.

empleados públicos, pero éstas no se han institucionalizado.<sup>89</sup> El SEPE sólo participa institucionalmente del Consejo Municipal de Educación y del Consejo de acompañamiento y control social del FUNDEB. En ambos casos se trata de organismos que actúan en el ámbito educativo (no en el laboral), creados por leyes nacionales, en las cuales el sindicato tiene una participación minoritaria.<sup>90</sup>

El encuentro de los funcionarios con los representantes de los trabajadores para discutir problemas laborales depende de la voluntad política de los funcionarios. Susana de Sá Gutiérrez, dirigente del SEPE y representante del sindicato en el citado Consejo Municipal de Educación, ilustró la falta de espacios institucionales de negociación de la siguiente manera:

Nosotros para lograr una audiencia con la Secretaría tenemos que hacer un paro [...]. Una vez yo estaba en la Portela (escuela de samba), fue justo al inicio del mandato de Eduardo Paes, en 2009. Y la Secretaría de Educación no nos recibía de ninguna manera. A Eduardo Paes le encanta ir a la Portela, él estaba en el camarote vip, hablando con todo el mundo; yo estaba con unos docentes de acá, del SEPE. Cuando salió del camarote dije “es ahora”: “Hola intendente, ¿todo bien?”; “Hola, sí, todo bien.”; “Soy docente.”, y lo agarré del brazo; “Qué bueno, vamos a hacer muchas cosas.”; “Yo soy dirigente del SEPE.”, y entonces me empezó a querer sacar... Hice un escándalo. Eso fue un sábado. El lunes a las 8 de la mañana sonó el teléfono del sindicato. Llamaban desde la Secretaría para agendar una audiencia...

El trabajo docente es regulado por la Ley Municipal 94/1979 –un estatuto que establece condiciones laborales para todos los empleados públicos municipales–, por la Ley orgánica del municipio –la constitución municipal, que también establece condiciones de trabajo para los empleados públicos– y por el *Plano de cargos, carreira e remuneração* específico para los trabajadores de la Secretaría de Educación, creado por la Ley 1881 de 1992.<sup>91</sup> Las licencias remuneradas a las que los docentes tienen derecho, por ejemplo, son establecidas por la Ley municipal 94/1979.<sup>92</sup> El *Plano* establece avances

---

<sup>89</sup> Según esta ley orgánica, los representantes sindicales de los empleados públicos se “entenderían” con la autoridad inmediata, podrían recurrir al secretario del área y, en última instancia, tendrían asegurado el acceso directo al intendente (art. 184).

<sup>90</sup> El Consejo Municipal de Educación tiene doce miembros, de los cuales seis son nombrados por el gobierno. Entre los otros seis, que son representantes de la sociedad civil, hay dos representantes de la docencia. Uno nombrado por el SEPE y el otro por el SINPRO.

<sup>91</sup> Después de concluida la investigación en que se basa este informe, en octubre de 2013, el intendente sancionó un nuevo *Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações* por medio de la Ley 5.623. La ley fue aprobada en el contexto de la mayor movilización sindical de los últimos años y fue rechazada por los docentes. Ni la gran movilización ni la nueva ley alteran las conclusiones del presente estudio.

<sup>92</sup> Las licencias son para tratamiento de salud, accidente de trabajo, enfermedad profesional, enfermedad de un miembro de la familia, embarazos, realizar el servicio militar y licencia especial (art. 82). Esta última corresponde a tres meses cada cinco años y tiene como único requisito no haber faltado al trabajo de manera injustificada y no haber sufrido multas o suspensiones.

en la carrera de acuerdo a la formación y al tiempo de servicio. Cabe mostrar cómo se articulan las diferentes herramientas legales que regulan el trabajo docente a partir de la descripción del cargo docente, el ingreso a la carrera, la propia carrera docente, la jornada de trabajo, las remuneraciones y la evaluación.

#### 4.1.1. Cargo docente

El *Plano de Carreira* rige para el magisterio y para el personal de apoyo (esto es, también para los trabajadores sin formación docente que trabajan en la Secretaría de Educación). Cuatro cargos integran la planta del magisterio: docentes de educación especial, especialistas en educación (que son los habilitados en Orientación Educacional, Supervisión Escolar o Administración Escolar), Docentes II (habilitados para trabajar en el preescolar y en el primer segmento de la Educación Fundamental) y Docentes I (habilitados para trabajar desde el segundo segmento de la Educación Fundamental).

Para ser Docente II es necesario, por legislación federal, tener nivel medio en la modalidad magisterio. De cualquier manera, más de la mitad de los Docentes II que trabajan en el municipio tienen graduación, y los últimos concursos han exigido ese nivel de formación.<sup>93</sup> Esto genera demandas de equiparación, pues estos docentes cobran salarios menores, aunque tienen la misma calificación que sus pares de los otros segmentos.

Para cada cargo se realizan concursos específicos, y para cambiar de cargo un docente debe realizar un nuevo concurso. Los docentes pueden ampliar su carga horaria (sin realizar un nuevo concurso) y también pueden acumular cargos (haciendo un nuevo concurso). Los docentes tienen estabilidad después de aprobar el *estágio probatorio* (período de prueba).

Los contratos temporarios no son usuales, pues la legislación municipal establece que sólo pueden realizarse estas contrataciones si ya se convocó a concursos para cubrir esos cargos. La flexibilidad funcional es posibilitada por la posibilidad de ofrecer a los docentes concursados, en ejercicio, “doblar” la jornada de trabajo o realizar horas extras. La tabla III muestra que el 28,1% de los docentes “doblaban” la jornada en 2013 y que este porcentaje ha caído levemente en los últimos años (producto de la organización de concursos para docentes que trabajan 40 horas).<sup>94</sup> La tabla muestra también el crecimiento de la planta docente y la creación del cargo de educación infantil en 2010.

<sup>93</sup> A nivel estadual, en 2012, 13 889 de los 32 094 docentes de educación infantil y 29 286 de los 53 660 docentes de los primeros años de la Enseñanza Fundamental tenían formación superior (*Sinopse estatística da educação básica*, 2012).

<sup>94</sup> Actualmente, hay 1747 Docentes II con 40 horas semanales de carga horaria (Fuente: SME).

Tabla III. Cargos Docentes. Municipio de Rio de Janeiro 2010-2013

	<b>Cargo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Docente que “doblan” la jornada</b>	<b>%</b>
2010	Docente I	14 569	6451	44,3
	Docente II	21 484	5333	24,8
	Total	36 053	11 784	32,7
2013	Docente I	18 233	6821	37,4
	Docente II	21 458	4371	20,4
	Ed. Infantil	2785	731	26,2
	Total	42 476	11 923	28,1

Fuente: Secretaria Municipal de Educação (Rio de Janeiro).

Los docentes trabajan en escuelas, en el ámbito de una Coordinación Regional de Educación (CRE), que tiene a su cargo las escuelas de una determinada área de la ciudad. Estas CRE dependen directamente de la Secretaría de Educación.

Como describimos, dos de los debates más interesantes de las últimas décadas son los relativos a los especialistas de la educación y a los directores de escuela. Siguiendo la tendencia nacional, la SME no ha realizado concursos para especialistas y se trata de cargos en vías de desaparición. Como muestra la tabla III, la SME divide la planta docente según den clases en Educación Infantil, en el primer segmento de la Educación Fundamental (Docentes II) o en el segundo segmento de la Educación Fundamental (Docentes I).

Los directores de escuela son cargos de confianza, pero son electos por un período de tres años entre los docentes de la escuela. Son electos junto a un “director adjunto”, ganan un adicional por este trabajo y no se trata de cargos separados dentro de la carrera docente ni requieren una titulación especial. La actual gestión de la SME estableció un nuevo requisito: sólo pueden ser candidatos a directores los docentes que hayan concluido un curso brindado en el ámbito de la escuela Paulo Freire, que depende de la SME.

Además de la de director, otra función diferenciada es la de coordinador pedagógico. Estos coordinadores son docentes electos por los directores y el consejo escolar (consejo en el que hay representantes de los docentes de la escuela y también de padres de alumnos).

#### 4.1.2. Ingreso

El ingreso a la planta docente se realiza por medio de concursos, que están encuadrados en convocatorias específicas. Estas convocatorias, además de respetar los requisitos legales, pueden establecer requisitos adicionales. Son éstas las que establecen, también, cuántos cargos docentes son ofrecidos, en dónde se va a trabajar y con qué carga horaria.

La convocatoria a Docentes II del municipio de Rio de Janeiro de 2013 permite ilustrar el mecanismo. El concurso fue organizado por la Secretaría

Municipal de Administración,<sup>95</sup> tiene una validez de dos años y selecciona docentes para trabajar en ocho CRE.<sup>96</sup> Que sea válido por dos años significa que un docente aprobado pero no clasificado (porque es excedente) puede ser convocado para trabajar en la SME, siguiendo el orden de clasificación, en los próximos dos años (que el plazo de validez sea de dos años fue establecido por la misma Constitución Federal, art. 37). También significa que por dos años la SME no puede organizar un nuevo concurso para esos cargos, en esas CRE –al menos no mientras haya docentes aprobados en el concurso que no hayan asumido el cargo–.

La convocatoria establece que estos docentes cumplirán una carga horaria de 40 horas semanales lo que significa (de acuerdo al *Plano de Carreira* Ley 1881/92) que tendrán dedicación exclusiva. El concurso exige tres posibles habilitaciones, todas de graduación, aunque según la legislación federal vigente este tipo de cargos podría ser cubierto por docentes formados en el Nivel Medio. Los diplomas de Nivel Superior expedidos por universidades extranjeras tienen validez, siempre que sean revalidados por universidades brasileñas que tengan cursos equivalentes (LDB, art. 48).

Los candidatos deben ser brasileños natos o naturalizados<sup>97</sup> y los hombres deben estar al día con sus obligaciones militares. Además, el Decreto 35610/12, amparado en el precepto constitucional según el cual la moralidad es un principio que rige la administración pública, impide el ingreso a la planta del municipio a personas que hayan sufrido condenas o que hayan sido sujeto de determinadas infracciones.

Algunas de las plazas ofrecidas son reservadas a personas con deficiencias y a negros o indios. En estos casos se trata de una política municipal para el conjunto de concursos de empleados públicos.<sup>98</sup> En este concurso, el total

<sup>95</sup> *Edital*, N.º 85 SMA, del 18 de marzo de 2013.

<sup>96</sup> Cada candidato, al inscribirse, elige en cuál de estas CRE quiere trabajar (2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª u 11ª). Los candidatos podían, además, participar de una selección más amplia, en la cual elegían entre tres grupos de CRE (cada grupo integrado por entre 2 y 4 CRE). En tal caso, los docentes eventualmente pueden no ser clasificados para trabajar en la CRE que eligieron, pero quedar en un banco de docentes aprobados que pueden ser convocados para trabajar en otra CRE (de uno de los tres grupos que eligió) mientras el concurso continúa siendo válido (dos años).

<sup>97</sup> Según la versión original del artículo 37 de la Constitución federal (1988) para acceder al empleo público era necesario ser brasileño. La EC 19/98 estableció que los extranjeros podrían acceder a estos cargos. De cualquier manera, la ley orgánica del municipio de Rio de Janeiro (1990) estableció que para acceder al empleo público en el municipio se requiere ser brasileño (art. 201), y no fue reformada.

El Decreto 70.436/72, que es legislación federal, establece un procedimiento por el cual los portugueses pueden solicitar el gozo de los derechos y deberes civiles y políticos de los brasileños. Esto incluye ingresar al servicio público “del mismo modo que un brasileño” (art. 13).

<sup>98</sup> Según la misma Constitución federal, un porcentaje de cargos públicos sería reservado, por ley, a las personas con deficiencias (art. 37). En Rio de Janeiro, aunque ha sufrido reformas, la ley que regula la admisión de estos empleados públicos es la Ley Municipal

de vacantes fue de 160: 119 vacantes regulares, 32 para negros o indios y 9 para personas con deficiencia. Se estableció, en cada CRE, cuántas vacantes serían regulares, cuántas para negros o indios y cuántas para personas con deficiencia. Se inscribieron para realizar el concurso 9156 candidatos.

La evaluación contempló pruebas objetivas y discursivas, prueba de título, curso de formación básica y prueba práctica. Sólo la prueba de títulos tenía carácter clasificatorio; las demás tenían carácter eliminatorio. La prueba objetiva es una prueba de elección múltiple y la prueba discursiva debe ser respondida con una redacción. El contenido de la prueba objetiva fue: 1) Lengua portuguesa, 2) Matemática, 3) Historia, 4) Geografía, 5) Ciencias y 6) Fundamentos teórico-metodológicos e político-filosóficos de la educación. El de la discursiva, “Dinámica y metodología de la práctica pedagógica docente: la organización del tiempo y del espacio educativo en el trabajo con los primeros años de Enseñanza Fundamental”. La prueba de títulos estableció que quien tiene un curso de especialización en educación (posgraduación de 360 horas) tiene ocho puntos; quien tiene maestría, diez y quien tiene doctorado, doce.

La actual gestión está promoviendo una nueva etapa, eliminatoria: aprobar un “curso de formación básica” en la escuela de formación Paulo Freire.<sup>99</sup> Se trata de un curso de 80 horas, de dos semanas, durante el cual el docente gana una beca equivalente al 50% del salario básico. Los aprobados en este curso, finalmente, deben dar una clase frente a dos evaluadores (una prueba práctica, también de carácter eliminatorio). En el anexo de la convocatoria está el contenido programático de la prueba objetiva, de la prueba discursiva y de los temas de la clase práctica (incluida la bibliografía). Para asumir el cargo, finalmente, se requiere ser declarado apto en un examen de salud.

El sindicato se opuso al curso de formación en la escuela Paulo Freire, pero el mecanismo general del concurso de pruebas y títulos tiene legitimidad en el conjunto del sector público, y el sindicato lo defiende porque es un mecanismo construido contra la arbitrariedad en las contrataciones.

#### 4.1.3. Carrera docente y remuneraciones

En la carrera docente del municipio de Rio de Janeiro se avanza según la titulación y el tiempo de servicio. El *Plano de Carreira* de Rio de Janeiro establece tres niveles de titulación, con diferencias del 12%, y clases según el tiempo de servicio, con diferencias del 4%. El *Plano de Carreira*, pese a distinguir la maestría del doctorado, al tratar de las clases a los fines de calcular la remuneración contempló: Enseñanza Media, Licenciatura corta (una

---

2.111/94. La Ley Municipal 5401/12 reservó el 20% de las vacantes de todos los concursos para la administración municipal para quienes se declaren negros o indios.

<sup>99</sup> También los estados de Ceará, São Paulo y Espírito Santo han creado, como parte del concurso de ingreso a la docencia, un proceso de formación que los candidatos deben aprobar (Gatti, 2012).

formación extinta con la LDB de 1996), Licenciatura plena y Posgraduación. La progresión ente clases y niveles es automática. Además, el conjunto de empleados públicos del municipio recibe un adicional por tiempo de servicio cada tres años, también concedido automáticamente. El primer trienio significa un aumento del 10%, y los restantes 5%, hasta un máximo de 65%.<sup>100</sup>

Aunque la estructura de remuneraciones se encuentre montada sobre los avances por titulación y tiempo de servicios, la diferencia salarial entre quienes ingresaban y quienes se encontraban en los últimos años de la carrera era pequeña (y, en cierta medida, continúa siéndolo). En parte por ello, la Ley 4.814/08 modificó la estructura, ampliando la cantidad de clases de 4 o 5 (según sean Docentes I o II) a 7 (para todos los docentes), identificadas con letras, de la A a la G. La diferencia entre clases continúa siendo del 4%.

Tabla IV. Avances en la carrera. Municipio de Rio de Janeiro - 2013

Nivel (12%)	Clase (4%)	Trienios
Medio	0 a 5 años	10%
Graduación	5 a 8 años	5%
Posgraduación	8 a 10 años	5%
	10 a 15 años	5%
	15 a 20 años	5%
	20 a 25 años	5%
	Más de 25 años	5%...

Fuente: Trienios según la Ley 94/79, niveles según la Ley 1881 /92 y clases según la Ley 4.814/08.

Esta estructura salarial, vigente hasta la actualidad, ha significado polémicas, amplificadas por el creciente número de profesores que realizan estudios universitarios. Una de estas polémicas deriva de que muchos Docentes II tienen graduación, y la Ley 1881 equiparó el salario de los Docentes II de 40 horas con los de los Docentes I de 30 horas. En otras palabras, docentes con la misma titulación y el mismo salario, tienen una carga horaria diferente. Otra polémica es que los docentes que realizan una maestría no tienen estímulos económicos para continuar sus estudios de posgraduación realizando un doctorado.<sup>101</sup> De la misma manera, no tienen impacto salarial las

<sup>100</sup> Se considera tiempo de servicio no sólo el tiempo trabajado en el municipio de Rio de Janeiro sino el tiempo trabajado como empleado público en cualquier estado, municipio o en el gobierno federal siempre que tenga naturaleza equivalente al que el trabajador desempeña en la municipalidad de Rio de Janeiro (art. 126 de la Ley 94/79).

<sup>101</sup> En Brasil, ambas alternativas de cursos de posgraduación están claramente diferenciadas. Las maestrías son más cortas, menos exigentes, y normalmente se exige haber concluido los estudios de maestría para realizar un doctorado.

“especializaciones” que los docentes cursan en las universidades después de haberse graduado.

El salario de un docente con formación universitaria, sin antigüedad y con una carga horaria de 40 horas actualmente es de 2698,01 reales. Además, los docentes también reciben un bono cultura de 114,71 reales (establecido por la Ley 3.438/2002), un auxilio-transporte de 121 reales (Decreto nº17.110/98) y un beneficio-alimentación (Decreto 35.098/2012).

También hay incentivos económicos que no son universales, como el adicional mensual del 15 o del 10% (según sean Docentes II o Docentes I) por trabajar en escuelas de difícil acceso (Ley 1881/92) o la gratificación que se le paga a los docentes que son directores de escuela. Finalmente, hay un premio anual por desempeño que tampoco es universal. En otras palabras, los incentivos se orientan a recompensar económicamente a los docentes que trabajan en áreas relativamente peligrosas, que asumen responsabilidades de gestión o que son bien evaluados según los cánones establecidos por la secretaría. Sólo estos últimos son polémicos y rechazados por el sindicato.

Aunque los tres niveles de titulación con impacto en la remuneración son definidos por el Gobierno municipal, en todo Brasil la titulación es pensada en los términos jerárquicos en que está organizada la formación universitaria (lo que refleja, entre otras cosas, un sistema de posgraduación consolidado): graduación, especialización, maestría y doctorado.<sup>102</sup> Los adicionales para el transporte y la alimentación, así como por trabajar en escuelas o en zonas especiales o por ocupar la dirección de la escuela, son comunes en otros sistemas de educación; sin embargo, como no están establecidos por legislación federal, pueden eventualmente faltar y se implementan de maneras diferentes. Lo mismo ocurre con las clases asociadas a la titulación y los niveles dependientes del tiempo de servicio.<sup>103</sup>

#### 4.1.4. Jornada de trabajo

Hasta 1992, el cargo de Docente II tenía 22,5 horas por semana y el de Docente I tenía 16. El *Plano de Carreira* incorporó dos nuevas modalidades que serían implementadas “gradualmente”, a medida que los docentes optaren por ello: 30 horas por semana para docentes con una matrícula, de las cuales 6 de estas horas estarían dedicadas a “actividades pedagógicas extra clase”; y 40 horas por semana con dedicación exclusiva, dentro de las cuales 8 corresponderían a la realización de “actividades pedagógicas extra clase”. Sin embargo, el Gobierno no promovió efectivamente esta nueva carga

---

<sup>102</sup> Actualmente, en el ámbito de la escuela Paulo Freire fue creado un programa anual de becas para realizar estudios de maestría y doctorado. Los docentes también tienen derecho, como empleados público del municipio, a realizar estudios de perfeccionamiento con licencia y goce de sueldo (Art. 177, Ley Orgánica del Municipio de Rio de Janeiro).

<sup>103</sup> Entrevista a Andréia Gouveia, Universidade Federal de Paraná, 6 de julio de 2013.

horaria, y la mayoría de los docentes continuó trabajando 16 y 22,5 horas.<sup>104</sup> Este sistema permite cierta flexibilidad sobre la gestión del tiempo de trabajo docente, pues puede ofrecerse “doblar” la carga horaria o realizar horas extras a docentes que ya son parte de la planta (para cubrir, por ejemplo, docentes con licencia) sin realizar nuevos concursos.

La actual gestión comenzó a organizar concursos para profesores en régimen de 40 horas, lo que es congruente con el proyecto de convertir las escuelas, gradualmente, en escuelas de tiempo integral (donde los alumnos pasen siete horas). Los docentes del primer segmento, en estas escuelas, tendrían a su cargo sólo un grupo de alumnos y pasarían en la escuela una hora más que sus alumnos (ocho horas por día). Los docentes valoran este sistema porque con horas extras o jornadas dobles no se pagan las vacaciones y la estabilidad es, en última instancia, por la jornada horaria por la que se hizo el concurso. Además, los docentes que hacen doble jornada se jubilan sólo por el cargo por el que hicieron concurso (esto es, por la mitad del tiempo que efectivamente trabajaron). Según el *Plano de Carreira*, una carga horaria de 40 horas semanales significa dedicación exclusiva e impide que los docentes tengan otro cargo en el sector público (sí pueden tenerlo en el sector privado). Algunos docentes probablemente preferirían acabar con la dedicación exclusiva y acumular matrículas (por ejemplo, 40 horas en la red municipal y otra matrícula en el sistema estadual).

El nuevo régimen de 40 horas presenta, mientras que las escuelas no sean de tiempo integral, una dificultad. Porque si la gestión pretende poner ese docente a cargo de dos grados, el total de horas de trabajo semanales suma 45, y debe, por ello, pagar 5 horas adicionales como horas extras. La situación es precaria porque el docente puede, eventualmente, negarse a realizar horas extras.

Los Docentes I tenían que cumplir, como parte de su carga horaria de 16 horas, 4 horas de planificación dentro de la escuela. En otras palabras, un cuarto de su carga horaria reconocida de trabajo no era frente a alumnos. Pero esto no se reproducía entre los Docentes II, la mayoría de los cuales tenía cargos de 22,5 horas. Luego de la sanción de la Ley del Piso Salarial Nacional, la SME comenzó a aplicar gradualmente el criterio según el cual un tercio de la carga horaria de todos los docentes debe dedicarse a actividades de planificación en la propia escuela. Se trata de 7 horas para quienes tienen un cargo de 22,5 horas, lo que fue muy bien recibido por los docentes. La composición de la carga horaria se modificó sin cambiar el *Plano de Carreira*.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Entrevista a María de Lourdes Albuquerque Tavares, SME, 3 de julio de 2013.

<sup>105</sup> Las horas que los Docentes II no están frente a alumnos fueron cubiertas con docentes de Educación Física, Artes y Lenguas extranjeras (que son Docentes I). En el primer segmento de Educación Fundamental no eran comunes ni las clases de Artes ni las de Lenguas extranjeras.

El paradigma que emerge es el de un docente con una carga horaria de 40 horas semanales, que en los primeros grados podrá fácilmente concentrar su carga horaria en una misma escuela y contará con un tercio de su carga horaria dedicada a actividades que no son frente a alumnos.

#### 4.1.5. Evaluación

Todos los concursados para ocupar un cargo público en Brasil tienen estabilidad y derechos laborales plenos después de aprobar el “*estágio probatório*” (período de prueba) de tres años. En el caso de los docentes de Rio de Janeiro, la evaluación de este período queda a cargo del superior directo, el director de la escuela donde trabaja. Durante estos tres años el docente es evaluado trimestralmente.

Según Maria de Lourdes Albuquerque Tavares, coordinadora de Recursos Humanos de la SME, prácticamente todos los docentes aprueban el período de prueba. La aprobación se debe, según la misma entrevistada, a que a los directores les es difícil asumir una reprobación institucional del trabajo de sus subordinados.<sup>106</sup> En sus palabras:

Hay una cosa que se llama “paternalismo interno”. Ellos son evaluados cada tres meses. En el período de prueba, el docente tiene que ser evaluado, tiene que firmar, tiene derecho a decir que no está de acuerdo con la evaluación. Entonces, había directores que no ponían nada. Hizo un concurso, pasó... y cuando llegaba el final del período de prueba, el director decía que el docente no era apto. Entonces, nosotros no teníamos mecanismos legales para actuar. ¿Por qué? Porque el docente pasó tres años siendo evaluado y nada había sido señalado [...] Hasta hoy, en términos de anular una designación, los que no aprobaron el período de prueba fueron muy pocos. Pienso que ahora – anteayer salió un nuevo decreto sobre el período de prueba que cambia la manera de evaluar- va a haber un poco más de reprobaciones. Pero no había, era muy difícil. Es difícil para un director asumir una reprobación.

La misma entrevistada se refirió a un programa, establecido en 2012, según el cual cuando un director considera que determinado docente necesita capacitación, puede enviarlo a la escuela de formación que funciona en el ámbito de la SME. El programa enfrenta las mismas dificultades que la evaluación en el marco del *estágio probatório*.

La ausencia o la fragilidad de los mecanismos de evaluación institucional del trabajo docente, de los cuales son responsables los directores, fue aprovechada por el Gobierno para introducir un nuevo mecanismo de evaluación. En efecto, la actual gestión está comprometida programáticamente con el paradigma según el cual la evaluación del trabajo docente debe ser externa, asociada a incentivos económicos y con parámetros establecidos unilateralmente por las autoridades. En este contexto fue creado el Premio Anual de Desempeño.

---

<sup>106</sup> Entrevista a Maria de Lourdes Albuquerque Tavares, SME Rio de Janeiro, 3 de julio de 2013.

El Premio Anual de Desempeño fue instituido a través del Decreto Municipal 30.860/2009, de manera articulada a la creación del Índice de Desarrollo de la Educación de Rio de Janeiro (IDE-Rio). Este índice se combina con el IDEB (índice nacional) y permite evaluar las escuelas del municipio a partir de pruebas aplicadas a los alumnos los años en que no se aplican los pruebas bianuales en las que se basa el IDEB. Con estos dos instrumentos, el desempeño de las escuelas es medido anualmente.

**Box III.** El bono por desempeño en São Paulo

El estado de São Paulo creó en 2007 un indicador para evaluar anualmente el desempeño de las más de 5000 escuelas estaduais, el Índice de Desenvolvimento da Educação del Estado de São Paulo (IDESP). El índice se calcula por ciclo (hay dos ciclos en la Enseñanza Fundamental y uno en la Enseñanza Media). El IDESP es parecido al IDEB, pues se compone a partir de la consideración del “flujo escolar” (repitencia) y de los resultados de una prueba de Matemática y Lengua portuguesa.

Los docentes y trabajadores técnico-administrativos que trabajan en las escuelas que mejoran su calificación ganan un “bono por desempeño” proporcional al avance realizado (en el caso de los docentes, el bono se calcula a partir del resultado del ciclo en que trabaja). Las faltas son descontadas del pago a los trabajadores con derecho al bono. En 2012, alrededor del 83% de las escuelas cumplió o superó las metas. Esto significa que 163 824 docentes y 42 045 empleados técnico-administrativos ganaron la bonificación en 2013.

Fuente: Secretaría de Educação de São Paulo

Los docentes de cada escuela deben proponerse una meta (una calificación para la escuela) que debe ser superior a la última que obtuvieron. Si la alcanzan, todos los docentes ganan el premio de desempeño. Este premio tiene el valor del salario, por eso funciona como un sueldo anual complementario adicional. La mitad del premio es ganada por todos los docentes de la escuela; para ganar la otra mitad es necesario cumplir otros requisitos, como el de tener pocas faltas. Los que trabajan en las Escuelas del mañana (que están en áreas de riesgo, con mayores problemas de retención escolar, etc.) ganan medio salario extra más. En 2013, 595 escuelas recibirán un décimo cuarto salario, lo que corresponde al 62% de las escuelas del sistema.<sup>107</sup>

Además de las críticas que reciben todos los programas de este tipo (ver Freitas, 2012), el Premio Anual de Desempeño es polémico desde su misma lógica, pues algunas de las consideradas mejores escuelas tienen obvias dificultades para mejorar sistemáticamente sus notas, pues deben mejorar indicadores de desempeño escolar relativamente altos.

Programas similares se han organizado en la red estadual de Rio de Janeiro (Cerdeira y Almeida, 2012) y en otros estados como São Paulo (ver

<sup>107</sup> “Premiação incentivativa escolas a alcançar metas”, Akemi Nitahara, Agência Brasil. Empresa Brasileira de Comunicação, 28 de abril de 2013.

Box III), Piauí y Rio Grande do Norte. De cualquier manera, estos programas no parecen estar generalizados.<sup>108</sup>

#### 4.2. La regulación del trabajo de los docentes de la red privada de la ciudad de Rio de Janeiro

El trabajo docente en el sector privado está regulado por una serie de leyes y resoluciones educativas de ámbito nacional que rigen tanto en el sector público como en el privado. (Las principales características de esta legislación fueron reconstruidas en la primera parte de este informe.) Los docentes privados cuentan también con la protección de la ley laboral federal, la CLT, que establece derechos que no existen en el sector público. Además de esta legislación educativa y laboral, el trabajo docente en las redes privadas se regula por medio de negociaciones colectivas de trabajo, firmadas por organizaciones de empleados y de empleadores en el marco de la CLT.

Los Gobiernos estatales tienen responsabilidad educativa sobre los sistemas privados de educación fundamental y pueden establecer disposiciones adicionales orientadas a regular el trabajo docente. En Rio de Janeiro, por ejemplo, la Ley estadual 2654/96 estableció que el sector privado debería, por ejemplo, implementar un *Plano de Carreira*, asegurar el perfeccionamiento y la capacitación docente y garantizar la participación de los docentes en la elaboración y la definición de las orientaciones pedagógicas de la institución en que trabajan. Esa ley incluso estableció multas a los establecimientos que no cumplieran con esas disposiciones. Sin embargo, el Gobierno no fiscaliza adecuadamente el cumplimiento de esta ley: sólo algunas pocas escuelas privadas tienen *Planos de Carreira* y los docentes tienen muy poca incidencia real en la elaboración de las orientaciones pedagógicas de las escuelas.

En efecto, los docentes que trabajan en el sector privado lo hacen en una atmósfera en cierta medida análoga a la de cualquier trabajo asalariado en el sector privado: con algunas pocas limitaciones legales, éste se desarrolla con relativa autonomía de la intervención estatal. Las negociaciones colectivas se limitan a establecer condiciones mínimas y la justicia del trabajo actúa como garante del cumplimiento tanto de las leyes y como de las convenciones. La relativa autonomía es una trinchera de los empresarios del sector y, entre otros elementos, se asienta en el hecho de que el Estado no subsidia este segmento, ni paga parcial ni totalmente los salarios. Los empleadores tienen amplios poderes para regular unilateralmente, cotidianamente, el trabajo docente.

---

<sup>108</sup> Entrevista a Andréia Gouveia, Universidade Federal de Paraná, 6 de julio de 2013. Ver también anexo III.

Los docentes privados están representados por el SINPRO-Rio, sindicato afiliado a la *Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro* (FETEERJ) y a la citada CONTEE, que es la confederación nacional. Se limita a representar a los docentes y no afilia directores, inspectores ni trabajadores de apoyo. Tanto el SINPRO Rio de Janeiro como la FETEERJ están afiliados a la CUT, y los dirigentes del SINPRO se identifican con distintas corrientes del PT.

El SINPRO Rio de Janeiro firma cada dos años tres convenciones colectivas: una para la Educación Básica en el municipio de Rio de Janeiro, otra para la Educación Superior y otra para la Educación Básica que rige en los municipios de Itaguaí, Paracambi y Seropédica (donde también actúa). Como es regla en Brasil, estas convenciones tienen un plazo limitado de validez y deben ser renovadas. Los índices de recomposición salarial son negociados anualmente.

La convención colectiva de la Educación Básica de Rio de Janeiro es firmada con un sindicato patronal. En ella se estipula un piso salarial para los establecimientos de Educación Infantil y de Enseñanza Fundamental hasta el quinto año, por una jornada laboral de 4.30 horas diarias. Si el docente es contratado por otra cantidad de horas de trabajo, se establece el salario proporcional.<sup>109</sup> La referencia es siempre el valor de la hora de clase en cada uno de los dos segmentos en que se divide la Educación Básica (Educación Infantil y primeros años de Educación Fundamental; últimos años de Educación Fundamental y Educación Media). Que la referencia sea este valor fue definido por la CLT. A partir del sexto año de Enseñanza Fundamental y en la Enseñanza Media, el valor del piso varía según el docente tenga más o menos de 35 alumnos. Con esto, el sindicato pretende desestimular la constitución de clases de más de 35 alumnos.

En el universo de las escuelas privadas hay importantes heterogeneidades. Muchas escuelas pagan, por ejemplo, más que este piso. Incluso alguna escuela puede, eventualmente, premiar pecuniariamente a los docentes por su buen desempeño.<sup>110</sup> O establecer licencias para promover la capacitación de los trabajadores. Pero no existe una política de incentivos docentes o de capacitación profesional para el conjunto de los docentes privados, sea ésta organizada por las propias escuelas de manera generalizada, negociada con el sindicato en convención colectiva o promovida por el Estado.

La convención colectiva vigente también establece que el docente debe ser avisado antes del 31 de diciembre, si no será mantenido su contrato de trabajo durante el año siguiente, y también establece que se le debe abonar

---

<sup>109</sup> Para el 2012 este piso fue fijado en 932,92 reales.

<sup>110</sup> Según Arnaldo Borba, dirigente sindical, era común la existencia de premios por asistencia perfecta (que actualmente se han vuelto poco frecuentes). Entrevista realizada el 12 de junio de 2012.

a cada docente un adicional por tiempo de servicio,<sup>111</sup> que los establecimientos evitarán los tiempos de trabajo sin clases (que, cuando obedezcan a la conveniencia de los establecimientos, serán abonados como horas de clase) y que cualquier actividad extraordinaria será pagada teniendo como parámetro el salario pago por las horas de clase. Según la convención colectiva, los docentes pueden matricular a sus hijos gratuitamente en el colegio privado en el que dan clases. Éste es uno de los derechos más valorados por los trabajadores y uno de los temas más polémicos en la negociación colectiva.

La convención establece, también, la constitución de una comisión paritaria integrada por cuatro miembros de cada sector (obrero y patronal) que se reúne al menos una vez por mes. La comisión paritaria se dedica exclusivamente a la negociación colectiva y normalmente no interviene en casos de conflictos individuales. Es, tal vez, el elemento más interesante en la regulación del trabajo del sector privado por su grado de institucionalización, por la regularidad de su trabajo y porque efectivamente discute las diferencias y elabora los consensos que se plasmarán en las convenciones colectivas.

Entre las principales demandas actuales del SINPRO Rio de Janeiro se encuentra la equiparación salarial de todos los docentes con graduación. Como en el sector público, muchos docentes de Educación Infantil y del primer segmento de Educación Fundamental tienen formación superior, como sus pares de Nivel Medio, pero tienen un salario menor. En la tabla VI pueden verse las pocas similitudes y las varias diferencias entre el sector público y el privado.

---

<sup>111</sup> Desde 1993 y hasta el 2001 se incrementaba 1% al salario por cada año trabajado. Desde el 2001 es calculado trienalmente (cada tres años trabajados, se incrementa el salario un 3%). Lógicamente, es considerado un retroceso por el sindicato.

Tabla VI. La regulación del trabajo docente en Rio de Janeiro, sectores público y privado

	<b>Municipio RJ sector público</b>	<b>Municipio RJ sector privado</b>
<b>Ingreso</b>	Concurso de pruebas y títulos (Constitución federal)	Selección interna o recomendación. Definida por cada escuela.
Modalidad		
Titulación	Nivel Medio en la modalidad normal (para la Educación Infantil y los primeros cuatro años de la Educación Fundamental) y licenciatura en cursos de graduación para los docentes de los restantes años de la Educación Fundamental y para Nivel Medio.	
Estabilidad	Los concursados son estables después de tres años de "estágio probatório".	No hay estabilidad.
Cargos	Hay dos clases de docentes, según trabajen en la segunda parte de la Enseñanza Fundamental y la Enseñanza Media o en la Enseñanza Preescolar y los primeros cuatro años de la Enseñanza Fundamental. Es una división basada en la diferencia de formación exigida por ley.	
Dirección	Es un cargo de confianza, pero los directores son electos por la comunidad escolar cada tres años.	Los directores son nombrados por los dueños de las escuelas.
<b>Jornada laboral</b>	Según el concurso que haya hecho el docente: 40 horas (Docente I y II), 22.30 horas (Docente II), 16 o 30 horas (Docente I).	Los docentes son contratados por horas de clase.
Horas sin alumnos a cargo	Un tercio de la carga horaria.	No está contemplada.
<b>Carrera</b>	La progresión y la promoción dentro de la carrera son automáticos.	
Promoción (calificación)	Hay tres niveles, definidos por los avances en la formación (enseñanza media, graduación, posgraduación).	No hay carrera para el conjunto del profesorado privado.
Progresión	Hay siete clases. Se avanza a los 5, 8, 10, 15, 20 y 25 años de servicio.	
Tiempo de servicio	Cada tres años se incrementa un porcentaje. Rige para todos los empleados municipales.	Se abona el 3% adicional por cada tres años de trabajo.

Evaluación de desempeño	Sí.	Eventualmente, es definida por cada escuela.
<b>Negociación laboral</b>	No hay negociación laboral institucionalizada.	Participa de la regulación del trabajo docente vía negociaciones paritarias.
<b>Jubilación</b>	55 años de edad y 30 de aportes (hombres) y 50 de edad y 25 de aportes (mujer). A los 70 años, compulsivamente.	25 años de aporte (mujeres) o 30 (hombres). Para jubilarse con el 100% se requiere edad mínima: 60 años (mujeres) y 65 (hombres).

Fuente: Elaboración propia.

Establecido por legislación federal: CLT (1943), Constitución Federal (1988), LDB (1996) o Ley de piso salarial (2008). Consecuentemente, estas disposiciones tienen vigencia en todo el país.

Observaciones. La tabla no es exhaustiva.

### 4.3. Un contrapunto: la carrera de los docentes de las universidades federales

En la Educación Superior brasileña, el sector privado es dominante en términos de matrícula y cantidad de docentes empleados. En el sector público, y a diferencia de lo que ocurre en la Educación Básica, es el Gobierno federal el principal actor. En 2011, de los 378 257 cargos docentes en la Educación Superior, 227 442 (60,1%) estaban en la órbita privada, 90 388 en las instituciones federales (23,9%), 52 033 en las estatales (13,8%) y 8394 en las municipales (2,2%) (INEP, 2013).

Como en la Enseñanza Básica, el ingreso a las universidades públicas es por concurso de pruebas y títulos, y los docentes tienen estabilidad después del *estágio probatório*. Los docentes de las universidades federales tienen el mismo *Plano de Carreira*.<sup>112</sup> Los docentes ingresan a la carrera por medio de un concurso que especifica la jornada de trabajo (20 horas, 40 horas o dedicación exclusiva), la formación exigida (básicamente maestría o doctorado), el área de conocimiento y la clase: auxiliar, asistente, adjunto o titular. Estas clases están asociadas al nivel de formación (graduación, maestría o doctorado).<sup>113</sup> En el sector público, el 81,1% de los docentes tienen dedicación exclusiva. El docente universitario típico del sector público tiene dedicación exclusiva y doctorado (INEP, 2013).

El profesor está vinculado a un departamento que es, a su vez, responsable de ofrecer determinada cantidad de disciplinas de graduación y que acompaña la vida funcional del docente (licencias, promociones, etc.). Una facultad alberga uno o más departamentos.

Existen mecanismos externos a la carrera docente que fomentan la jerarquización del cuerpo docente en términos de acceso a recursos para investigación, complementación salarial, etc. La manera característica es la competencia entre docentes en el marco de convocatorias organizadas por la propia universidad o por organismos estatales. Estos mecanismos valoran especialmente la producción científica (por sobre el desempeño frente a alumnos o las actividades de extensión).

<sup>112</sup> La versión original de este *Plano* fue establecido por el Decreto 94.664/87, considerado una gran conquista por el movimiento sindical docente. Desde entonces ha sufrido diferentes modificaciones, la más importante de las cuales fue sancionada en 2012 por la Ley 12.772. La reforma fue criticada por el sindicato y por organizaciones científicas y académicas. Reconstruyo, someramente, cómo se regulaba el trabajo docente en las universidades públicas federales antes de la sanción de la Ley 12.772/12.

<sup>113</sup> Un concurso para profesor adjunto o titular, por ejemplo, es un concurso para el que se exige doctorado o formación considerada análoga. En las clases auxiliar, asistente y adjunto hay niveles (4, 3, 2, 1) a los que se asciende cada dos años por medio de la evaluación de desempeño funcional. Hay una quinta clase, la de asociado, que se encuentra después de la de adjunto, para la que no hay concursos y que fue creada ante el "achatamiento" de la carrera por la expansión de profesores adjuntos (y que también tiene cuatro niveles). La clase de titular es un cargo único, sin niveles, y no se puede llegar a ella por progresión. Su función es permitir el ingreso de docentes con dilatada trayectoria en la cima de la carrera.

Dos elementos interesantes de la carrera docente pueden ser mencionados para pensar la organización del puesto de trabajo. El primero, la posibilidad de licencia remunerada para realizar estudios de posdoctorado (cada cuatro años, y por hasta un año de licencia). Esto, pensado como posibilitador e incentivo a la calificación, funciona también, en cierto sentido, como año “sabático”, pues el profesor se encuentra durante el período formalmente “alejado” de la universidad, sin responsabilidades frente a alumnos, ni de gestión ni de extensión. El segundo elemento interesante es que en el ámbito del departamento es negociada la carga lectiva de cada semestre, el área y la banca examinadora de los concursos docentes y son evaluados los procesos de progresión funcional (de avance en la carrera). El órgano máximo del departamento es la plenaria de docentes. El protagonismo de esta instancia es polémico porque las tensiones horizontales potencialmente aumentan y porque tiende a reguardar los intereses comunes de los docentes frente a los alumnos, los administradores de la universidad, el Estado y la sociedad en general. De cualquier manera, es interesante porque contradice parcialmente una organización del trabajo centrada en profesores individualmente responsables por su trabajo, que participan de relaciones jerárquicas tanto con sus alumnos como con su empleador y las agencias de financiamiento. El papel de los departamentos y su manera de funcionamiento posibilitan una cierta flexibilidad del trabajo (flexibilidad controlada colectivamente por los propios docentes) y promueven la responsabilidad colectiva de los docentes del departamento por el trabajo que desempeñan.

## 5. Conclusiones

El presente informe permite llegar a cuatro conclusiones. La primera, relativa a la descentralización de las decisiones en torno a la carrera docente. Brasil es, en América Latina, el país en el cual fue más descentralizada la gestión de la educación. En efecto, nunca el Gobierno central administró una cantidad significativa de escuelas de Educación Básica. De cualquier manera, una serie de leyes federales, particularmente educativas, regula parcialmente el trabajo docente desde que el Gobierno central comenzó a hacer retroceder la autonomía estadual en esta materia. Este proceso tuvo su hito más importante en la ley de 1971 y las disposiciones que la reglamentaron. El sindicalismo docente, que no fue demiurgo de esta parcial centralización, sí es un actor comprometido desde entonces en profundizarla. No en cualquier sentido, naturalmente, sino con el objetivo sindical clásico de agregar intereses para favorecer la posición negociadora de los trabajadores, particularmente de aquellos que negocian en peores condiciones.

En este sentido, es necesario evitar una visión superficial, pues aunque haya miles de empleadores de docentes públicos, 1) el estado federal impone

parámetros y 2) algunas prácticas se replican y generalizan sin base legal federal. En los últimos diez años, es reconocible una tendencia a una mayor intervención del Gobierno federal en la regulación del trabajo docente, sea directa (con la Ley del Piso Salarial)<sup>114</sup> o indirecta (estableciendo un parámetro de calidad educativa, con el IDEB). Entre los parámetros más importantes establecidos por el Gobierno federal para los docentes públicos se encuentran: la formación mínima exigida, el ingreso por concurso de pruebas y títulos, la imposibilidad de emplear docente en el marco del derecho laboral, el mínimo salarial (definido anualmente) y la consideración, dentro de la jornada laboral, de un tercio de la carga horaria para el trabajo de planificación.

Una serie de cuestiones relativas a la organización de la carrera, permitidas o incluso establecidas genéricamente a escala federal, son definidas por los empleadores de los docentes públicos; esto es, por los estados y municipios. Las más polémicas son: qué porcentaje de los docentes será contratados temporariamente, si será evaluado el desempeño docente y cómo, cómo serán designados los directores de escuela y cómo se organizará el ascenso por titulación y por tiempo de servicio dentro de la carrera.<sup>115</sup>

La segunda conclusión está vinculada al crecimiento del sector privado. Actualmente, el 21,4% de los cargos docentes en la Educación Básica, en todo Brasil, se encuentran en el sector privado. Se trata de un sector en crecimiento, de la mano de la expansión de la matrícula en ese segmento. Es preocupante cómo se organiza el trabajo docente en la educación particular, pues esta organización es básicamente establecida en cada escuela y los docentes tienen con su trabajo una relación muy parecida a la que tiene cualquier asalariado del sector privado con el suyo. En otras palabras: lo que está en el centro de la escena no es la función pública de la educación, sino el buen desempeño de la empresa en el mercado educativo. En este segmento los intereses empresariales tienen una gravitación muy grande e hicieron naufragar los principales intentos de equiparar el trabajo en el sector privado al trabajo en el sector público, cuando se discutió la Constitución de 1988. Por otro lado, es preocupante la insuficiente atención que recibe, pues la referencia del debate político y educativo sobre el trabajo docente fue y continúa siendo el trabajo en el sector público.

Es importante tomar nota de esta situación desde el punto de la gestión pública. Es un área en la cual el Estado cuenta, obviamente, con menos herramientas para actuar que en las escuelas públicas. De cualquier manera, interesa insistir en que, al menos en el caso de Río de Janeiro, estas “menos herramientas” no son debidamente accionadas.

La tercera conclusión: merece ser subrayada la unilateralidad con la que es regulado el trabajo docente en el sector público. Hay reformas constantes

---

<sup>114</sup> Además, cabe citar el intento (fracasado) de certificación docente en 2003 y el actual proyecto de prueba nacional de ingreso.

<sup>115</sup> En otras palabras: cuántos niveles y clases se establecerán, cómo será el mecanismo de ascenso y qué impacto tendrá cada ascenso en las remuneraciones.

a las carreras de los docentes, reformas derivadas de cambios políticos de los Gobiernos y de la consolidación de nuevos paradigmas en la gestión pública. De cualquier manera, no hay mecanismos institucionalizados de negociación colectiva. Los trabajadores, en líneas generales, para participar de la organización y regulación de su actividad dependen 1) de la relación política entre dirigentes sindicales y los políticos en el Gobierno o 2) de su capacidad de presión con huelgas y movilizaciones.

No se trata de una excepción en América Latina. Con esta unilateralidad, en vez de preocuparse en superar, los Gobiernos profundizan el autoritarismo de nuestras sociedades, la desconfianza de los docentes hacia los niveles superiores del sistema y la división jerárquica del trabajo entre quienes piensan y quienes ejecutan (en otras palabras, son agentes de la desprofesionalización docente) (Gindin y Finger, 2013).

Finalmente, cabe subrayar algunas cuestiones interesantes del caso brasileño en relación con el puesto de trabajo docente: la evaluación docente, la elección de los directores de escuela y la disputa en torno de la jornada de trabajo. Lo interesante de la evaluación docente, en el caso brasileño, no es tanto el modelo que emerge en ciudades como Rio de Janeiro y estados como São Paulo,<sup>116</sup> sino el debate que se ha suscitado. En este debate los protagonistas muchas veces se encuentran dentro del mismo aparato estatal, gracias a los vínculos del sindicalismo con el PT. Las consideraciones de la CEB/CNE del Ministerio de Educación del Gobierno federal relativas a la evaluación, por ejemplo, son contradictorias con la manera en que la evaluación ha sido implantada en algunos estados y municipios. Las consideraciones de la CEB/CNE pretenden abrir un camino más largo y más tortuoso, pero con un destino más promisor, en el bosque de las discusiones acerca de cómo evaluar la educación y el trabajo de quienes cotidianamente la sostienen.

La elección de los directores de escuela debe ser considerada en un horizonte más amplio. Las escuelas actúan en sociedades ideológicamente heterogéneas, con elementos autoritarios y democráticos. La “representatividad” de nuestras democracias, la dominación de clase, la apatía política, la desigualdad social y la división jerárquica del trabajo social son pilares en los cuales se afirma el autoritarismo. Brasil muestra un ejemplo de cómo las escuelas pueden jugar un papel positivo en la construcción de sociedades más democráticas: eligiendo sus propias autoridades.

---

<sup>116</sup> Esas evaluaciones, realizadas periódicamente, comparan a la escuela consigo misma. Entre sus elementos positivos, este diseño evita parcialmente comparar escuelas que actúan en condiciones diferentes, estimula en cierta medida el trabajo colectivo y permite el despliegue de políticas focalizadas en las escuelas con peor desempeño. De cualquier manera, esas evaluaciones no logran sortear las críticas que ya le fueron realizadas al modelo de evaluaciones externas, a partir de pruebas estandarizadas a alumnos, asociadas a incentivos económicos a los docentes bien evaluados (o punitivos a los mal evaluados).

El paradigma de docentes con 40 horas semanales de trabajo y al menos un tercio de esa carga horaria dedicado a actividades extra clase no es de fácil consolidación.<sup>117</sup> Se contraponen a un paradigma que tal vez funcionó décadas atrás: docentes que daban clases media jornada (un cargo) y realizaban una parte significativa del trabajo (planificación, estudio, corrección) en sus hogares. Este paradigma fue funcional a la docencia como empleo femenino (en un contexto de poca participación de las mujeres en el mercado de trabajo) y a edificios escolares con salas de clase y gabinetes administrativos (sin condiciones edilicias, por ejemplo, para que los docentes planifiquen, estudien y corrijan exámenes). En las condiciones actuales, este paradigma está siendo funcional a la dificultad para lograr instancias de trabajo colectivo dentro de la misma institución y al pluriempleo docente (consecuentemente, a la menor dedicación a las actividades extra clase). Por eso es interesante que sea repensado.

El nuevo paradigma, para desplegar sus potencialidades, requiere de condiciones edilicias y salariales que no son las actuales. Además, significa tensiones con los trabajadores, pues uno de los atractivos de la docencia fue siempre la posibilidad de realizar parte del trabajo en el hogar.<sup>118</sup> Con un incremento del presupuesto educativo que permita escuelas apropiadas y buenos salarios, el paradigma de docentes empleados para trabajar 40 horas (con un tercio de la carga horaria dedicada a actividades extra clase) se articula virtuosamente con el proyecto de crear escuelas de horario integral, permitiría promover el trabajo colectivo y contribuiría a limitar el pluriempleo. Limitar el pluriempleo es una necesidad imperiosa desde el punto de vista del trabajo pedagógico y de la calidad de vida de quienes lo realizan.

## 6. Bibliografía y fuentes

### 6.1. Fuentes bibliográficas

- Alves, T. y de Rezende, J. (2011), “Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte”, *Cadernos de pesquisa* 606, vol. 41, núm. 143.
- Barbosa Filho, F. y Pessôa, S. (2011), “A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 45, num. 4.
- Camargo, R. B. *et al.* (2009), “Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial”, *Revista*

---

<sup>117</sup> Esta consolidación, además de recursos económicos y decisión política, exige tiempo porque un segmento significativo de la planta docente hizo concursos por una carga horaria menor y esta carga horaria no puede ser simplemente “alterada” por las autoridades. Además, requiere la acción coordinada de los diferentes Gobiernos, pues son éstos las que organizan los concursos y definen la carga horaria.

<sup>118</sup> Algunos estados exigen que sólo una parte de la carga horaria que no es frente a alumnos sea efectivamente cumplida en la escuela (ver anexo II).

- Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, vol. 25, núm. 2.
- Cerdeira, D. y Almeida, A. (2012), "A evolução das políticas de avaliação do RJ na visão dos professores: do nova escola ao SAERJ, XVI ENDIPE", *Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino*, del 23 al 16 de julio, UNICAMP, Campinas.
- Conceição, M. C. V. (2008), "A greve no serviço público - elementos conceituais e o debate em torno da sua regulamentação", *Âmbito Jurídico*, vol. 52.
- Dutra Jr., A., Abreu, M., Martins, R. y Balzano, S. (2000), *Plano de Carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*, Brasília, MEC.
- Fontoura, J., Gindin, J. y Gentili, P. (2009), *Os sindicatos docentes e as reformas educacionais na América Latina. O caso brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.
- Freitas, L. C. (2012), "Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação", *Educação & Sociedade*, vol. 33, núm. 119.
- Gatti, B. (2012), "Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica", *Cadernos de Pesquisa*, vol. 42, núm. 145.
- Gindin, J. (2011), *Por nós mesmos. As práticas sindicais dos professores públicos na Argentina, no Brasil e no México*, Tesis de Doctorado en Sociología, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- (2013), "Sindicalismo dos trabalhadores em educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011)", *Educar em Revista*, núm. 48.
- Gindin, J. y Finger, L. (2013), *Promoting Education Quality: the Role of Teachers' Unions in Latin America*, Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report (UNESCO).
- Martine, G. (coord.) (1994), *O mercado de trabalho para professores de primeiro e segundo graus: a evolução na década de '80*, Brasília, MEC/INEP.
- Mendonça, E. F. (2000), *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*, Tesis de Doctorado en Educación, Universidade Estadual de Campinas.
- Rocha, M. da C. (2009), *Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho - uma análise da experiência de Belo Horizonte*, Tesis de Doctorado en Educación, Universidade de São Paulo.
- Souza, Â. R. de, Gouveia, A., Cristina de Abreu, D., Schneider, G., Gonçalves Ribeiro, J. y Nogueira de Souza, M. (2013), "Planos de carreiras da rede estadual de ensino do Paraná e da rede municipal de ensino de Curitiba: um exercício comparativo", *Revista Educação em Foco*, vol. 5, núm. 19.

- UNESCO (2004), *O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam...*, São Paulo, Editorial Moderna.
- Vicentini, P. (2002), *Imagens e representações de professores na história da profissão docente no Brasil (1933-1963)*, Tesis de Doctorado en Educación, Universidade de São Paulo.
- Vicentini, P. y Lugli, R. (2009), *História da profissão docente no Brasil: representações em disputa*, São Paulo, Cortés.

## 6.2. Fuentes legales y documentales

### *Federal*

- Decreto Ley 5.452/43 (Consolidação das Leis do Trabalho)
- Constitución federal / 1946
- Decreto Ley 8.529/46 (Ley Nacional de Enseñanza Primaria)
- Ley 4.024/61 (Ley de Directrices y Bases de la Educación)
- Ley 5692/71 (Ley de Directrices y Bases de la Educación, para la Enseñanza Básica)
- Decreto 71.244/72 (reglamenta la Ley federal 5692/71)
- Decreto 94.664/87 (*Plano de Carreira* de los docentes universitarios)
- Constitución Federal / 1988
- "Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação"* (Gobierno federal, estaduais y municipales, y CNTE) (1994)
- Ley 9.131/95 (Consejo Nacional de Educación)
- Ley 9.394 /96 (Ley de Directrices y Bases de la Educación)
- Enmienda Constitucional 14/1996 (FUNDEF)
- Ley 9.424/1996 (FUNDEF)
- Resolución N.º 3/97 CEB/CNE (*Planos de Carreira*)
- INEP. *Censo do professor 1997: perfil dos docentes de Educação Básica*. Brasília: INEP, 1999.
- Enmienda Constitucional 19/98 (reforma administrativa)
- Enmienda Constitucional 20/98 (reforma previsional)
- Ley 11.114/05 (amplía la enseñanza fundamental)
- Ley 11.274/06 (amplía años de escolaridad obligatoria)
- Enmienda Constitucional 53/2006 (FUNDEB)
- Decreto Federal 6094/07 (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação)*
- Ley federal 11.494/07 (FUNDEB)
- Ley federal 11.738/08 (piso salarial nacional)
- Enmienda Constitucional 59/09 (amplia años de escolaridad obligatoria)
- Portaria del MEC 1.403/03 (examen nacional docente)
- INEP. *Sinopse do Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: 2003*. Brasília: INEP, 2006.
- Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135/07* (empleo público)

- Resolución N.º 2/09 CEB/CNE (*Planos de Carreira*)  
 INEP, *Censo da educação superior: 2011 - resumo técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.  
*Ação Direta de Inconstitucionalidade* 4.167/11 (piso salarial nacional)  
 Ley federal 12772/12 (reforma el *Plano de Carreira* de los docentes universitarios)  
 INEP, Sinopse estatística da educação básica, 1994 a 1995, 2002 y 2012.  
*Estadual (Rio de Janeiro)*  
 Ley estadual 2654/96 (educación en el sector privado)  
*Municipal (Rio de Janeiro)*  
 Ley Municipal 94/79 (establece condiciones laborales para todos los empleados públicos municipales)  
 Ley orgánica del municipio de Rio de Janeiro / 1990  
 Ley municipal 1881/92 (*Plano de Carreira* de los trabajadores de la Secretaría de Educación)  
 Decreto municipal 16.597/98 (Consejo Municipal de Educación)  
 Ley municipal 3.438/02 (bono cultura)  
 Ley municipal 4.814/08 (reforma el *Plano de Carreira*)  
 Decreto municipal 17.110/98 (auxilio-transporte)  
 Ley Municipal 2.111/94 (ingreso de personas con discapacidad al empleo público)  
 Ley municipal 5.217/10 (Docentes de educación infantil)  
 Decreto municipal 35.602/12 (Escuela de Formación del Docente Carioca Paulo Freire)  
 Ley Municipal 5401/12 (ingreso de negros e indios al empleo público)  
 Decreto municipal 35.098/12 (beneficio-alimentación)  
 Decreto municipal 35610/12 (ingreso al empleo público municipal)  
 “Premiação incentiva escolas a alcançar metas”, Akemi Nitahara, Agência Brasil. Empresa Brasileira de Comunicação, 28/04/2013.  
 Convocatoria N.º 85 a Docentes II del municipio de Rio de Janeiro / 2013  
 Cargos Docentes. Municipio de Rio de Janeiro 2010- 2013. Secretaria Municipal de Educação.

### 6.3. Entrevistas realizadas

- Arnaldo Borba, *Sindicatos dos Professores do Rio de Janeiro (SINPRO-Rio)*  
 Andréa Gouveia, *Universidade Federal de Paraná*  
 Maria de Lourdes Albuquerque Tavares, *Secretaria Municipal de Educação de Rio de Janeiro*  
 Nicholas Davies, *Universidade Federal Fluminense*  
 Susana de Sá Gutiérrez, *Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Rio de Janeiro*

## Anexo I. Cumplimiento de la ley del PSPN en los sistemas estaduais de Educación (marzo de 2013).

Estado	Salario		Carga horaria	Horas-actividad
	Nivel medio	Nivel superior		
Acre	1567,00	2010,00	30	33%
Alagoas	1187,00	2172,10	40	25%
Amazonas	S/D	940,57 1881,14	20 40	--
Amapá	1172,34	1470,11	40	33%
Bahia	1451,00	1771,88	40	30%
Ceará	1567,00	1613,56	40	33%
Distrito Federal	1820,63	2314,78	40	37%
Espírito Santo	510,05	775,72	25	33%
Goiás	1460,00	2197,47	40	33%
Maranhão	725,50	959,81	20	20%
Minas Gerais	S/D	S/D	24	30%
Mato Grosso do Sul	1810,00	2715,00	40	25%
Mato Grosso	1452,00	2179,43	30	33%
Pará	1567,00	S/D	40	20%
Paraíba	1175,31	1345,08	30	33%
Pernambuco	1567,00	S/D	40	33%
Piauí	1451,00	1538,00	40	30%
Paraná	731,46	1044,94	20	25%
Rondônia	1451,00	1904,00	40	33%
Rio de Janeiro	S/D	S/D	S/D	S/D
Rio Grande do Norte	1175,25	1638,21	30	20%
Roraima	1524,65	2031,16	25	33%
Rio Grande do Sul	488,61	903,74	20	20%
Santa Catarina	1567,00	1661,80	40	20%
Sergipe	1187,00	1661,80	40	37,5%
São Paulo	1803,92		40	17%
Tocantins	1619,38	2838,11	40	33%

Obs. La Ley 11.738/08 establece que el salario (y no la remuneración global) debe ser el piso salarial. En 2012, el piso salarial era de 1451 reales para un docente con formación de nivel medio y 40 horas de trabajo. La tabla se basa en informaciones de marzo de 2013. Las horas-actividad son el porcentaje de horas que no se trabaja frente a alumnos. Según la Ley 11.738/08, por lo menos el 33% de la jornada de trabajo deben ser horas-actividad. La carga horaria es, como muestra el anexo II, más compleja. Pero esta tabla se orienta a mostrar qué estado no cumple la ley y, cuando existe, se concentra en el salario de los docentes con 40 horas semanales de trabajo.

■ No cumplen la Ley 11.738/08 de piso salarial profesional nacional

Fuente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

## Anexo II. Composición de la jornada laboral docente en los sistemas estatales de educación (2012)

Estado	Carga horaria semanal	Horas/actividad			
		Nº	%	Nivel de educación	Dónde se cumplen
Acre	30	10	33,33%	EI/EF/EM	50% en la escuela
Alagoas	20	4	20%	EF iniciales	50% en la escuela 60% en la escuela
	40	5	25%	EF finales/EM	
		12	30%	EF iniciales	
		10	25%	EF finales/EM	
Amapá	20	12	40%	EF iniciales/EI	En la escuela
	40	24		EF finales/EM	
Amazonas	20	4/5	20%/25%	EF iniciales	En la escuela
	40	8/10		EF finales/EM	
Bahia	20	20	00%	EI/ EF iniciales	60% en la escuela
	20	6	30%	EF finales/EM	
	40	12	30%	EF y EM	
	40	12	30%		
Ceará	20h	4	20%	EF iniciales	En la escuela
	40h	8		EF finales/EM	
Distrito Federal	20(not)	15	37%	EF iniciales/EI	En la escuela
	40(dia)	10	25%	EF finales/EM	
Espírito Santo	25	9	33,33%	EF iniciales/EI EF finales/EM	En la escuela
Goiás	20	6	30%	EI/EF/EM	1/3 en la escuela
	30	9			
	40	12			
Maranhão	20	4	20%	EF iniciales/EI EF finales/EM	En la escuela
Mato Grosso	30	10	33,33%	EF/EM	No informa
Mato Grosso do Sul	20	5	25%	EF iniciales/EI	60% en la escuela
	40	10	25%	EF finales/EM	
Minas Gerais	24	6	25%	EF/EM	33,33% en la escuela
Pará	20	4	20%	EI/EF/EM	Escuela o fuera
	30	6			
	40	8			
Paraíba	30	10	33,33%	EF iniciales/EI	Parte en la escuela
	40	20	50%	EF finales/EM CEPES	
Paraná	10	2	20%	Profesionalizante	En la escuela
	20	4		EI/ EF iniciales.	
	40	8		EF finales/EM	
Pernambuco	30	6	20%	EF iniciales/EI	En la escuela
	40	12	30%	EF finales/EM	
Piauí	20	6	30%	EI/EF/EM	No informa
	40	12			

Estado	Carga horaria semanal	Horas/actividad			
		Nº	%	Nivel de educación	Dónde se cumplen
Rio de Janeiro	16 22 30 40	0 10	- 33,33%	EF finales/EM EF iniciales/EI EF finales/EM Todas las etapas	No informa
Rio Grande do Norte	30h	5	<20%	EI/ EF/EM	No informa
Rio Grande do Sul	22 o 44 20 a 40	2 o 4 4 8	10% 20%	EF iniciales/EI EF finales/EM	En la escuela
Rondônia	20 40 20 40	10 20 5 10	50% 25%	EF iniciales EF finales/EM	Parte en la escuela
Roraima	25	5	20%	EF iniciales/EI EF finales/EM	En la escuela
Santa Catarina	20 40 10 20 30 40	- - 2 4 6 8	0% 20%	EF iniciales EF finales/EM	En la escuela
São Paulo	24 30 40 12	4 5 7 2	<20%<20%	EF/EM	2 h en la escuela 3 h en la escuela 3 h en la escuela 2 h en la escuela
Sergipe	40 DE	15 10	37,5% 25%	EI/EF/EM	1/3 en la escuela 2/3 a criterio del docente 3/5 en la escuela 2/5 a criterio del docente
Tocantins	20 40	4 8	20%	EF/EM	En la escuela

EI: Educación Infantil. EF: Educación Fundamental. EM: Educación Media.

Fuente: Conselho Nacional de Secretarios de Educação (CONSED)

**Anexo III. Carrera docente en cuatro municipios del área metropolitana de Rio de Janeiro (2013)**

Municipios	Plano de Carrera vigente	Jornada(s) de trabajo	Horas -actividad (trabajo extra clase considerado parte de la jornada laboral)	Salario inicial	Evaluación de desempeño e incentivos económicos	Avances en la carrera por titulación y tiempo de servicio
Duque de Caxias	Ley 1.070 de 1991.	Docente II 22.30 horas, Docente I 15 horas y Especialista 16 horas.	Sí, pero menos de un tercio.	1640 reales.	No.	Cambio de nivel por tiempo de servicio cada cinco años (con 12% de incremento). Siete clases que corresponden a diferentes títulos (nivel medio, nivel medio y estudios adicionales, licenciatura corta, licenciatura plena, licenciatura plena más especialización, maestría y doctorado).
Nova Iguaçu	Ley 4007 de 2009.	Docente I 20 horas y Docente II 14.40 horas.	Un tercio de la carga horaria.	1185 reales.	No.	Cambio de nivel por tiempo de servicio cada cinco años. Seis clases.
Belford Roxo	Ley 723 de 1998.	20 horas.	Un tercio de la carga horaria.	1212 reales.	No.	Cambio de nivel por tiempo de servicio cada cinco años (con 8% de incremento). Seis clases.
São Gonçalo	Ley 008 de 2003.	Docente I con 16 horas y Docente II con 22 horas.	Sí, pero menos de un tercio.	566 reales.	No.	Cambio de nivel por tiempo de servicio cada cinco años. Seis clases.

Obs. Si se excluye al municipio de Rio de Janeiro, son los cuatro mayores sistemas de educación municipal del área metropolitana de Rio de Janeiro. El salario inicial corresponde a la menor formación, la formación en nivel medio, sin incremento por tiempo de servicio.  
Fuente: Tabla construida por Juliana Gomes Moreira.



# **LA REGULACIÓN DEL TRABAJO DE MAESTROS Y PROFESORES EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN PARAGUAY**

Ana Vitar



## Índice

Presentación .....	223
Resumen ejecutivo .....	224
1. Educación y sociedad en cifras.....	225
2. El trabajo docente en la transición democrática .....	230
2.1. El contexto societal post-stroonismo .....	231
2.2. La importancia del binomio educación-democracia .....	235
2.3. Surgimiento y desarrollo de los sindicatos en el campo de la educación .....	237
2.4. Demandas y movilizaciones sindicales.....	240
3. La regulación del trabajo docente .....	242
3.1. Quiénes son considerados docentes .....	242
3.2. Sobre el ingreso a la docencia .....	243
3.3. La carrera docente: duración, promoción, movilidad y retiro.....	246
3.4. Sobre cargos y puestos de trabajo.....	248
3.5. Sobre las remuneraciones .....	251
3.6. Sobre derechos, deberes y sanciones .....	253
3.7. Sobre la evaluación del desempeño .....	255
3.8. El trabajo docente en la educación de gestión privada.....	258
3.9. El ejercicio de la docencia en la universidad .....	259
4. Trabajo docente: escenarios, actores y procesos .....	261
4.1. Lógicas políticas e institucionales .....	262
4.2. Condiciones materiales y salariales del trabajo docente .....	264
4.3. Democratizar la educación: una construcción colectiva.....	266
4.4. El trabajo docente: propuestas y experiencias .....	270
4.4.1. La carrera docente y el puesto de trabajo en la mira del Gobierno y de los gremios .....	270

4.1.2. Trabajo docente, formatos escolares y organización del currículum.....	275
Para concluir .....	276
5. Bibliografía y fuentes .....	277
5.1. Bibliografía consultada.....	277
5.2. Fuentes documentales.....	280
5.3. Fuentes legales .....	280
5.4. Entrevistas realizadas.....	281

## Presentación

Los cuatro capítulos que componen este informe sobre “La regulación del trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo de Paraguay” presentan un conjunto de cuestiones abordadas desde distintos ángulos. En el capítulo 1 se exponen las principales características de la educación nacional, incluyendo algunas cifras que permiten visualizar la dimensión del sistema y la distribución territorial de instituciones, docentes y alumnos, con referencias a los sectores de gestión estatal y privada.

En el siguiente capítulo se caracteriza el escenario político, social y sindical de recuperación del Estado de derecho, momento de sanción de las principales normas del sector: Ley General de Educación, Estatuto del Educador Profesional y su reglamentación. Se enfoca aquí la legislación educativa como objeto y resultado de procesos de decisión política y de consensos construidos en el marco de las relaciones multideterminadas entre Estado, sociedad y docencia, sin que ello llegue a resolver la conflictividad asociada al contenido o la aplicación de las normas.

El tercer capítulo describe los principales aspectos del Estatuto del Educador Profesional y su reglamentación: ingreso, desempeño y retiro de la carrera docente. Se consideran asimismo resoluciones ministeriales insoslayables en lo atinente a la regulación laboral en el campo en cuestión, como es el caso del mecanismo de concurso público de ingreso a la docencia o la evaluación del desempeño. El capítulo incluye además una breve referencia al sector privado y a la Educación Superior universitaria.

El último capítulo plantea algunas hipótesis referidas a la efectividad de la legislación, puesto que la sanción de una norma constituye un hito de importancia, si bien en su aplicación se generan múltiples mediaciones resultantes de la influencia de factores internos y externos al sistema educativo. A este respecto, se hace referencia a lógicas político-institucionales, discursos y proyectos pedagógicos vinculados con diferentes aristas del trabajo docente con el propósito de dar cuenta de los variados procesos y de la acción de los múltiples sujetos que inciden de diversa manera en la regulación del trabajo docente. Se trata, en suma de una reflexión orientada a visualizar el carácter sistémico y la “vitalidad” de los elementos que influyen en la determinación del sentido y las condiciones de aplicación de una norma.

La elaboración de este informe ha significado un importante esfuerzo, dada la dispersión de las fuentes de información y las sucesivas modificaciones (si bien generalmente menores) de los marcos legales, no siempre de fácil acceso. Destacamos por ello las orientaciones brindadas por las personas entrevistadas, que han facilitado la búsqueda de datos y la interpretación de los procesos analizados. Resta, entonces, agradecer estas valiosas contribuciones ofrecidas por funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura, representantes de organizaciones sindicales y académicos que

brindaron informaciones clave sin reticencia alguna; hacemos extensivo este reconocimiento a los colegas de la oficina de la OEI en Asunción.

Sin duda, este informe ha de ser objeto de múltiples lecturas y diversas recepciones y corresponde a los lectores pronunciarse sobre los argumentos aquí vertidos. Nuestro propósito ha sido abordar la regulación del trabajo docente sin eludir el compromiso de la interpretación y la necesaria prudencia que su estudio requiere, sobre todo a la hora de complementar la descripción con un análisis del contexto de origen y de aplicación de los marcos legales. Detrás de estas reflexiones hay, por nuestra parte, el interés de subrayar la importancia de profundizar líneas de investigación sobre tan compleja problemática con el fin de seguir pensando en alternativas de mejora del trabajo docente.

## **Resumen ejecutivo**

El análisis de la regulación del trabajo docente en Paraguay da cuenta de la naturaleza política y el carácter de “construcción social” de las normas, por cuanto su sanción es resultado de decisiones gubernamentales y del protagonismo del sindicalismo docente, sin que ello signifique olvidar la influencia del contexto posdictadura de los países del Cono Sur. Desde esta perspectiva, se destaca la importancia de lo político, tanto en la constitución de una institucionalidad democrática que otorga un nuevo sentido al sistema educativo y a la organización de la actividad docente, como en las prácticas de diferentes sujetos, bien orientadas a profundizar el alcance de los nuevos derechos instituidos o, por el contrario, a continuar con pautas de comportamiento que la legislación pretende erradicar.

Estos dos planos de lo político (analíticos, desde luego) muestran, en cierto sentido, el origen y desarrollo de las regulaciones sobre el trabajo docente. Aunque la frontera no puede separarse de forma nítida, cabe distinguir un primer momento a partir de la recuperación de la democracia (1989) y, con ello, de libertades y derechos conculcados durante la dictadura. En el campo de la educación, el “clima de época” se tradujo en el valor del binomio educación-democracia y en la formulación de políticas educativas y de normas legales orientadas a construir la mejora de la educación y a lograr la adhesión a determinados principios políticos y pedagógicos. La promulgación de una ley general y las expectativas suscitadas por el proceso de reforma del sistema educativo son un claro ejemplo de dicha dinámica. En lo concerniente a la situación laboral del magisterio, esta tendencia se tradujo en la mejora de las retribuciones salariales y la factibilidad de sindicalización, con la consecuente expansión de asociaciones gremiales. Puede afirmarse que el corolario de este proceso fue la sanción del Estatuto del Educador Profesional, cuya “juventud” (fue aprobado recién en 2001) contrasta con las

normas de otros países de la región. Cabe destacar asimismo que el período estuvo signado por una crítica situación económica, hecho que provocó innumerables manifestaciones de protesta; incluso la misma promulgación del Estatuto se concretó tras diez días de huelga del magisterio.

Un segundo momento puede situarse aproximadamente a partir de mediados de la pasada década, cuyos rasgos más notorios fueron la concreción de muchas de las condiciones laborales y salariales establecidas con anterioridad y la regulación de ciertos aspectos de la carrera docente, fundamentalmente el ingreso por concurso, la evaluación del desempeño y la acreditación de la calidad de las instituciones formadoras del magisterio. En el curso de 2013, el Ministerio de Educación y Cultura se propuso redefinir la carrera docente, tanto en lo referido a la formación inicial como a su estructura horizontal y vertical.

A pesar de los logros alcanzados, continúan vigentes reivindicaciones planteadas por los sindicatos del sector, que aluden fundamentalmente a la necesidad de incrementar el presupuesto destinado a la educación a fin de dar cumplimiento a las remuneraciones, prestaciones sociales y pautas laborales establecidas en la legislación. La crítica gremial se sitúa asimismo en el plano profesional y en el de la política pública, por cuanto aboga por la consolidación de una educación igualitaria y de calidad y por la definición de una carrera docente que atienda al desarrollo profesional y asegure adecuadas condiciones laborales.

En suma, se advierte la complejidad de la regulación del trabajo docente, dado que la promulgación de las normas estatutarias no marca el fin de un proceso, sino su carácter dinámico. El Estatuto del Educador Profesional expresa la voluntad del Estado de hacer realidad el imperativo político y ético de garantizar los derechos de la docencia, pero la aplicación de esta norma muestra acuerdos y convergencias entre el Gobierno y los sindicatos, a la vez que dificultades materiales y racionalidades político-partidarias que afectan el cumplimiento efectivo de la ley (si bien éstas no pueden considerarse entidades autosuficientes, sino procesos móviles en permanente recreación).

## **1. Educación y sociedad en cifras**

La República del Paraguay es un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, cuya forma de gobierno es una democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. Este reconocimiento se extiende a los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la organización del Estado (Constitución Nacional de 1992). La estructuración política y administrativa del país está conformada por 17 departamentos, 245 municipios y el distrito Capital (ciudad de Asunción).

En 2011 la población total del país ascendía a 6 561 785 habitantes, con un índice de ruralidad de poco más del 40%<sup>1</sup> y una distribución territorial concentrada en la región oriental, donde se radica aproximadamente el 95% de la población.<sup>2</sup> La diversidad étnica, cultural y lingüística del país se advierte en sus veinte etnias y cinco familias lingüísticas; los resultados preliminares del III Censo Indígena 2012 registran una población indígena de 115 944 personas, radicadas en 772 comunidades.<sup>3</sup>

La distribución de los ingresos de la población a nivel nacional presentaba en 2011 un coeficiente de Gini situado en 0,566.<sup>4</sup> En el área rural, la pobreza total afectaba ese mismo año aproximadamente al 45% de su población, mientras que en el área urbana la cifra ascendía a 24%.<sup>5</sup>

El gobierno, la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales. La participación social e institucional está representada en consejos de educación existentes en cada departamento;<sup>6</sup> en el ámbito nacional, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es responsable de proponer políticas culturales y de acompañar la implementación de cambios en el sistema educativo. En el marco del proceso de reforma educativa de los años noventa, el MEC impulsó la desconcentración de servicios tales como actualización de docentes, complemento nutricional y control sanitario, construcciones escolares, estadística y selección del personal docente.

El sistema educativo nacional incluye la educación de régimen general (educación formal, no formal y refleja), de régimen especial y otras modalidades de atención.

- ▶ La educación formal comprende los niveles de Educación Inicial (EI), Escolar Básica (EEB), Media (EI) y Superior (ES) y las modalidades de educación artística, permanente, rural, indígena y especial.

---

<sup>1</sup> Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Presidencia de la República (DGEEC), Anuario Estadístico 2011.

<sup>2</sup> La otra región es la occidental, también denominada "Chaco"; el río Paraguay constituye el límite natural entre ambas regiones.

<sup>3</sup> El pueblo Mbya es el más numeroso, ocupando los pueblos Ava Guaraní y Nivaclé el segundo y tercer lugar (respectivamente) entre los que cuentan con mayor cantidad de población.

<sup>4</sup> El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso: el coeficiente 0,0 indica que cada uno de los miembros de una determinada sociedad recibe un ingreso similar, mientras que un coeficiente de 1.0 mide el grado máximo de desigualdad. DGEEC, EPH, 2011. No incluye datos de los departamentos Boquerón y Alto Paraguay.

<sup>6</sup> La integración de los consejos a propuesta de la comunidad debe contar al menos con representantes de la gobernación, de la Junta Departamental, del municipio, del Centro Regional de Educación, de la Coordinación Departamental de Supervisión, de la Supervisión técnico-pedagógica y administrativa, de universidades, de institutos de formación docente, de padres y de la Iglesia.

- ▶ Otras modalidades de atención educativa son la Educación Básica Bilingüe para Jóvenes y Adultos (que atiende a jóvenes y adultos de 15 años o más); la Educación Media Alternativa de Jóvenes y Adultos (destinada a personas de 17 años o más); la Educación Media a Distancia para Jóvenes y Adultos y la Formación Profesional, que brinda diversas ofertas para el ámbito laboral.
- ▶ La obligatoriedad y gratuidad de la EEB fue establecida en la Constitución de 1992 y en la Ley General de Educación (1988); en 2010, la Ley 4088 extendió la obligatoriedad y gratuidad a la EI y a la EM.

La estructura del sistema educativo formal comprende los siguientes niveles:

<b>Niveles de educación</b>	<b>Edad correspondiente</b>
Educación Inicial <sup>7</sup>	5 años
Educación Escolar Básica (1°, 2° y 3° ciclos)	6 a 14 años
Educación Media (bachillerato diversificado, científico y técnico)	15 a 17 años
Educación Superior <sup>8</sup> (universidades e institutos superiores)	18 y más años

La Ley General de Educación establece que la asignación presupuestaria para el sector en ningún caso podrá ser menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación, a la vez que prevé la asignación de aportes de gobernaciones y municipios de acuerdo con las políticas de descentralización y la administración de sus respectivos presupuestos.

Las tablas presentadas a continuación muestran la distribución de instituciones, docentes y alumnos en los niveles de EI, de EEB y de EM.

<sup>7</sup> La Educación Inicial incluye un primer ciclo no obligatorio, destinado a niños de 3 y 4 años.

<sup>8</sup> La Ley General de Educación establece además la educación de posgrado, para la que es requisito la culminación de la etapa de grado o la acreditación de conocimientos y experiencias suficientes para su cursado.

Tabla N.º 1  
Educación inicial: instituciones y docentes  
Total país, año 2010

Educación Inicial	Instituciones <sup>9</sup>	Docentes <sup>10</sup>	Alumnos
		5729	8493

Fuente: Estadística Educativa 2009, Dirección General de Planificación Educativa, MEC.

En la EI (modalidad formal), el 64% de la matrícula asiste a establecimientos urbanos, de los cuales el 69% viene del sector estatal. En las modalidades formal y no formal, la cantidad de docentes que trabaja en áreas urbanas es superior a la cantidad que se desempeña en zonas rurales. El 64% de los maestros se desempeñan exclusivamente en el sector estatal. En cuanto a la distribución de instituciones por zona, el 62% se ubica en ámbitos rurales.

Tabla N.º 2  
Educación Escolar Básica y Media: instituciones y docentes  
Total país, año 2010

Nivel de educación	Instituciones	Docentes	Alumnos
Total	10 672	91 034	1 948 021
EEB	8274	65 223	1 722 111
EM	2398	25 811	225 910

Fuente: Estadística Educativa 2009, Dirección General de Planificación Educativa, MEC.

La EEB y la EM presentan variaciones según se considere la relación urbano-rural o la relación estatal-privado:<sup>11</sup>

- ▶ En la EEB, aproximadamente el 68% de las instituciones están localizadas en zonas rurales, mientras que el mayor número de alumnos se registra en las áreas urbanas (58%).
- ▶ En la EEB, el porcentaje de alumnos de zonas rurales varía según ciclo: en el 1º ciclo, asciende al 47%; en el 2º, al 44% y en el 3º, al 33%. En la EM los alumnos que asisten a establecimientos rurales representan el 25% de la matrícula total del nivel.
- ▶ En el total del país, los establecimientos estatales concentran el 81% de la matrícula de escuelas urbanas y rurales.

<sup>9</sup> Una institución puede ofrecer más de un nivel o modalidad, y es contabilizada en cada uno de ellos; por tanto, el total de instituciones por nivel no corresponde exactamente al total de instituciones. Además, existen instituciones que tienen más de un local, ubicados en diferentes territorios. Esta aclaración es valedera para la EI, EEB y EM.

<sup>10</sup> Un docente puede enseñar en más de un nivel y es contabilizado en cada nivel.

<sup>11</sup> Estadística Educativa 2009, MEC.

- ▶ En términos de eficiencia interna, se observa que del total de alumnos matriculados en los dos primeros ciclos de la EEB, el 5,2% son alumnos repitentes, y el mayor porcentaje de repitencia se presenta en las zonas rurales (6,3%). El porcentaje más bajo de repitencia se presenta en la EM (0,8%).
- ▶ Los datos de 2010 indican que los estudiantes de la modalidad indígena asisten en su totalidad a escuelas estatales y representan el 2% del total de la matrícula de la EEB (Anuario Estadístico 2010, MEC).

En términos generales, puede destacarse que las diferencias existentes entre zonas urbanas y rurales y el sector de dependencia (estatal, privado y privado subvencionado) obedecen fundamentalmente a la relación entre educación y pobreza:

- ▶ La tasa de analfabetismo en el total del país asciende a 4,7%, cifra que oscila entre 3,2% en las áreas urbanas y 7,2% en las rurales.<sup>12</sup>
- ▶ El 7,4% de los niños de entre 6 y 14 años no asiste a una institución de enseñanza formal: en las zonas urbanas se registra un 2% y en las rurales un 5,4%.<sup>13</sup>
- ▶ En la zona rural la tasa bruta de ingreso a la EEB es elevada (102,4%), cifra que revela el ingreso tardío a la escuela, ya que lo hacen a una edad superior a la estipulada por la normativa; se incorporan a la EEB en la edad oficial aproximadamente 7 de cada 10 niños de 6 años de edad que viven en zonas rurales (MEC, Estadística Educativa 2009).
- ▶ El promedio de años de estudios de la población de 15 años o más es de 8,3. La diferencia entre las zonas urbana y rural es de 3,3 años: en promedio la población de 15 años o más que viven en zonas urbanas estudia aproximadamente 3 años más que las del mismo grupo de edad de las zonas rurales (MEC, Estadística Educativa 2009).

Según datos de 2009 (Estadística Educativa del MEC), los principales rasgos que definen el perfil de los docentes indican:

- ▶ Un predominio de mujeres, si bien los porcentajes varían según el nivel de educación: mientras que en la EI el número de mujeres docentes asciende a 84%, en la EM disminuye a 61%.
- ▶ El plantel docente es relativamente joven, aunque la estructura de edades varía de acuerdo con el nivel de enseñanza. Los docentes de menos de 40 años representan el 83% de la EI; el 73% de los dos primeros ciclos de la EEB; el 68% del tercer ciclo y el 65% de la EM.

---

<sup>12</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2011, DGEEC. No incluye datos de los departamentos Boquerón y Alto Paraguay.

<sup>13</sup> Ídem.

- ▶ La mayor cantidad de docentes se concentra principalmente en los dos primeros ciclos de la EEB, en las zonas rurales y en el sector estatal, fenómeno asociado a la mayor cantidad de instituciones educativas existentes en dichos ámbitos. En el 3° ciclo de la EEB, en cambio, es mayor el número de docentes en las zonas urbanas; en la EM se duplica la cantidad de docentes que enseñan únicamente en escuelas urbanas.
- ▶ Del total de docentes que trabajan en instituciones de EI, EEB y EM, más del 60% lo hace en el sector estatal exclusivamente.
- ▶ En cuanto a la formación, los datos disponibles muestran una situación muy diversa. En la EI más del 77% de los maestros han concluido la formación docente.<sup>14</sup> En la EM, menos del 50% de los profesores cuenta con esta formación (aunque el 40,4% concluyó la educación universitaria y casi el 5% realizó algún curso postsuperior universitario).<sup>15</sup> En el 3° ciclo de la EEB, principalmente en escuelas indígenas y rurales, se registra un mayor número de docentes con formación académica.
- ▶ El porcentaje de maestros que reside en una localidad diferente de la que trabaja es de 32,9%, situación que afecta básicamente a quienes ejercen en el medio rural. Los docentes que tienen un trabajo adicional representan el 21% del total (Faluz y Goldberg, 2011).<sup>16</sup>

## 2. El trabajo docente en la transición democrática

La perspectiva adoptada en el marco de referencia general del estudio interpreta la regulación de las relaciones laborales a la luz de procesos históricos y sociales, lo que lleva a afirmar que la sanción de una norma no es un “punto final” sino un proceso abierto a disputas y propuestas de modificación. En este marco, el análisis de la regulación del trabajo docente en Paraguay toma en cuenta la dinámica social registrada a partir de la caída de Stroessner en 1989, aspirando a efectuar una lectura que no quede presa de visiones que subrayan las marcas de las guerras en la historia nacional,

---

<sup>14</sup> Esto no significa que se cumplan los requisitos de certificación exigida, pues la cifra no discrimina si la formación docente alcanzada corresponde al nivel de EI.

<sup>15</sup> Este dato podría solapar la formación efectiva de los docentes, considerando que el reporte estadístico se refiere al nivel de formación más alto alcanzado; posiblemente una gran proporción de los profesores con nivel universitario y posuniversitario posean también formación docente.

<sup>16</sup> Faluz y Goldberg, al analizar el perfil de los docentes en América Latina en base a los datos del Segundo Estudio Regional sobre Calidad Educativa (SERCE), aclaran algunas de las restricciones de la información disponible, por cuanto únicamente alcanza a docentes en actividad en los grados tercero y sexto.

la vocación aislacionista del país o una pasividad social sustentada en el arraigo del autoritarismo y el militarismo.

## 2.1. El contexto societal post-stroenismo

La caída de Stroessner después de un período dictatorial extendido entre 1954 y 1989 constituyó un hito histórico de recuperación de la democracia y de abandono de un poder estatal al que Ardití (1992) había calificado de “omnívoro”, dada la conformación de un bloque compacto de poder que creó nuevas reglas de juego en la institucionalidad política a partir de la reforma constitucional de 1967.

Uno de los efectos del derrocamiento de Stroessner fue la crisis económica de los años ochenta, que debilitó el sistema clientelar sobre el que se sustentaba el régimen, fenómeno al que se sumaba la mayor complejidad de la sociedad paraguaya (que se debía a transformaciones demográficas, la expansión de relaciones de mercado y la pujanza de las crecientes demandas de diversos sectores sociales, eclesiásticos y políticos). No fueron menores las influencias del contexto histórico y geopolítico de democratización de América del Sur, el ocaso del modelo de la guerra fría y de la Doctrina de Seguridad Nacional, así como la crisis política desatada en el interior del stroenismo, que culminó con el golpe de estado de febrero de 1989 (Ardití, 1992).

Uno de los aspectos sobresalientes de la denominada transición democrática<sup>17</sup> fue la satisfacción de la ciudadanía por la vigencia de libertades públicas y de elecciones libres, así como una decidida voluntad de transformación, fundada en la creencia de la capacidad de la nueva institucionalidad para resolver los problemas que afectaban al país (Rivarola, 2000). Este “clima de época” otorgaba valor a los derechos humanos; se destacaban las campañas de educación cívica que estimulaban la participación, la difusión de principios democráticos y el apoyo a los procesos electorales.<sup>18</sup>

Como sucedió en otros países de la región, los primeros años de la recuperación democrática estuvieron signados por reformas institucionales y jurídicas, especialmente en el ámbito político-social, lo que suscribió al país a compromisos y convenciones mundiales en la materia. Ejemplo de ello son la reforma de la Ley Electoral en 1990, la reforma de la Constitución Nacional (1992), la sanción de los códigos Civil y Laboral (1993), la Ley General de Educación (1998) y la Ley de la Función Pública (2000), entre

---

<sup>17</sup> Algunas lecturas sobre el proceso de “transición” iniciado en 1989 ponen en duda la pertinencia de este concepto para caracterizar ese momento histórico. Ardití (1992) señala que la transición paraguaya difiere de lo registrado en otros países del Cono Sur: más que recuperar o reformar un régimen de gobierno, era menester fundar la institucionalidad democrática y desestructurar, simultáneamente, el orden creado por el stroenismo.

<sup>18</sup> Pueden mencionarse la “Cruzada por la participación ciudadana” de 1988 y su reestructuración, al año siguiente, en el grupo “Participa” y “Decidamos” un consorcio de doce ONG que capacitó a cuarenta mil personas para las elecciones de 1989 (Ardití, 1992).

otras normas. El propósito que animaba a diversos sectores era evitar la concentración de poder por parte del Poder Ejecutivo, conformar un concepto ampliado de democracia con componentes participativos y pluralistas (tales como *referendum* e iniciativa popular), a la vez que proteger los derechos humanos e introducir principios del estado social (por ejemplo, el derecho al trabajo en la norma constitucional). A ello se agrega en 1991 la integración de Paraguay al Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En materia de intervención estatal, en cuanto a la política social, se destaca el aumento del gasto del Gobierno central en este rubro, que alcanzó en 1998 el 8,2% del PIB. Otro indicador positivo fue el incremento de la inversión en educación a fines de los años noventa, plasmado en el aumento del gasto educativo en relación con el total del gasto social, que pasó de un 35,9 % en 1980 a casi un 50% en 1998. Junto a ello, desde la Secretaría de Acción Social dependiente de la Presidencia de la República se promovía la coordinación de una política social prioritariamente dirigida a combatir la pobreza, en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Social (Núñez, 2002).

Estos esfuerzos contrastaban, sin embargo, con una crítica situación socioeconómica, agudizada en los años ochenta a raíz de la culminación de las obras de la represa de Itaipú, que había representado una importante inyección económica en los años setenta (Palau, 1997). En los años noventa, la pobreza (sobre todo la rural), el desempleo y el subempleo afectaban a casi el 40% de la población; la Encuesta de Hogares 1997-1998 mostraba que casi el 20% del desempleo afectaba a jóvenes de entre 15 y 29 años (Núñez, 2002). El crecimiento de la desigualdad registraba la variación del coeficiente de Gini, que de 0,36 en 1990 ascendió a 0,57 en el período 1999-2000. Se presentaba además un decrecimiento del PIB (-0,4% en el período 1990-2000), el déficit fiscal, el crecimiento de la deuda pública y la devaluación del guaraní frente al dólar, así como la consolidación del modelo agroexportador.<sup>19</sup> A ello se sumaba la heterogeneidad productiva, en virtud de la coexistencia de sectores altamente competitivos (soja, carne, madera) y la pauperización de campesinos y pequeños productores ocasionada por la concentración de la tierra y la expansión de la producción sojera.<sup>20</sup>

En esta situación se generaron movimientos de protesta y las demandas sociales ocuparon el centro del espacio público. Riquelme (2011) afirma que ya durante el stronismo se había registrado un clima de participación,

---

<sup>19</sup> Serafini Geoghegan (2008) señala que en el período 1999-2000 la exportación de productos primarios representaba un 68,5% del total de las exportaciones, mientras que en este rubro el promedio del conjunto de los países del MERCOSUR ascendía a 33,7%. En términos de exportación de manufacturas de alta tecnología, en el mismo bienio Paraguay registraba un 0,9%, mientras que el promedio de los restantes países del MERCOSUR era de 8,6%.

<sup>20</sup> La concentración de la tenencia de la tierra es atribuida por diversos autores a la donación de latifundios realizada por Stroessner a militares y políticos de su círculo más íntimo, hecho que generó innumerables conflictos y movilizaciones campesinas (Riquelme, 2011).

aunque éste no tuvo una proyección política de envergadura. El autor alude, en este sentido, a una dinámica de solidaridades de carácter mutualista y localista, que llevaron a numerosos grupos a mejorar caminos, escuelas y campos de deportes. Estos límites fueron sobrepasados cuando las Ligas Agrarias extendieron sus áreas de actuación y de influencia a nuevos espacios territoriales, lo que produjo las represiones de 1975 y 1976.

La recomposición del tejido social iniciada en la década del ochenta<sup>21</sup> ha llevado a plantear que la transición social comenzó antes que la transición política (Flecha y Martini, 1994). A este respecto, el “clanicazo” (abril de 1986) constituyó uno de los mayores símbolos de la resistencia ciudadana protagonizada por estudiantes y organizaciones sociales y políticas como respuesta a la represión de los reclamos salariales de trabajadores del Hospital de Clínicas<sup>22</sup> ordenada por Stroessner. La proliferación de las protestas ciudadanas ha llevado a algunos autores a afirmar su influencia decisiva en “el principio del fin” de la dictadura:

Emergen –o quizás resurgen– nuevos actores del quehacer público: los movimientos sociales. No habían sido invitados a actuar en el escenario nacional ni fueron siempre bienvenidos cuando lo hicieron. Y, sin embargo, con una tenacidad incontestable, han pasado a ocupar un espacio que ayer les estaba prohibido e, incluso, a crear espacios nuevos, modos de actuar y de pensar que no existían, que habían sido olvidados o que la sociedad se negaba a reconocer y hoy debe aceptar (Arditi, 1987: 21).

Ya en los años noventa, la creación de frentes populares fue uno de los avances más significativos del movimiento social, no sólo por el número de organizaciones –campesinas, obreras, sin techo, indígenas, mujeres, partidos políticos progresistas– sino también por el interés de promover profundos cambios sociales, económicos y políticos. Ejemplo de ello fue el “marzo paraguayo” de 1999, una semana de lucha ciudadana y de masiva movilización como reacción al asesinato del vicepresidente Argaña, que coincidió con la marcha anual de miles de manifestantes de la Federación Nacional Campesina (FNC). En los inicios del tercer milenio se registraron otros hechos de importancia, como la reacción ante los proyectos de privatización

---

<sup>21</sup> Protagonizado, entre otros, por el Movimiento Campesino Paraguayo, la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas, el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT-P) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay.

<sup>22</sup> Hospital Escuela de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Asunción.

de empresas públicas<sup>23</sup> y el reencuentro de organizaciones campesinas, cuya escisión se había producido en 1998.<sup>24</sup>

El movimiento campesino fue uno de los principales actores de la protesta, cuyas demandas aludían a la tenencia de la tierra, la disponibilidad de créditos blandos y de asistencia técnica, la definición del precio justo de los productos, entre otras reivindicaciones, empleando como métodos de lucha la ocupación de tierras, las movilizaciones y los cortes de rutas (Fogel, 2006). A partir de 1994 los campesinos realizaron una movilización anual a Asunción para presentar sus reclamos al Gobierno, y en 2001 se registraron setenta y tres casos de protestas por conflictos de tierra, con un total de alrededor de casi dos mil detenciones (Pilz, 2002: 27).

En el análisis de esta dinámica no pueden omitirse las luchas sindicales, fundamentalmente plasmadas en la experiencia del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT-P).<sup>25</sup> Su relevancia como central sindical “alternativa” a la oficialista trascendió su breve existencia (1985-1989), pues abrió el camino a ulteriores experiencias de sindicalismo autónomo, como es el caso de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), con peso significativo en el escenario político durante los primeros años de la transición democrática. A partir de 1989 la expansión del movimiento sindical fue notable; en 1990 se registraron aproximadamente cuatrocientas organizaciones sindicales, cuyos afiliados constituían cerca del 10% de la PEA. El mayor crecimiento correspondió a la CUT, seguido por la Central Nacional de Trabajadores (CNT).

Lo que se denominó entonces el “boom” del sindicalismo tuvo repercusiones, obviamente, en la magnitud de las protestas, concentradas fundamentalmente en la recuperación de derechos básicos laborales.<sup>26</sup> En 1989 se produjeron 42 conflictos, mientras que entre 2000 y 2001 se registraron 118 huelgas y 176 manifestaciones (Pilz, 2002: 29). En el transcurso de la primera

---

<sup>23</sup> Esta resistencia fue liderada por el Frente en Defensa de los Bienes Públicos y el Patrimonio Nacional y la Plenaria Popular contra el Terrorismo de Estado, ambos integrados por organizaciones campesinas, sindicales y políticas, cuya unión en el Congreso Democrático del Pueblo (CDP) fue decisiva para movilizar las protestas. Además de las acciones contra los proyectos de privatización, el CDP organizó movilizaciones y bloqueos de rutas, exigiendo la reforma de la banca pública y de la Ley Antiterrorista (Riquelme, 2011).

<sup>24</sup> Esta integración corresponde a la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC).

<sup>25</sup> El MIT fue una pieza clave del protagonismo social y el resurgimiento del movimiento sindical desarticulado tras la represión de la huelga general de 1958 y la posterior cooptación de la Central Paraguaya de Trabajadores (CPT) por el régimen dictatorial (Céspedes, 1989). Arditi y Rodríguez (1987) señalan que la lucha del MIT-P se llevó a cabo en un plano de autonomía respecto del gobierno, de partidos políticos y de Iglesias, trascendiendo las habituales reivindicaciones sindicales para dar cabida a la valorización de la democracia.

<sup>26</sup> El sindicalismo también extendió su participación al ámbito político; en 1991 impulsó una nueva fuerza política, el movimiento Asunción para Todos, liderado por un sindicalista de la CUT, elegido intendente de Asunción para el período 1991-1996.

década del milenio, los principales protagonistas de las movilizaciones fueron los funcionarios públicos en rechazo de la política privatista, mientras que en 2001 el sindicalismo docente se convertía en el actor principal de la protesta, en reclamo de la sanción del Estatuto del Educador Profesional.

La participación del movimiento social en pos de la conquista de derechos sociales y políticos tuvo claros avances en los años noventa, tanto por el contenido de los reclamos como por el hecho de obtener ciertos reconocimientos por parte del Gobierno. Los ejes de las reivindicaciones fueron la reforma agraria en el caso de los campesinos, mientras que la tenencia de la tierra era el principal reclamo de los indígenas y la vivienda solicitada por los sin techos; el magisterio y otros trabajadores estatales luchaban por incrementos salariales y beneficios sociales; la igualdad y no discriminación era la bandera de las mujeres y otros grupos sociales. Un rasgo distintivo de la mayoría de estos movimientos fue su relativa autonomía respecto de los partidos políticos, la revalorización de la cultura y la identidad, el protagonismo de grupos otrora silenciados, la preocupación por los problemas ambientales y, en particular, la importancia del arraigo territorial. Palau (1997) afirma que la tónica de estas reivindicaciones probablemente constituyó la mayor fortaleza de estos grupos, cuyo contenido más “moderno” contrastaba con el de otras agrupaciones.

Sin embargo, también cabe destacar la debilidad de los movimientos sociales y sindicales para lograr articulaciones y alianzas sostenibles, funcionando muchas veces como espacios paralelos, lo que les restó fuerza a los movimientos, si bien en ciertas circunstancias se produjeron alianzas para la realización de acciones comunes. Respecto de la acción gremial, Núñez (2002) hace suyas las afirmaciones de Céspedes (1989), en el sentido de [que] “el proceso de transición ha influido más en el sindicalismo que éste en aquel [y que] el movimiento sindical fue incapaz de conformar la agenda de la transición y permaneció como actor social menor”.

## 2.2. La importancia del binomio educación-democracia

Las expectativas de transformación social asociadas a la democracia después de la caída de Stroessner encontraron eco en el valor otorgado a la educación para contribuir al advenimiento de un nuevo orden social, lo que generó una dinámica que abonaba la necesidad de transformar contenidos y prácticas educativas (Rivarola, 2000).<sup>27</sup> En este escenario constituyeron hitos significativos el proceso de reforma educativa iniciado en los años noventa

---

<sup>27</sup> Elías y Segovia Chaparro (2012) plantean que, si bien se ha generado un debate a raíz de la reforma educativa, resulta necesario profundizar el estudio de los procesos organizativos, de los modelos pedagógicos y de la formación de docentes durante la dictadura y sus consecuencias en el sistema educativo.

y las sanciones de la Ley General de Educación (LGE) en 1998 y del Estatuto del Educador Profesional (EEP) en 1991.

En el primer bienio de la transición no se produjeron cambios significativos, puesto que el personal y la estructura organizativa del MEC permanecieron prácticamente intactos hasta 1993 (Rivarola, 2000). La creciente presión ciudadana llevó al Gobierno a crear en 1990 el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE); entre 1995 y 1996, el CARE y funcionarios del MEC conformaron un Grupo de Diálogo Estratégico<sup>28</sup> cuyo resultado fue el Plan Estratégico Paraguay 2020, que otorgó prioridad a la educación general básica para todos y proponía la construcción de una concertación plural para el logro de una educación de calidad. Luego de la sanción de la LGE, el CARE se reestructuró, se creó el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), un órgano de carácter más político con competencias para proponer políticas culturales y de transformación del sistema educativo nacional, que funcionó como apoyo del MEC en el desarrollo de la reforma educativa.

El programa de reforma educativa de los años noventa<sup>29</sup> proponía tres objetivos estratégicos –fomentar la equidad, priorizar la calidad y mejorar la eficiencia del sistema–, el aumento de los años de escolaridad de la población y de las tasas de cobertura, retención y culminación de la escolaridad básica. Las metas de equidad proponían mitigar las desigualdades que afectaban a los estudiantes de zonas rurales y periferias urbanas mediante el acondicionamiento de edificios escolares, el fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar y la creación de un fondo Competitivo de Proyectos de Mejoramiento Educativo. Junto a ello, se promovía un concepto de calidad inscripto en el contexto histórico y sociocultural del país, con una perspectiva bilingüe e intercultural. En el marco de este proceso, la cobertura de la EI en el período 1994-2001 ascendió de 38% a 83%, mientras que la EEB en ese mismo período se incrementó del 50% al 76% (MEC-DIIE, 2011b: 83-84).

En el campo de la formación de la docencia, los planes de acción consistieron en el diseño de un sistema de formación continua en servicio y en la provisión de fondos para el perfeccionamiento pedagógico de los maestros de los tres ciclos de la EEB y de la capacidad institucional y técnica de los institutos de formación docente. El proceso de reforma educativa, inscripto en la implementación del Plan Estratégico 2020, incluía además el apoyo del Programa Educación Para Todos (UNESCO) y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC- BID) y Secundaria (MECES).

---

<sup>28</sup> El grupo contó con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

<sup>29</sup> Algunos autores aluden a la influencia del llamado Consenso de Washington en la reforma educativa, en virtud de la homogeneidad de los diagnósticos y los planes de acción (Gentili, 1998).

En cuanto a las políticas educativas de la década actual, el “Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”,<sup>30</sup> presentado en mayo de 2011, plantea como ejes estratégicos la igualdad de oportunidades en el acceso y la garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades educativos; la calidad de la educación y la gestión de políticas educativas de forma participativa y articulada entre los niveles nacional, departamental y local. Algunos de los pilares que definen la “nueva escuela paraguaya” guardan relación con un enfoque de derechos, una educación gratuita, inclusiva y crítica y una escuela abierta con autonomía pedagógica. El plan integró las propuestas de docentes y de otros sectores, recogidas en la Consulta Nacional de 2009, en la que participaron cerca de diez mil profesores de EM.

### 2.3. Surgimiento y desarrollo de los sindicatos en el campo de la educación

Como fuera mencionado, la sindicalización de los trabajadores del sector público (y, obviamente, del magisterio) estuvo prohibida durante la dictadura, si bien este impedimento no constituyó el único indicador que afectaba a los trabajadores de la educación. El sistema educativo fue considerado por el stonismo como un instrumento de control ideológico y de adoctrinamiento, así como un mercado laboral y clientelar que posibilitaba al Gobierno sumar apoyos a través de mecanismos de coacción y de estímulos prebendarios (Rivarola, 2000).<sup>31</sup> Becker y Aquino Benítez (2009) subrayan asimismo que el salario docente era aproximadamente un 30% inferior a los percibidos por sectores obreros, a lo que se sumaba la no percepción de beneficios laborales (seguridad social, aguinaldo, permisos por maternidad, entre otros). En esta situación, la derogación de la prohibición sindical en los años noventa marcó un contexto propicio para la rearticulación de los trabajadores públicos de educación, su organización sindical y el crecimiento del número de sindicatos, centrándose el grueso de las reivindicaciones en el mejoramiento de las condiciones laborales.

---

<sup>30</sup> Véase la propuesta de Cardozo en el capítulo 4 de este informe.

<sup>31</sup> Rivarola señala que, para asegurar su control y garantizar la fidelidad de los docentes, el gobierno stonista exigió la afiliación partidaria y una recomendación de un dirigente del partido, el Gobierno o las Fuerzas Armadas para lograr el acceso a un cargo. El control de las actividades políticas y sociales del magisterio se ejercía en muchos casos a través del cuerpo de supervisores, en su mayoría militantes activos del stonismo. Desde luego, el “mérito” de contar con la militancia partidaria restaba importancia a los criterios académicos, si bien una proporción importante de docentes buscaron mejorar su capacitación, a sabiendas de que las posibilidades de ascenso estaban asociadas a la adhesión al partido.

Durante el stronismo, se habían conformado asociaciones<sup>32</sup> que prestaban ayuda a los docentes para mejorar sus condiciones de vida. En 1959 surgió la Asociación de Educadores de la Capital (AEC), integrada en 1963 a la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), una organización de carácter nacional, reconocida como única representante del magisterio nacional en la Junta de Calificación del Personal Docente del entonces Ministerio de Educación y Culto.<sup>33</sup> A partir del bienio 2000-2001, la FEP inició una etapa de reestructuración interna, que se tradujo en la intensificación de reivindicaciones y movilizaciones, así como en una activa participación en la sanción del estatuto docente (Becker y Aquino Benítez, 2009). En la actualidad, es el gremio que cuenta con el mayor número de afiliados, con un total aproximado de 41 000 docentes.

En 1986 surgió la Organización de los Trabajadores de la Educación Paraguaya (OTEP),<sup>34</sup> aunque recién obtuvo su legalidad jurídica en 1992 a partir de la libertad de sindicalización establecida en la Constitución Nacional. Desde su creación, la OTEP se definió como una organización de izquierda, autónoma del Gobierno y de los partidos políticos, comprometida a nivel nacional e internacional con la lucha de movimientos sociales y otros sindicatos.<sup>35</sup> En el campo educativo se propuso articular las reivindicaciones laborales y salariales con la defensa de la educación pública gratuita y de calidad como responsabilidad y garantía del Estado. Estas preocupaciones incidieron en la organización del Congreso de Educación Popular (diciembre de 1998), en la realización de los talleres de educación democrática, en la producción de documentos y materiales de difusión y en la elaboración de

---

<sup>32</sup> Las asociaciones excluyen acciones gremiales, acotando su actividad a la mejora de condiciones de vida de los trabajadores. Están reguladas el Código Civil, a diferencia de los sindicatos, que se rigen por el Código Laboral.

<sup>33</sup> Además de la FEP, integraban el organismo funcionarios del Ministerio. La Ley 416/73 asignó a la Junta de Calificación del Personal Docente la responsabilidad de aplicar un escalafón conformado por nueve series, diferenciadas por las funciones de ejercicio, dirección, orientación o supervisión de la docencia. A su vez, cada serie comprendía distintas clases, susceptibles de ascensos quinquenales con incremento salarial, de acuerdo con la acreditación de servicios satisfactorios, títulos o certificados de estudios y méritos "excepcionales".

<sup>34</sup> La marcha de los trabajadores del Hospital de Clínicas y la represión de los manifestantes que celebraban el Día Internacional del Trabajador (1 de mayo de 1986) tuvieron decisiva importancia en su conformación.

<sup>35</sup> Pueden mencionarse a este respecto sus vinculaciones con sindicatos docentes de Brasil, Chile y Europa y su participación en el Movimiento Pedagógico Latinoamericano, que recupera los aportes de pensadores como Simón Rodríguez y Paulo Freire y se propone articular pensamiento y acción pedagógica con miras a consolidar un proyecto político emancipatorio). Por otra parte, en el momento de su conformación muchos de los maestros nucleados en la OTEP participaban en el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT-P).

una propuesta de estatuto docente. En la actualidad cuenta con aproximadamente dieciséis mil docentes afiliados, radicados en Asunción y en otras localidades del país.

En 1992 surgió la Unión Nacional de Educadores (UNE), un sindicato con representatividad nacional que nucleaba a docentes con formación humanista y cristiana, comprometidos con la protección de los derechos sindicales, laborales y humanos de los educadores. Animada por el espíritu de no acotar sus planteamientos a las reivindicaciones laborales, desde los años noventa la UNE ha bregado por la “despartidización” de la educación, por el incremento del presupuesto educativo y del salario docente, así como por la participación gremial en la gestión de la educación nacional. En los años noventa presentó un proyecto de Ley de Educación y de Estatuto del Trabajador de la Educación, organizó ámbitos de debate y reflexión y coincidió con la OTEP en la lucha por la defensa de una educación pública gratuita y de calidad.<sup>36</sup> En la actualidad cuenta con aproximadamente diecisiete mil socios, organizados en poco más de un centenar de organizaciones de base localizadas en diferentes localidades, además de promover la vinculación con otras organizaciones sindicales del ámbito nacional e internacional.

Tras la euforia de movilizaciones registradas durante el primer período de la recuperación del estado de derecho, el movimiento sindical cayó en una etapa de reestructuración y sufrió el impacto de las políticas de ajuste, del cierre de fuentes de trabajo y de procesos de fragmentación (Mirza, 2006). A la par del resquebrajamiento de las centrales sindicales producido en 1997 (seis organizaciones diferentes), en el campo del sindicalismo docente se observa una dinámica similar, básicamente ocasionada por la existencia de visiones contrapuestas en las dirigencias. En 1993, un grupo de docentes fundadores de la UNE se escindieron y conformaron la Agrupación de Docentes y Funcionarios de la Educación del Paraguay, Sindicato Nacional (ADOFEF-SN); en 1998, una nueva ruptura en la UNE culminó con la segunda escisión, la UNE-SN (que mantuvo el sector mayoritario) y la UNE. También en 1998 se produjeron divisiones en la dirigencia de la FEP y la constitución de una nueva organización, la Federación de Educadores de la Capital e Interior (FECI). En el caso de la OTEP-SN, la crisis interna derivó en una escisión que fundó el Movimiento de Acción Sindical del Magisterio Paraguayo (MAS-MP-SN).<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Un hito en la instalación de la UNE a nivel nacional fue su participación en la huelga de 1997, oportunidad en la que unificó los reclamos con la OTEP.

<sup>37</sup> Cabe mencionar asimismo la existencia de otros gremios del sector, entre los que pueden mencionarse a la Coordinadora Nacional de Directores de Área Educativa de la EEB (CONADAE), el Sindicato de Funcionarios, Empleados y Docentes del MEC (SIFEMEC), así como asociaciones integradas por docentes del interior del país; Becker y Aquino Benítez (2009) hacen referencia a la Asociación de Educadores del Guairá (AREG), de San Estanislao (AESE), del Este (AEDE), de Caazapa (AECA), entre otras (Becker y Aquino, 2009). Las asociaciones que agrupan a los docentes de la educación privada son la Asociación

Las alianzas o frentes amplios entre los gremios docentes tuvieron relativa continuidad, pero modificaron su composición en ciertas coyunturas o a propósito de determinadas reivindicaciones. Ejemplo de ello es la Alianza Sindical de Educadores del Paraguay (1997-1998), que aglutinó a la mayoría de los gremios en el rechazo del calendario escolar establecido en la LGE.<sup>38</sup> Por otra parte, la OTEP-SN y la UNE-SN coincidieron en el planteamiento de reivindicaciones gremiales y políticas, en vinculación con sectores obreros y campesinos (a través de la Coordinadora Obrero Campesina y Popular y el Congreso Popular). Otros sindicatos –ADOFEP, MAS-MP-SN, AECL, UNE y FEP– integraron la Coordinadora Nacional de Educadores (CNE), centrando sus objetivos fundamentalmente en la defensa gremial de los asociados, la despartidización de la educación y la transparencia en la selección del personal docente.

#### 2.4. Demandas y movilizaciones sindicales

En los años noventa las reivindicaciones gremiales apuntaron principalmente al mejoramiento de las condiciones laborales y salariales; sin embargo, ya en 1988 la OTEP había desarrollado una Campaña Nacional de Firmas para conseguir la equiparación salarial al mínimo legal vigente y el goce de beneficios contemplados en el Código Laboral (tales como seguro social y aguinaldo), protesta que generó la represión de sus dirigentes.<sup>39</sup> Las continuas movilizaciones por la mejora de condiciones laborales y salariales estuvieron lideradas especialmente por la OTEP, que convocó en 1990 a la primera huelga docente durante la presidencia de Andrés Rodríguez<sup>40</sup> (Núñez, 2002). A partir de esta medida, se obtuvo un reajuste salarial de alrededor del 30% para todos los docentes y, por primera vez, el cobro de aguinaldo y el pago de aportes al seguro social por parte del Gobierno. Sin embargo, recién en 1993 tras sucesivas movilizaciones de la alianza entre UNE-SN y OTEP-SN, se logró la equiparación formal del salario del docente al mínimo legal.<sup>41</sup>

---

de Instituciones Educativas Católicas (ASIEC) y la Asociación de Instituciones Educativas Privadas del Paraguay (AIEPP).

<sup>38</sup> En su artículo 114, la Ley dispone una duración del año lectivo en la EEB, media y profesional de un mínimo de doscientos días laborales (en los cuales no se incluyen los días de exámenes) y una jornada laboral de cuatro horas.

<sup>39</sup> Becker y Aquino Benítez (2009) destacan la relevancia de esta Campaña por cuanto generó una mayor vinculación entre sindicato y comunidad, así como una confrontación con el Gobierno dictatorial orientada a desmitificar las nociones de apostolado y de “ejército blanco de la paz” que el stonismo asignaba al magisterio.

<sup>40</sup> Rodríguez fue Presidente provisional después de la caída de Stroessner, en la que tuvo activa participación; se desempeñó posteriormente como el primer Presidente constitucional (1989 y 1993).

<sup>41</sup> Sobre el cumplimiento de esta equiparación, véase el capítulo 4 de este informe.

El logro de estas reivindicaciones impulsó sucesivas movilizaciones y convocatorias de huelga protagonizadas por diferentes sindicatos a lo largo de los años noventa, centradas en la solicitud de incrementos salariales y de beneficios jubilatorios. Los resultados fueron positivos: en el período 1989-1999, los docentes de primera categoría obtuvieron una mejora salarial del 107,4% (y el caso de los maestros de segunda categoría el incremento ascendió al 140%) (Becker y Aquino Benítez, 2009).<sup>42</sup> Rivarola (2000) afirma que, de manera indirecta, estos aumentos contribuyeron a recuperar el interés por la carrera del magisterio, que había declinado ostensiblemente en los años finales de la dictadura. Corresponde agregar asimismo que a partir de los años noventa se produjo una masiva contratación de docentes.

La participación gremial en los inicios del proceso de reforma educativa no fue equivalente al peso que tuvieron las luchas reivindicativas; a este respecto, los gremios expresan que sus críticas y propuestas no fueron tenidas en cuenta por el MEC,<sup>43</sup> desde otra perspectiva, se plantea que las relaciones Gobierno-gremio no fueron fluidas, dada la existencia de varias organizaciones gremiales que se disputaban la representatividad, así como la falta de una definición clara en la política ministerial, factores que han impedido acordar las bases de una efectiva concertación entre los gremios docentes y las autoridades ministeriales (Rivarola, 2000).

En 2001 los docentes protagonizaron el escenario de la protesta, en la que se destacó la movilización convocada por la OTEP-SN, la FEP, la UNE-SN y AECI para exigir la sanción de la Ley del Estatuto del Educador Profesional, producida en agosto de ese mismo año tras una huelga de diez días de duración. Cabe destacar que los gremios tuvieron posturas encontradas sobre la aprobación del Estatuto: mientras que varios sindicatos promovían su sanción, un grupo de la FEP llevó a cabo una campaña de rechazo,<sup>44</sup> aduciendo que la prioridad consistía en dar cumplimiento a los pagos del seguro social y de otros beneficios sociales ya conquistados con anterioridad.

---

<sup>42</sup> Ya en 1990, el CARE había planteado la necesidad de lograr estímulos salariales y remuneraciones justas, de modo de ofrecer al magisterio una mayor seguridad laboral y social y de promover la “despartidización en la gestión administrativa, técnica y docente” (Núñez, 2002).

<sup>43</sup> En 1992 el documento base “Reforma Educativa: compromiso de todos” fue puesto a consideración de diferentes sectores. Sin embargo, representantes de FEP y OTEP (en aquel momento sólo existían estos dos gremios nacionales) aducen que, a pesar de haber formulado algunos planteamientos, no tuvieron participación efectiva en el debate (Núñez, 2002).

<sup>44</sup> Una dirigente de la FEP expresaba [que] “Este Estatuto tiene algunas falencias, pero otros artículos que nos benefician. Ahora los maestros tenemos que estar unidos para presentar el nuevo proyecto”. Véase [www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=2098](http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=2098).

### 3. La regulación del trabajo docente

La Ley General de Educación (LGE) 1264/1998, el Estatuto del Educador Profesional (EEP), la Ley 1725/2001 y su Decreto Reglamentario (DR) 468/2003 son las principales normas regulatorias del trabajo docente. Definen qué es un docente, los parámetros que rigen la carrera magisterial, así como el alcance de deberes y derechos; reconocen el carácter profesional de los educadores y la responsabilidad del MEC en la implementación de programas de actualización, especialización y perfeccionamiento.

El EEP y el DR regulan el ejercicio de la docencia en los niveles de EI, EEB y EM en el ámbito de la gestión estatal. La sanción del EEP significó la derogación del Estatuto elaborado durante el período dictatorial (Decreto Ley 6.436/1941), que estipulaba los derechos y las obligaciones de maestros y profesores de enseñanza primaria, secundaria y profesional y de la Ley de Escalafón Docente 416/1973. Algunos artículos del EEP alcanzan a la educación de gestión privada, siendo regulada esta última en lo restante por el Código Laboral (Ley 213/1993).

En el caso de la educación superior –que comprende a universidades, institutos superiores e institutos de formación profesional del tercer nivel (institutos de formación docente y técnico-profesionales)– está prevista la sanción parlamentaria la Ley de Educación Superior, derogatoria de la Ley de Universidades 136/93 (si bien la nueva norma recupera algunos de sus artículos).

Los funcionarios que desempeñan funciones técnicas y administrativas en el ámbito del MEC se rigen por lo establecido en la Ley de la Función Pública (1626/2000). Cabe destacar asimismo la existencia de resoluciones ministeriales vinculadas, entre otros aspectos, al régimen de concurso público de oposición y a la evaluación del desempeño de la docencia.

#### 3.1. Quiénes son considerados docentes

La figura del educador está contemplada tanto en la LGE como en el EEP. La primera presenta una definición de carácter más general, por cuanto caracteriza a los educadores profesionales en relación con el desempeño de las funciones de enseñanza, orientación, planificación, evaluación, investigación, dirección, supervisión y administración. En el perfil de un docente cuentan asimismo la posesión de un título profesional, la honorabilidad, el comportamiento ético y la idoneidad.<sup>45</sup> El EEP establece que, además del título y la matrícula habilitantes, un docente es reconocido como tal en la medida en que puede acreditar un ejercicio regular (o continuo) de la actividad.

---

<sup>45</sup> El DR expresa que para verificar su idoneidad, el docente podrá ser sometido a pruebas de competencia profesional; en el capítulo 4 de este informe se presentan los planteamientos efectuados por los gremios a este respecto.

### 3.2. Sobre el ingreso a la docencia

El EEP y el DR establecen que el ingreso a la docencia en la educación estatal debe realizarse mediante un concurso público de oposición. Junto a las exigencias de matrícula, título habilitante y adecuado comportamiento, el DR incorpora restricciones explícitas, básicamente referidas al goce de ciertas condiciones de salud física y de capacidades intelectuales.<sup>46</sup>

La exigencia de título habilitante para el ingreso se exceptúa en el caso de postulantes radicados en zonas alejadas, quienes pueden ser designados de forma interina. El DR establece asimismo que los aspirantes sin título académico de nivel de grado o posgrado deben acreditar una formación pedagógica no menor a quinientas horas. En el caso de docentes que posean títulos obtenidos en el extranjero, está permitido el ejercicio de la actividad, previo cumplimiento de los requisitos de homologación establecidos.

El último Reglamento del Concurso Público de Oposición data de fines de 2008, fruto de una propuesta consensuada entre representantes del MEC y organizaciones sindicales con representación nacional (el diseño original sufrió leves modificaciones, la última de las cuales se realizó en 2012). La selección de educadores es responsabilidad de la Comisión Nacional<sup>47</sup> y de comisiones regionales,<sup>48</sup> y está inicialmente prevista la conformación de comisiones a nivel institucional para la selección del personal de establecimientos educativos. En el procedimiento de concurso intervienen asimismo las direcciones generales de Gestión del Talento Humano y de Desarrollo Profesional del Educador.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> A este respecto, los impedimentos se refieren a enfermedades infectocontagiosas y a la disminución o pérdida de facultades intelectuales.

<sup>47</sup> Esta Comisión está presidida por el Viceministro de Educación para el Desarrollo Educativo e integrada por los directores generales de los diferentes niveles y modalidades de educación, el director general de Currículum, Evaluación y Orientación Educativa y los directores generales de Fortalecimiento del Proceso Educativo, de Gestión del Talento Humano y de Desarrollo Profesional del Educador. Integran asimismo esta Comisión un representante de cada una de las organizaciones nacionales del gremio docente y los Secretarios de Educación de las Gobernaciones Departamentales.

<sup>48</sup> La Comisión Regional de Selección de Educadores está integrada por los supervisores de Control y Apoyo Administrativo (responsable de presidir la Comisión) y de Apoyo Técnico Pedagógico de la región donde se realiza el concurso, el Secretario de Educación de la Gobernación Departamental, el responsable del área Educativa o Cultural del municipio y un representante de los sindicatos nacionales de educadores.

<sup>49</sup> Entre otras responsabilidades, la Dirección General de Talento Humano certifica la documentación, difunde el listado de cargos concursables, elabora los perfiles y títulos académicos en caso de cargos no contemplados en la reglamentación. A la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador le compete la elaboración de los instrumentos de evaluación, la definición de los conocimientos a ser evaluados (de forma conjunta con la Comisión Nacional de Selección de Educadores), el monitoreo y seguimiento de las tareas realizadas por las comisiones de selección, entre otras.

Corresponde a la Comisión Nacional conducir y garantizar el proceso y la selección de los siguientes cargos:

- ▶ Coordinador Departamental de Supervisiones Educativas, supervisores de control y apoyo administrativo y apoyo técnico-pedagógico
- ▶ Coordinador de práctica de Institutos de Formación Docente
- ▶ Director general y de nivel de los Centros Regionales de Educación
- ▶ Director y Coordinador de instituciones de Educación Inclusiva
- ▶ Docente y cargos técnico-pedagógicos de escuelas o centros de Educación Especial

La Comisión Regional de Selección de Educadores tiene a su cargo la selección de los siguientes cargos:

- ▶ Director de Área, Director, Vicedirector de Instituciones Educativas de EI, EEB y EM
- ▶ Director de los Centros Regionales de EEB y Media
- ▶ Director, Director de Turno, Coordinador de los Centros Educativos de Jóvenes y Adultos
- ▶ Cargos docentes y técnicos-pedagógicos de los diferentes niveles, disciplinas y modalidades educativas
- ▶ Bibliotecario
- ▶ Profesor guía
- ▶ Coordinador pedagógico

En los concursos son valorados los antecedentes académicos, la experiencia laboral y los méritos de los postulantes (certificación documental), así como las competencias generales y específicas de los aspirantes:

- ▶ Las disposiciones relativas a la valoración de la certificación documental varían según se trate de cargos docentes<sup>50</sup> o de cargos de supervisión, dirección y técnico-pedagógicos, para los cuales, además de los requisitos de formación, se exige experiencia laboral en el nivel correspondiente.
- ▶ La valoración de las capacidades de los postulantes se realiza a través de pruebas escritas y orales. Las primeras comprenden la evaluación de conocimientos (referidos a los idiomas oficiales del país -castellano y guaraní-, saberes disciplinarios, pedagógicos, de gestión y de legislación educativa). La evaluación oral consiste en la resolución de situaciones problemáticas o en la presentación de un proyecto de mejora de la educación. Para el acceso a todos los puestos se asigna una mayor importancia a la evaluación escrita de

---

<sup>50</sup> A los maestros de los dos primeros ciclos de la EEB se les exige únicamente el título habilitante para el nivel. A los profesores del tercer ciclo de la EEB y la EM las exigencias establecen además del título, la formación o habilitación pedagógica.

conocimientos, que recibe un puntaje levemente superior en el caso del acceso a un puesto docente.<sup>51</sup>

En el ingreso a la docencia se destaca la existencia de un importante número de maestros *ad honorem* (o voluntarios), que acceden al cargo sin mediar concurso o contrato y trabajan sin percibir remuneración. Se trata de una modalidad generalizada, que no cuenta con respaldo legal, aunque es aceptada (de hecho) por el MEC, la supervisión y la dirección escolar en virtud de la falta de recursos. En 2005 el MEC reconoce este fenómeno y prohíbe la creación de nuevas secciones en la EI, EEB y EM a cargo de docentes voluntarios o *ad honorem*, exceptuando las requeridas para la habilitación de grados o cursos subsiguientes que den continuidad a un ciclo educativo ya iniciado (Resolución Ministerial N.º 34). En dicha resolución, el MEC plantea la posibilidad de estudiar casos especiales, en la medida en que impliquen un riesgo de exclusión educativa en el nivel de la educación obligatoria.

En el ingreso de docentes voluntarios inciden factores tanto externos como internos al sistema educativo. Por un lado, el crecimiento de la población escolar y de los flujos migratorios del campo a la ciudad genera la necesidad de habilitar nuevos establecimientos en barrios emergentes o nuevas secciones en escuelas ubicadas en las periferias urbanas. En tales circunstancias, el ingreso “voluntario” se produce por presión de las mismas comunidades.<sup>52</sup> En otras circunstancias, son los mismos directivos quienes toman esta decisión ante la urgencia de resolver la prestación del servicio educativo cuando la escuela no cuenta con los cargos requeridos. A ello se agrega que las direcciones de enseñanza del MEC sólo definen los cargos necesarios, mientras su aprobación es competencia de la Dirección de General de Talento Humano; como consecuencia de esta división de la toma de decisiones y de la falta de convocatoria de los cargos requeridos, se generaliza el ingreso de docentes *ad honorem*.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> En los puestos de supervisión y dirección el puntaje se distribuye de la siguiente manera: antecedentes (30%); evaluación escrita de conocimientos (40%); proyecto de mejora educativa (30%). Para los cargos docentes de EI, EEB y EM, los antecedentes representan también un 30%, pero la evaluación escrita de conocimientos recibe un 50%, y el puntaje de la valoración del proyecto de mejora educativa se reduce a 20%. Cabe destacar además que, para acceder a la prueba oral, es necesario que los postulantes obtengan un nivel de rendimiento mínimo de 70% en la prueba escrita. En el caso de cargos de coordinación departamental y de supervisión, el rendimiento mínimo exigido se eleva también a un 70% en la prueba oral (Resolución Ministerial 2957/ 2012).

<sup>52</sup> En ocasiones, las comunidades llegaron a conformar sus propias escuelas en condiciones precarias o bien exigieron la creación de nuevas secciones en las ya existentes. Un ex ministro de educación destaca que, si bien los gremios exigen la regularización de esta situación, en algunos casos colaboran con las comunidades que buscan asegurar el derecho a la educación de sus hijos.

<sup>53</sup> Información obtenida en la entrevista realizada a la Directora General de Educación Media.

### 3.3. La carrera docente: duración, promoción, movilidad y retiro

En las instituciones educativas del sector público la carrera docente dura veinticinco años. Los docentes que acceden al cargo por concurso gozan de estabilidad tras un período de prueba de un año, luego de cuya finalización el MEC debe evaluar el desempeño profesional; en caso de efectuarse el nombramiento, se computa ese año en la antigüedad.

La carrera docente contempla mecanismos de promoción horizontal mediante un escalafón compuesto de cinco grados sin modificación de la labor del docente frente al aula. Para el ascenso a un escalafón superior se toma en cuenta la antigüedad (cinco años de ejercicio en el grado inmediato anterior) y la capacidad técnica del docente, definida de acuerdo con los siguientes criterios: evaluación del desempeño: 50%; calificación y certificación profesional: 30% e investigación: 20%.<sup>54</sup> La carrera docente no se interrumpe en aquellos casos en que se realizan simultáneamente funciones de docencia, técnico-pedagógicas o técnico-administrativas (corresponden estas últimas a cargos directivos en instituciones educativas o en el ámbito del MEC).

El DR establece el impulso de becas, pasantías y actividades de intercambio cultural para la realización de estudios de actualización y de posgrado. Para gozar de estos beneficios, los docentes deben acreditar un adecuado promedio académico y de resultados obtenidos en la evaluación de su desempeño profesional, siendo necesario además el buen rendimiento de sus alumnos (de acuerdo con datos del Sistema Nacional Evaluación del Proceso Educativo).

Respecto de la promoción vertical, además de la experiencia laboral (general) en el sistema educativo, se exige un determinado período de ejercicio de la docencia en el nivel de educación planteado en la convocatoria:<sup>55</sup>

- ▶ En el caso de supervisores: diez años de experiencia en educación, de los cuales cinco años deben corresponder a ejercicio de la docencia.
- ▶ Para el cargo de director de institutos de formación docente: ocho años de antigüedad en el sistema educativo y al menos tres de enseñanza en instituciones de educación superior.
- ▶ Para el acceso a la dirección de instituciones de EEB y EM se requieren al menos seis años de desempeño de la docencia en el nivel..
- ▶ En el caso de cargos técnico-pedagógicos, para el puesto de jefe de estudio es necesario contar con dos años de antigüedad y tres años para los cargos de profesor guía y de coordinación técnico-pedagógica.

---

<sup>54</sup> En el Estatuto de 1941 las promociones se determinaban en función de la jerarquía profesional, la antigüedad y la foja de servicios. Con posterioridad, la Ley 416/1973 de Escalafón Docente planteaba que los docentes podían gozar de ascensos quinquenales por “cualquiera de las siguientes razones”: servicios satisfactorios, títulos o certificados de estudios y méritos excepcionales (art. 7).

<sup>55</sup> Decreto 9135/2009.

La movilidad de docentes y funcionarios administrativos del MEC contempla el traslado interinstitucional (cambio permanente de sede y establecimiento de vinculación laboral con la entidad de destino) y la comisión (traslado temporal que no supera el año de duración, sin vinculación laboral alguna con la entidad de destino).<sup>56</sup> Los traslados se realizan a un cargo de igual o similar categoría y remuneración, pudiendo efectuarse dentro o fuera de la localidad de residencia del docente.

En lo referido a la culminación de la carrera docente, el DR estipula la implementación de “un proceso efectivo y eficiente de jubilación automática”, que garantice al educador el acceso inmediato a este beneficio. La norma presenta una discriminación positiva por género, puesto que para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria los educadores varones del sector público deben haber cumplido cuarenta y cinco años de edad, mientras que las mujeres pueden hacerlo a los cuarenta años. Las mujeres gozan además de un año adicional de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder de cinco el número de años computados de esta forma. El régimen jubilatorio presenta además una modalidad mixta, ya que las exigencias para acceder a la jubilación no sólo contemplan la edad mínima, sino también haber dado cumplimiento a veinticinco años de servicio (de forma sucesiva o alternada).<sup>57</sup> Los educadores jubilados pueden ser contratados por plazos determinados para el ejercicio de tareas docentes o técnico-pedagógicas.

Con posterioridad a la sanción del EEP, la Ley 2345/2003 de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público determina que:

- ▶ Los aportantes que completen sesenta y dos años de edad y que cuenten al menos con diez años de servicio deben acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria se calcula multiplicando la Tasa de Sustitución<sup>58</sup> por la Remuneración Base; dicha tasa asciende a un 20% en los casos de una antigüedad de diez años y aumenta 2,7% por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%.
- ▶ La remuneración base para la determinación de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro se calcula como el promedio de las

---

<sup>56</sup> Para el apoyo técnico y administrativo a la reforma educativa, en 2004 se regularizaron numerosas comisiones y traslados de personal docente a coordinaciones departamentales y áreas de supervisión, medida adoptada por el MEC para dotar a esas dependencias del personal administrativo y técnico requerido (Resolución Ministerial 9886/2004).

<sup>57</sup> La edad y los años de servicio requeridos para acceder a la jubilación mantienen lo establecido en el Decreto Ley 6436/1941, que fija la antigüedad en 25 años de servicio, 45 años de edad para varones y 40 para mujeres.

<sup>58</sup> La tasa de sustitución corresponde al valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base.

remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años, salvo que en dicho período se hubieran registrados incrementos de turnos y horas cátedra, en cuyo caso el promedio se amplía a los últimos diez años.

- ▶ Los docentes pueden acceder a la jubilación ordinaria a partir de los veintiocho años de servicio, con una tasa de sustitución del 87% y con una tasa de sustitución del 83% a partir de los veinticinco años de antigüedad.
- ▶ La ley mantiene la discriminación por género establecida en el DR: se computa a las mujeres un año más de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, con una consideración de un máximo de tres hijos.
- ▶ La norma efectúa una excepción al establecer la jubilación extraordinaria de docentes con una antigüedad comprendida entre quince y veinticuatro años de servicio, en casos de discapacidad física o intelectual.

#### 3.4. Sobre cargos y puestos de trabajo

El EEP define dos tipos de relación laboral o contractual, valederas tanto para el sector público como para el privado: titularidad (a la que se accede por nombramiento o contrato) e interinato temporal. La norma contempla asimismo la figura del docente contratado en caso de situaciones excepcionales de creación de nuevos cargos o de cobertura de cargos cuyos titulares se encuentran con goce de licencia; dichos contratos no pueden exceder el plazo de un año, y su renovación o prórroga no están permitidas.

En cuanto a la carga de trabajo, en el EEP y su reglamentación se adopta lo establecido en la LGE sobre la duración del año lectivo, establecido para la EEB y EM en un mínimo de doscientos días laborales, los cuales no incluyen los días de exámenes.<sup>59</sup> Respecto de la jornada laboral diaria, un docente de EEB está habilitado para trabajar en dos turnos de cuatro horas cada uno; en el 3º ciclo de la EEB, la EM y la formación docente se estipula un tope máximo de 130 horas-cátedra mensuales por turno y existe la posibilidad de ejercer en dos turnos (es decir, 260 horas mensuales). Los directores de cualquier nivel y modalidad pueden realizar tareas de enseñanza únicamente en las instituciones donde desempeñan la función directiva, con un máximo de 60 horas-cátedra mensuales (Resolución Ministerial 300/1995). En 2007 (mediante Resolución Ministerial 18.258) se amplía la norma de 1995, permitiendo a los directores tomar 130 horas-cátedra en caso de trabajar en

---

<sup>59</sup> Este artículo ha suscitado protestas gremiales y una diversidad de opiniones por parte de funcionarios gubernamentales y académicos.

escuelas que funcionan en tres turnos, cuentan con más de mil alumnos y están ubicadas en zonas alejadas del casco urbano.

EL DR establece el propósito de implementar de forma gradual un conjunto orgánico y sistematizado de cargos jerárquicos, agrupados funcionalmente. En esta línea, el MEC elaboró en 2005<sup>60</sup> una clasificación de cargos y categorías para la EI, EEB y EM, que sirve de base para la constitución del salario básico profesional del sector (susceptible de reajustes conforme al tiempo de permanencia en la institución). En dicha clasificación se distinguen tareas de dirección, enseñanza y apoyo técnico-pedagógico, la duración de la jornada laboral y el tamaño de la institución donde se ejerce.<sup>61</sup>

El DR también define los puestos de trabajo que conforman el plantel básico de una institución educativa (tanto de gestión estatal como privada, sea esta última subvencionada o no): director, vicedirector, técnicos, maestros de EEB y profesores o catedráticos de EM, personal administrativo y de servicio. Con posterioridad a la promulgación del DR, el MEC definió en 2006 la conformación básica del equipo de las instituciones educativas de gestión estatal y privadas subvencionadas en base a criterios de ubicación de los establecimientos (urbano o rural), el nivel de educación y la matrícula estudiantil.<sup>62</sup> La norma establece las siguientes especificaciones:

- ▶ En la zona rural, el plantel de las escuelas de EI y EEB (1° y 2° ciclos) que cuentan con una matrícula de más de trescientos alumnos se conforma con un director, un vicedirector (por turno) y maestros de grado. En las zonas urbanas, se agregan los cargos de bibliotecario o de coordinador de Centro de Recursos de Aprendizajes (por turno).
- ▶ En escuelas que ofrecen el 3° ciclo de EEB y la EM y cuentan con más de trescientos alumnos, se agregan al plantel básico puestos tales como coordinador pedagógico, auxiliar técnico-administrativo o bibliotecario.
- ▶ En establecimientos de EM con más de trescientos alumnos ubicados en radios urbanos, el equipo se conforma de la siguiente manera: un director (por turno de funcionamiento); un cargo técnico-administrativo (por turno de funcionamiento), un director pedagógico en cada turno, profesores (de acuerdo con la malla curricular de la institución); profesor guía, orientador, evaluador, psicólogo,

<sup>60</sup> Resolución Ministerial 11102.

<sup>61</sup> A título de ejemplo pueden mencionarse los cargos de director general I y II (EM), director (EI; EEB y EM), coordinador pedagógico I, II y III (EI, EEB y EM), evaluador I, II y III, orientador I, II, y III, psicólogo I, II y III, profesor de jornada completa I, II y III, profesor guía, docente técnico IV y V, maestro de EI y EEB, catedrático de EI, trabajador social I, II y III. Dado el excesivo número de cargos contemplados, la Ley de Presupuesto 2013 toma en cuenta únicamente funciones docentes, técnico-pedagógicas, directivas y de apoyo administrativo y docencia en áreas especiales.

<sup>62</sup> Resolución Ministerial 5855.

trabajador social, coordinador de laboratorio por turno, bibliotecario o coordinador de Centro de Recurso de Aprendizaje por turno.

Las normas vigentes distinguen los procesos sistemáticos de enseñanza de las actividades técnico-pedagógicas llevadas a cabo en las instituciones educativas. La enseñanza (en aulas, talleres y laboratorios) es definida como la actividad principal del puesto de trabajo, que abarca tareas de planificación, desarrollo y evaluación de los procesos de aprendizaje y la ejecución de “actividades complementarias”, y ante la cual los docentes asumen una responsabilidad inmediata.<sup>63</sup> Las funciones técnico-pedagógicas están destinadas al apoyo y el asesoramiento pedagógico, la investigación educativa, el procesamiento curricular, la capacitación de personal y el acompañamiento de planes y programas orientados a mejorar la calidad de la educación; para su desempeño, es necesario haber accedido al segundo grado de la carrera de educador y contar con una formación de nivel superior.

Por lo general, las tareas o funciones comprendidas en el puesto de trabajo de los docentes de EEB y EM consisten en el dictado de clases. La jornada extendida o única se aplica en un reducido número de instituciones educativas, y en este caso existe la posibilidad de que los docentes realicen un trabajo colegiado. A este respecto, en 1995 el MEC definía que en un turno debía realizarse la “gestión pedagógica ordinaria” (entendida en términos de enseñanza en aulas, talleres o laboratorios) y que el tiempo restante debía destinarse a la planificación, la elaboración de materiales didácticos, el apoyo pedagógico y el seguimiento del alumnado, la capacitación y la participación en reuniones de carácter técnico-pedagógico (Resolución Ministerial 1377/1995).

Cabe destacar que en el DR se expresa la importancia de impulsar de manera gradual la jornada única, conforme a las disponibilidades presupuestarias, priorizando su implementación en zonas de alto riesgo, en forma experimental y sujeta a monitoreo, seguimiento y evaluación. El propósito de la misma es incidir en el incremento gradual del tiempo efectivo del proceso de aprendizaje de los estudiantes para el mejoramiento de la calidad del servicio educativo (art. 60).

El marco legal contempla la participación de los educadores en la actividad sindical y en diferentes aspectos de la dinámica institucional, tales como integración en los consejos educativos institucionales, participación en procesos de diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades escolares, así como el derecho a ser consultados en lo relativo a la formulación de las políticas de educación (DR, arts. 53 y 54). En consonancia con ello, en 2010 se creó el Equipo de Gestión Escolar en las instituciones

---

<sup>63</sup> Las normas no especifican cuáles son esas actividades complementarias; sólo se indica que son inherentes a la enseñanza.

públicas de EI, EEB y EM;<sup>64</sup> de carácter consultivo, dicho equipo tiene a su cargo la definición, la implementación, el seguimiento y la evaluación del proyecto educativo institucional, así como la promoción de instancias de participación de la comunidad educativa (tales como círculos de aprendizaje de docentes y de gestión para directivos; encuentros comunitarios de padres e integrantes de la Asociación de Cooperación Escolar).<sup>65</sup>

### 3.5. Sobre las remuneraciones

La determinación de la remuneración de los docentes de EI y de los dos primeros ciclos de la EEB consiste en un salario básico de 1 658 232 guaraníes por un turno de cuatro horas de trabajo (equivalente a aproximadamente 370 dólares).<sup>66</sup> En el 3° ciclo de la EEB y la EM, la retribución salarial mínima corresponde a 130 horas cátedra dictadas mensualmente en un solo turno de trabajo, que equivalen a 1 688 000 guaraníes (aproximadamente 380 dólares). La universalización de las remuneraciones del conjunto de los docentes, en cuanto a su equiparación con el salario mínimo, se hizo efectiva en 2012 y alcanzó a profesores de EEB a cargo de las denominadas materias “especiales”.

La remuneración del puesto de trabajo docente<sup>67</sup> está estructurada en base a los siguientes componentes:

- ▶ Incremento del 5% por cada cinco años de antigüedad (cambio de escalafón).
- ▶ Un salario complementario o aguinaldo, equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año.
- ▶ Bonificación familiar equivalente a un 5% del salario por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia (hasta un máximo de cinco hijos).
- ▶ Descuentos equivalentes al 16% del salario en concepto de aportes jubilatorios y de seguro de salud. La percepción de descuentos en los haberes se efectúa además en casos en los que el personal directivo, técnico, docente y administrativo de las instituciones educativas de gestión oficial de todos los niveles y modalidades incurre en ausencia o incumplimiento del horario de trabajo sin causa justificada.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Resolución Ministerial N.º 1565.

<sup>65</sup> Corresponde señalar que, en términos de participación de los estudiantes, se establece la integración de alumnos en el consejo escolar y en el centro de estudiantes.

<sup>66</sup> En base a la cotización estimada en mayo de 2013: 1 dólar estadounidense = 4450 guaraníes.

<sup>67</sup> Contempla sólo la tarea frente a alumnos, salvo en el caso de las escuelas con régimen de jornada extendida o doble escolaridad, como ya fuera mencionado.

<sup>68</sup> Corresponde señalar que el Estatuto de 1941 establecía un sistema de ahorro obligatorio (Caja de Ahorro Obligatorio), que consistía en una deducción del 4% del salario; la totalidad de estos fondos eran devueltos al docente en el momento de su jubilación. El Banco

- La formación adicional, el desempeño en zonas de difícil acceso o la realización de tareas complementarias no implican la percepción de pagos adicionales.

En relación con el costo de la canasta total de una familia típica,<sup>69</sup> que en 2011 ascendía a 1 758 782 guaraníes (equivalente a 404 dólares),<sup>70</sup> el salario básico de un maestro y de un director de EEB por una jornada laboral de cuatro horas era ese mismo año de 1 391 500 guaraníes y de 1 358 280 guaraníes respectivamente (montos que corresponden a 403 y a 393 dólares).<sup>71</sup> Por el contrario, la comparación del salario básico de un maestro de EEB con el ingreso *per capita*<sup>72</sup> (correspondiente a 2011) muestra que el promedio de este ingreso para el total país era de 1 065 452 guaraníes (equivalentes a 244 dólares),<sup>73</sup> es decir, casi un 40% menor al salario de un maestro. Desde luego, estas relaciones se alteran en el caso de quienes cuentan con veinticinco años de experiencia laboral, dado el 25% de incremento salarial establecido para la máxima antigüedad de ejercicio en el cargo.

La variación acumulada de la evolución salarial registrada en los últimos diez años se muestra en la siguiente tabla. Como puede advertirse, la evolución salarial registra incrementos relativamente equivalentes en la EEB y la EM, si bien el salario de maestros y de directores de EEB presenta cifras más significativas que sus homónimos de EM.

---

Agrícola del Paraguay (sede de los depósitos) destinaba dichos recursos al otorgamiento de préstamos al magisterio.

<sup>69</sup> La canasta básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de una familia típica, considerada en base a un promedio de cuatro miembros por hogar.

<sup>70</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2011, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República. El costo de la canasta en dólares USA fue elaborado en base a una cotización de septiembre de 2011: 1 U\$ = 3450 Gs.

<sup>71</sup> Corresponde al salario por un turno laboral de cuatro horas en base a la cotización promedio de septiembre de 2011: 1 U\$ = 3450 Gs. A partir de 2012, el salario de un director de EEB se incrementó a 1 750 000 guaraníes y el de un maestro a 1 658 232, montos vigentes también en 2013.

<sup>72</sup> Ingreso promedio que reciben los habitantes de un país.

<sup>73</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2011, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República. El cálculo en dólares USA fue elaborado también en base a la cotización promedio de septiembre de 2011: 1 U\$ = 3450 Gs.

Tabla N.º 3  
Evolución de salarios básicos profesionales  
Variación acumulada 2003-2013

Cargos	Asignación (en guaraníes)		Variación acumulada en %
	2003	2013	
<b>EEB</b>			
Director	758 400	1 750 000	92,1
Maestro	758 400	1 658 232	85,2
<b>EM</b>			
Director	1 008 139	2 018 000	74,7
Profesor guía	768 900	1 658 232	82,9
Coordinador pedagógico <sup>74</sup>	936 100	1 776 288	77,0
Hora cátedra	9100	16 750	63,7

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Evolución Histórica de Beneficios del Personal Docente, Dirección General de Presupuesto, MEC, 2013.

### 3.6. Sobre derechos, deberes y sanciones

El DR expresa que los derechos y las obligaciones de los docentes se corresponden con lo establecido en la LGE y el EEP. La Ley General garantiza la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, promueve la participación activa de la docencia en la comunidad educativa y la autorrealización del docente, atendiendo a sus funciones en el sistema educativo y a su responsabilidad social. Establece asimismo que las autoridades promoverán mejoras en las condiciones de vida, de seguridad social y salario, así como la independencia profesional del docente.

Los principales derechos vinculados con las condiciones laborales consisten en la estabilidad; los beneficios de la seguridad social, asignación familiar y jubilación, el goce de licencias y permisos;<sup>75</sup> la libertad de asocia-

<sup>74</sup> Un salario equivalente corresponde a cargos de docentes evaluadores y docentes orientadores.

<sup>75</sup> Las licencias por maternidad en todos los niveles y modalidades educativas abarcan doce semanas (seis antes y seis después del parto); en los casos de adopción de un menor de dos años, el permiso alcanza únicamente seis semanas. En el período de lactancia, las docentes disponen de dos descansos para alimentar a sus hijos (cada uno de media hora por durante un lapso de seis meses). El EEP alude además a la implementación gradual de guarderías para hijos menores de tres años en instituciones de gestión estatal donde ejercen más de treinta docentes, así como la implementación de programas de atención de la primera infancia, en vinculación con organismos gubernamentales y no gubernamentales. Las licencias por enfermedad comprenden hasta treinta días con goce de sueldo y hasta un año sin goce de sueldo, teniendo el docente derecho a reingreso. En el caso

ción y de participación en organizaciones sociales, gremiales y sindicales; el ejercicio de derechos cívicos fuera de las aulas, así como el trabajo en edificios escolares que reúnan las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e idoneidad para su función.

Los derechos específicamente vinculados con la carrera docente establecen:

- ▶ Ingreso a la docencia por concurso
- ▶ Acceso a programas de capacitación, profesionalización y especialización
- ▶ Goce de licencias y permisos para el usufructo de becas, programas de intercambio cultural o funciones educativas específicas
- ▶ Promociones, ascensos y traslados

En cuanto a los deberes, hay que diferenciar los estrechamente relacionados con las tareas de enseñanza de los vinculados con aspectos administrativos; cabe destacar que el DR agrega un conjunto de deberes a los fijados inicialmente en el EEP. Entre los deberes vinculados con las condiciones político-institucionales y administrativas del ejercicio profesional se encuentran:

- ▶ Asistencia puntual a los lugares de trabajo y prohibición de abandonar la escuela durante la jornada de trabajo sin autorización del jefe inmediato
- ▶ Respeto de las normas internas institucionales y de las directrices establecidas por los superiores jerárquicos
- ▶ Obligación de guardar el secreto profesional en todo lo que concierne a hechos e informaciones de carácter reservado a las que pudiera acceder en el ejercicio de sus funciones

Entre los deberes vinculados con la enseñanza se encuentran:

- ▶ Acatamiento de las normas del sistema educativo nacional
- ▶ Cumplimiento con eficiencia y eficacia de las funciones inherentes al cargo
- ▶ Contribución, desde su ámbito, al mejoramiento de la calidad de la educación
- ▶ Colaboración solidaria en proyectos, programas y actividades de la comunidad educativa
- ▶ Desarrollo de actividades de formación y actualización permanentemente

---

de licencias por función sindical, los docentes deben acreditar al menos cinco años de antigüedad. Por motivos particulares, está permitida una licencia sin goce de sueldo por un período máximo de tres meses.

- ▶ Respeto de la dignidad, la integridad y la libertad de los alumnos y de los demás miembros de la comunidad educativa
- ▶ Prohibición de aplicar a los alumnos cualquier forma de maltrato físico o psíquico que atente contra su dignidad, integridad personal o desarrollo de su personalidad<sup>76</sup>

Respecto de los deberes vinculados con la vida cívica, social y privada de los docentes, corresponde señalar que mientras en el EEP sólo se menciona la observación de una conducta ética y democrática dentro y fuera de la institución, el DR amplía considerablemente el alcance de las prohibiciones, a saber:

- ▶ Realizar propaganda política partidista dentro de las instituciones educativas
- ▶ Influir en las decisiones políticas de los alumnos o del personal subalterno, así como tomar represalias o imponer sanciones por su filiación política, gremial o religiosa
- ▶ Coartar el derecho de libre asociación de los demás educadores y estudiantes
- ▶ Efectuar colectas obligatorias o exigir pronunciamientos o adhesiones de cualquier naturaleza
- ▶ Vender objetos o mercancías dentro de la institución educativa en beneficio propio
- ▶ Portar armas de cualquier clase durante el desempeño de sus labores, dentro de la institución educativa o durante actividades extraescolares

El EEP contempla sanciones disciplinarias de diverso orden, según los docentes incurran en faltas leves (asistencia tardía, negligencia, ausencia injustificada y falta de compostura en la institución o fuera de ella) o severas (abandono del cargo, incumplimiento de las disposiciones emanadas de la superioridad, violación del secreto profesional, reiteración de faltas leves). Las sanciones disciplinarias de mayor gravedad consisten en la casación de la matrícula y conllevan la destitución del docente. El DR amplía el alcance de las sanciones y priva de la matrícula a aquellos docentes que cometan hechos punibles dolosos o faltas graves a deberes y obligaciones inherentes a su función o que causen daño patrimonial a instituciones del Estado.

### 3.7. Sobre la evaluación del desempeño

El MEC ha conformado el Sistema de Evaluación de Desempeño del Educador Profesional, que alcanza al conjunto de los docentes en ejercicio en instituciones educativas de gestión estatal y privada de los niveles de

---

<sup>76</sup> Corresponde a deberes incorporados en el Decreto Reglamentario 468/03.

EI, EEB y EM. El sistema forma parte de un proyecto de mediano y largo plazo, orientado a la implementación del Mecanismo de Certificación de los Educadores Profesionales. El organismo responsable es la Dirección de Evaluación de Desempeño Docente, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador. Para la evaluación del desempeño se ha conformado un sistema informático que permite el acceso *on line* para el llenado de los instrumentos de evaluación, con el apoyo de un Manual de Usuario.

Cabe destacar que la evaluación del desempeño de los docentes no se establece de forma precisa en el EEP y el DR.<sup>77</sup> En cambio, el Plan Nacional de Educación 2024 “Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo” (presentado en 2011) la menciona explícitamente cuando alude al “desarrollo profesional de los educadores y las educadoras” mediante el diseño y la implementación de la carrera docente y la evaluación sistemática del desempeño para la certificación de los educadores profesionales. De forma complementaria, el plan propone el fortalecimiento y la innovación de programas de formación continua en servicio (acorde con las necesidades y prioridades resultantes de la evaluación del desempeño), así como la aplicación del mecanismo de evaluación de la calidad de las instituciones formadoras de educadores. El Mecanismo Experimental de Evaluación de Desempeño de los Educadores está orientado a la posibilidad de asociar (en el futuro) los resultados obtenidos a la distribución de incentivos económicos y la implementación de acciones de formación continua, así como a la adopción de medidas correctivas en aquellos casos en que los resultados obtenidos por los docentes no resulten satisfactorios.<sup>78</sup>

La evaluación del desempeño<sup>79</sup> de supervisores, directores y docentes comenzó en 2009 con una fase de validación de instrumentos. El sistema presenta instancias de autoevaluación y de evaluación del superior, realizadas mediante la administración de cuestionarios estructurados y comunes a los diferentes niveles y modalidades, si bien contempla en algunos aspectos la singularidad de las modalidades de Educación Permanente, Indígena e

---

<sup>77</sup> En el DR, la mención de la evaluación del desempeño se presenta en dos artículos, si bien esta mención alude a los criterios establecidos para ponderar el ascenso a un escalafón superior (art. 27) o a la obtención de becas u otras opciones de estudio y perfeccionamiento (art. 62).

<sup>78</sup> En este sentido, la propuesta de Certificación de los Educadores Profesionales se propone articular los procesos de certificación documental (antecedentes académicos y laborales, méritos y años de antigüedad) con la evaluación del desempeño, los incentivos y los programas de formación continua en servicio.

<sup>79</sup> El sistema sustituye a la antigua Foja de Servicios. De acuerdo con lo establecido en el Estatuto del Docente de 1941 (Decreto Ley 6.436), ésta era elaborada por los inspectores departamentales luego de dos visitas a las escuelas: la primera de preparación e instrucción y la segunda de inspección de resultados, debiendo el supervisor en esta última observar las clases y otros aspectos de la situación escolar (alumnos por grado, condiciones de infraestructura, disponibilidad de materiales didácticos, entre otros).

Inclusiva. Las dimensiones consideradas se refieren a gestión de desarrollo personal y profesional y vinculación social<sup>80</sup> y gestión del currículum,<sup>81</sup> y se revelan además datos sobre obstáculos que pudieran incidir en el ejercicio de la enseñanza o de la dirección.<sup>82</sup>

En 2013 se está llevando a cabo el rediseño de la evaluación del desempeño de los supervisores, que mantiene las modalidades de auto- y hetero-evaluación, si bien esta última incorpora, además de la figura del jefe superior inmediato, la de pares y subalternos. En caso de obtener un resultado insatisfactorio, los evaluados deben inscribirse en planes de desarrollo profesional y repetir la evaluación de desempeño al año siguiente. Las dimensiones de evaluación establecidas son las siguientes:

- ▶ Gestión pedagógica: implementación del currículum (planificación, organización, seguimiento, monitoreo y evaluación)
- ▶ Gestión de la vinculación social: establecimiento de vínculos con diferentes actores; promoción del clima institucional, la comunicación organizacional y la participación comunitaria; vinculación con las asociaciones cooperadoras
- ▶ Gestión administrativa: registros de reuniones con directores, de entrada y salida de documentos, sistematización de datos estadísticos, rendición de cuentas
- ▶ Gestión del desarrollo personal y profesional: asistencia a jornadas de capacitación, seminarios y conferencias, planificación de estrategias de mediación de conflictos

El rediseño de la evaluación de supervisores contempla una mayor variedad de instrumentos de hetero-evaluación, consistentes en cuestionarios y pautas de cotejo,<sup>83</sup> rúbrica<sup>84</sup> y portafolio de evidencias.<sup>85</sup> En la escala

---

<sup>80</sup> Incluye indicadores sobre asistencia, adecuada expresión oral y escrita de las dos lenguas oficiales del país, uso de canales formales de comunicación formales, promoción de la participación comunitaria, participación sistemática en procesos de formación continua en servicio.

<sup>81</sup> Los indicadores correspondientes a la gestión del currículum guardan relación con capacidades asociadas a la planificación y el desarrollo de la enseñanza y la evaluación de los alumnos.

<sup>82</sup> Respecto de las dificultades que pueden enumerar directivos y docentes se alude a la falta de oportunidades de formación continua en servicio y de asesoramiento técnico pedagógico; la inadecuación de la infraestructura; la falta de bibliotecas, laboratorios y recursos para la enseñanza; la desmotivación y el desinterés de los estudiantes; inadecuada remuneración salarial.

<sup>83</sup> Es un instrumento estructurado de observación que permite registrar la presencia o ausencia de documentaciones relacionadas con la labor del evaluado.

<sup>84</sup> Dichas pautas aluden al cumplimiento de criterios técnicos básicos para la elaboración de documentación.

<sup>85</sup> Tanto el registro de control como la rúbrica se utilizan para valorar el portafolio de evidencias; con este instrumento se aspira a demostrar el cumplimiento de tareas tales como

de ponderaciones, se asigna al cuestionario de autoevaluación un 10% del total del puntaje, un 20% a la evaluación del superior, un 10% a la valoración de pares y otro tanto a la de subalternos. El 50% restante del puntaje corresponde a los resultados obtenidos en las pautas de cotejo, la rúbrica y el portafolio de evidencias.

En el campo de la formación docente, el MEC se propone la mejora de la calidad mediante un sistema que distingue tres etapas de evaluación de las instituciones formadoras:<sup>86</sup>

- ▶ Una primera de autoevaluación institucional.
- ▶ La segunda, de licenciamiento concedido por el MEC a los institutos en virtud de los resultados de la evaluación externa (para obtener dicha certificación las instituciones deben realizar con anterioridad el proceso de autoevaluación).<sup>87</sup>
- ▶ La tercera etapa, de acreditación, se aplica también en forma obligatoria a las instituciones que superaron de forma satisfactoria las etapas anteriores; el proceso de acreditación es administrado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

### 3.8. El trabajo docente en la educación de gestión privada

La LGE establece las condiciones generales que rigen el desarrollo de las instituciones educativas de gestión privada que brindan títulos oficiales: deben ser reconocidas por las autoridades educativas competentes<sup>88</sup> y estar sujetas a las exigencias legales y a la supervisión de las autoridades educativas.<sup>89</sup> La norma establece asimismo que los responsables de las instituciones educativas privadas pueden crear, organizar y sostener instituciones propias; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; disponer de la infraestructura edilicia y su equipamiento escolar; participar por propia iniciativa en el planeamiento educativo y en la elaboración de

---

planificación, organización institucional, elaboración del Plan Operativo Anual, reflexiones sobre la práctica, elaboración de planes de capacitación o monitoreo de las instituciones escolares.

<sup>86</sup> La propuesta prevé asimismo la evaluación para el acceso a la carrera docente.

<sup>87</sup> Funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador MEC informan que 20 de las 41 instituciones ya han obtenido su licenciamiento y las restantes se encuentran en proceso de autoevaluación (datos correspondientes a mayo de 2013).

<sup>88</sup> Las instituciones educativas privadas para ser oficialmente reconocidas, deberán tener licencia de funcionamiento otorgada por MEC y disponer de instalaciones físicas, estructura administrativa y medios educativos adecuados. La LGE establece que corresponde al MEC definir los requisitos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección necesarios para dicho reconocimiento, de acuerdo con principios democráticos y en diálogo con las instituciones educativas privadas.

<sup>89</sup> Las instituciones que pueden brindar educación son Iglesias o confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Culto, asociaciones y empresas con personería jurídica, así como personas de existencia visible.

currículos, planes y programas de formación, otorgar certificados y títulos reconocidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Las instituciones de gestión privada que brindan educación a sectores afectados por la pobreza son consideradas de forma prioritaria para acceder al beneficio de la subvención por parte del Estado.

Las relaciones de trabajo entre empleadores y educadores se rigen por el Código Laboral (Ley 213/1993) en los casos no consignados por la LGE, el EEP y su DR, que aseguran a los docentes del sector privado los beneficios de la seguridad social, la protección a la maternidad y la jubilación y determinan explícitamente que los contratos laborales no pueden menguar los contemplados en la legislación vigente.

Los educadores acceden al cargo por contrato, previa aprobación de la Supervisión de Colegios Privados, siempre que cumplan con los requisitos establecidos. La LGE define que el ingreso y la promoción del personal directivo, docente, administrativo y auxiliar es competencia de los responsables institucionales, de acuerdo con las características del proyecto educativo institucional.

El EEP (arts. 25 y 27) establece que las instituciones educativas de gestión privada deben tomar como base de la remuneración el salario básico profesional del educador y fijar su escala salarial de acuerdo con su propio escalafón, teniendo la potestad para definir incrementos salariales de acuerdo con este escalafón.

### 3.9. El ejercicio de la docencia en la universidad<sup>90</sup>

La carrera docente en el ámbito universitario muestra similitudes y diferencias con la correspondiente al ejercicio en los niveles de EI, EEB y EM. En el caso de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), los primeros esbozos de carrera datan de 1929, con la definición de tres categorías docentes: titulares, interinos y suplentes (Ley 1048), cuyo nombramiento corresponde al Poder Ejecutivo, el Consejo Superior Universitario y el Consejo Directivo de la Facultad (respectivamente, de acuerdo con la jerarquía de los cargos). La norma establecía que a partir de los veinticinco años de ejercicio los docentes debían acogerse a la jubilación, representando este retiro una remuneración equivalente al último salario. Casi tres décadas después, en la Carta Orgánica de la Universidad se redefinió el escalafón con la introducción de nuevos cargos y categorías especiales de profesores. En 1987 se inició el procedimiento de concurso de títulos, méritos y aptitudes para el ingreso o promoción en la docencia.

---

<sup>90</sup> Cada universidad dicta su propio estatuto docente. La información consignada toma en cuenta los estatutos de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad Católica de Asunción.

Después de la caída de la dictadura, en virtud de la Ley de Educación Superior (136/1993), la UNA dictó su propio estatuto que contempla:

- ▶ Las categorías de los profesores escalafonados y especiales (a la primera corresponden los profesores titulares y los adjuntos asistentes y, a la segunda, los puestos de profesor contratado, los visitantes, los encargados de cátedra y el docente libre). La titularidad se confiere por siete años y la de profesor adjunto por cinco años, y las categorías especiales tienen un período de duración variable. La norma limita el acceso a las categorías de profesores titulares y adjuntos a la edad de 65 años y a la de profesor asistente a 55 años.<sup>91</sup>
- ▶ La especificación del tiempo de dedicación de los profesores: la norma distingue el tiempo completo con una dedicación horaria semanal de 40 horas del medio tiempo, cuya carga es de 20 horas.

La Universidad Católica de Asunción (UCA) en su Reglamento del Personal Docente define a los profesores en virtud del desarrollo de las actividades académicas de docencia, investigación y extensión, agregando la profesión de la fe católica (o su respeto por parte de quienes no practican este credo), el comportamiento ético y la capacidad académica. La única vía de promoción en la carrera docente se realiza en base a la antigüedad y a la evaluación del desempeño del docente.

Las formas de contratación de la UCA son equivalentes a las existentes en la UNA:<sup>92</sup> nombramiento por concurso (en el caso de profesores permanentes) y contratación directa. El Reglamento de la UNA establece que las funciones que deben realizar por los docentes permanentes son la investigación y la producción intelectual, el perfeccionamiento de la enseñanza y la participación en los programas de extensión y responsabilidad social de la institución, así como la elaboración, ejecución y revisión de los programas académicos. Para el acceso o la promoción a un cargo de profesor permanente, ambas casas de estudio establecen parámetros de ponderación similares: títulos, méritos y aptitudes, si bien el Reglamento de la UCA ofrece exigencias más estrictas en lo referente a la valoración de los títulos (por ejemplo, un profesor titular debe acreditar el título de doctor), a la vez que especifica la antigüedad requerida para cada cargo.

La UCA implementa la evaluación del desempeño, obligatoria para el plantel de profesores; dicha evaluación, realizada cada dos años, está a cargo de una comisión que valora el grado de conocimiento de la disciplina, la formación pedagógica, la asistencia y puntualidad, la capacidad para la

---

<sup>91</sup> En 2003 una nueva modificación del estatuto limita la edad de ejercicio de la docencia: los profesores no pueden permanecer en la Universidad por más de 40 años.

<sup>92</sup> En la UNA se plantea explícitamente la exigencia de nacionalidad paraguaya y la correspondiente convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero.

investigación y el trabajo en equipo, el comportamiento ético y el respeto de los valores de la religión católica, entre otros.

En el Estatuto de la UCA se observan algunas similitudes respecto de las obligaciones que rigen en la educación obligatoria estatal: cumplimiento de marcos legales, comportamiento ético, respeto de las ideologías y creencias religiosas de docentes y estudiantes, asistencia puntual a clases y debida presencia en el tiempo de dedicación pactado. También en lo concerniente al régimen disciplinario, la UCA plantea criterios similares a los establecidos en el EEP, sobre todo en lo relativo a faltas asociadas con comportamientos contrarios a la moral y a las buenas costumbres dentro o fuera del aula, el trato descortés a docentes y alumnos, el maltrato o abuso de autoridad manifiesta, el acoso sexual hacia alumnos, otros docentes o trabajadores, la realización de actividades de política partidaria en la institución y la no observación del secreto profesional. En el plano pedagógico se alude igualmente a importancia de la capacitación continua, si bien la UCA expresa la obligación de los profesores de fomentar la participación activa de los estudiantes y brindarles apoyo personalizado.

#### **4. Trabajo docente: escenarios, actores y procesos**

La politicidad de las políticas y la legislación educativa se expresa en el propósito de reestructurar prácticas y construir formas específicas de subjetividad. Claro que la efectividad de una norma no depende sólo de su formulación o sanción, aunque se trata de un momento significativo en la institución de un nuevo orden e implica, lógicamente, un marco para fundamentar el reclamo de derechos conculcados. En el pleno cumplimiento de la legislación inciden el peso de las estructuras y rutinas sedimentadas, cuyas interinfluencias generan articulaciones de diferente sino.

En el caso de Paraguay (como en el de cualquier otro sistema social), resulta plausible argumentar que el reciente marco regulatorio cuenta con un enfoque de derechos, fruto de consensos alcanzados a partir de la recuperación de la democracia. Pero también subsisten esfuerzos gubernamentales y luchas sindicales orientados a lograr el cumplimiento de las normas o su reformulación. Algunos analistas afirman además la existencia de una excesiva esperanza en la capacidad de las leyes para resolver los problemas del sector (subrayando que no todos los procesos educativos necesitan respaldo legal); a ello se suma que algunas normas se convierten en “letras muertas” o bien que no son pocos los educadores que desconocen las regulaciones del sector (Aguilera Méndez, 2009). Las organizaciones sindicales con representación nacional insisten, por su parte, en la importancia implicada en la sanción de una diversidad de normas, aunque ello no se ha traducido en su cabal cumplimiento.

En consonancia con estas afirmaciones, se analizan a continuación algunas interrelaciones entre agentes, agencias, condiciones político-institucionales y materiales que muestran tanto la persistencia de situaciones problemáticas como de logros promisorios, registrados sobre todo en los últimos diez años. Se trata de hipótesis preliminares y complementarias a las planteadas respecto del contexto de producción de las principales regulaciones del sistema educativo paraguayo (capítulo segundo). Se aspira con ello a ofrecer indicios acerca de la efectividad o la eficacia de la legislación, en el entendido de que estas cuestiones forman parte de una necesaria problematización.

#### 4.1. Lógicas políticas e institucionales

La existencia de normas no escritas, cuya aplicación no guarda la necesaria coherencia con el marco legal vigente, es motivo de señalamientos desde diversos sectores, siendo la injerencia de la política partidaria uno de los cuestionamientos más frecuentes. Como ejemplo pueden mencionarse:

- ▶ La observación realizada por el Grupo Técnico responsable de la formulación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, que subraya la coexistencia de fortalezas (“vigencia de políticas educativas que fomentan la participación, la inclusión y la gratuidad, así como otros valores y principios de la educación en derechos humanos”) y de debilidades asociadas a “la intervención de política partidaria en la movilidad de los recursos humanos y gestiones educativas” (MEC, 2012a: 51).
- ▶ En el mismo sentido, la Comisión de Verdad y Justicia (2008: 102) recomienda “despartidarizar la educación por el Ministerio correspondiente en cuanto a la designación del personal docente, la elección de los textos, la no utilización del personal en contiendas electorales partidistas y en la instrumentación partidaria de la educación”.
- ▶ Los gremios, por su parte, coinciden en estos planteamientos en reiteradas oportunidades, tal como lo manifestado en el ámbito de la Comisión de Dignificación de la carrera del educador profesional y de funcionarios administrativos del MEC.

Junto a estos problemas, debe destacarse la evolución de la institucionalización de la selección del personal mediante concursos públicos de oposición iniciada en 2004, aunque han sido concursados (aproximadamente) sólo el 40% de los cargos en la EI, EEB y EM.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Información suministrada por integrantes de la Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador, en ocasión de la entrevista realizada en mayo de 2013.

Las relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales es otra arista problemática. A este respecto, es plausible suponer que las competencias de los distintos niveles de Gobierno y la desconcentración de servicios a nivel departamental inciden en la coexistencia de dos lógicas diferentes: la que corresponde a la construcción territorial (que contempla –y refleja– las particularidades regionales) y la concerniente a la coordinación necesaria para asegurar la integración nacional. Este proceso presenta disyuntivas o tensiones entre ambas lógicas, a la vez que contiene, en grado diverso, re-sabios de la organización centralizada del Estado y del sistema educativo.<sup>94</sup> Un ejemplo que da cuenta de estas tensiones es la ejecución del Fondo para el Desarrollo y la Excelencia (FONACIDE), señalada tanto por funcionarios del MEC<sup>95</sup> como por integrantes del CONEC y representantes sindicales. La conformación de este fondo en 2012 significó la eliminación de los rubros destinados al mantenimiento y la creación de edificios escolares en el presupuesto 2013 del MEC y la transferencia de estos recursos a gobernaciones y municipios. Sin embargo, como los Gobiernos locales no siempre efectúan las inversiones previstas o bien no comunican al MEC la información correspondiente, surgen situaciones problemáticas originadas en la paralización de obras de construcción o las refacciones edilicias.

Otras dificultades se presentan cuando las estructuras organizacionales y los modelos de gestión no cuentan con las capacidades requeridas para apoyar y dar soporte al cumplimiento de las normas vigentes. El tamaño de la estructura orgánica del MEC constituye un ejemplo a este respecto: conformada por cinco viceministerios y veintiséis direcciones generales (de las cuales dependen, a su vez, otras unidades), supone un panorama organizacional complejo, en virtud de un proceso de toma de decisiones y de división del trabajo realizado en diferentes áreas y estratos jerárquicos. En este escenario, es razonable que los mecanismos de coordinación no siempre funcionen de la manera establecida, dada la existencia de flujos de información formales e informales y de dispositivos de supervisión directa e indirecta<sup>96</sup> entre organismos creados en distintos momentos; en su

---

<sup>94</sup> Sin duda que estas situaciones se reproducen en la relación entre Parlamento, MEC y Ministerio de Economía, lo que acarrea previsible consecuencias en el financiamiento de la educación. Conviene recordar, en este sentido, el planteamiento de Oszlak y O'Donnell (1981) cuando sostienen que las políticas públicas implican tomas de posición respecto de ciertas cuestiones, así como una diversidad de conflictos, coaliciones, movilización de recursos y grados relativos de autonomía y de poder. Desde luego, si una política incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, es lógico suponer que estas tomas de posición no tienen por qué ser unívocas, homogéneas o permanentes. De hecho, pueden resultar a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí, aunque ello no debería interpretarse sólo como "errores" de la implementación.

<sup>95</sup> Información obtenida en la entrevista realizada en mayo de 2013 al Director General de Presupuesto del MEC.

<sup>96</sup> Incluso de dispositivos de supervisión o control otros que pueden llegar a diluirse.

conjunto, confluyen en una dinámica cotidiana, de por sí multifacética, que excede los diseños y las prescripciones que les dieron origen. En este marco organizacional se comprenden cabalmente las opiniones de funcionarios de la Dirección General de Asesoría Jurídica,<sup>97</sup> quienes destacan la necesidad de contar con un digesto que permita sistematizar el conjunto de las hoy dispersas reglamentaciones vigentes, a la vez que visualizar campos vacíos, ambigüedades y superposiciones.

Puede colegirse entonces que la eficacia de la legislación tiene estrecha relación con su grado de articulación con las políticas públicas, los modelos organizacionales y pedagógicos, las disposiciones administrativas y los acuerdos públicos. De esta manera, se hace factible avanzar hacia una mayor racionalidad burocrática (en términos weberianos), evitando que los procesos descansen sólo en la voluntad de los actores. Supone, además, el reconocimiento de la sedimentación temporal que requieren las medidas que acompañan las regulaciones normativas, en detrimento de la vocación de refundar el proceso a través de recreaciones organizacionales periódicas.

#### 4.2. Condiciones materiales y salariales del trabajo docente

La insuficiencia del presupuesto del sector para dar cumplimiento a las pautas laborales y salariales establecidas es objeto de planteamientos sindicales reiterados desde los años noventa, si bien en los últimos años se han concretado muchos de los reclamos.<sup>98</sup> Las reivindicaciones tienen como principales protagonistas a los gremios con mayor número de afiliados (FEP, OTEP-SN y UNE-SN), coincidiendo muchas veces con el contenido de las reivindicaciones funcionarios gubernamentales (aun cuando en ciertas ocasiones no avalen las medidas de fuerza adoptadas por los gremios).<sup>99</sup> Es frecuente que la OTEP-SN y la UNE-SN lleven a cabo acciones conjuntas

---

<sup>97</sup> Entrevista concedida en mayo de 2013.

<sup>98</sup> Las demandas de ampliación presupuestaria se expresan por lo general a través de manifestaciones públicas, huelgas o solicitudes a las autoridades, como la carta enviada al Ministro de Educación por la UNE-SN ([http://www.unesn.org.py/documentos/NOTA%20A%20LUIS%20A\\_RIART%201.jpg](http://www.unesn.org.py/documentos/NOTA%20A%20LUIS%20A_RIART%201.jpg)). Cabe destacar asimismo las manifestaciones expresadas por las autoridades, de las cuales es un ejemplo la "Carta a los maestros y maestras de la patria en su día", difundida el 30 de abril de 2010 por el ex ministro Luis Alberto Riart Montaner.

<sup>99</sup> En los fundamentos del Decreto de conformación del CODICEP se reconocen problemas de larga data que afectan a la carrera del educador profesional (seguro social, pago de escalafón docente, subsidios, bonificación, jubilación, vivienda social, becas de perfeccionamiento profesional, salarios dignos, docentes en carácter *ad honorem*, entre otros). Sobre el CODICEP véase el próximo punto. Disponible en: <http://www.unesn.org.py/documentos/Decreto%04768%20Por%20el%20cual%20se%20crea%20la%20Comision%20de%20Dignificacion%20de%20la%20Carrera%20del%20Educador%20Profesional.pdf>

para formular estas demandas;<sup>100</sup> según sean los temas o las coyunturas se establecen alianzas más amplias, que incluyen a la FEP y a otros gremios.

El contenido de las principales demandas gremiales abarca una diversidad de cuestiones:

- ▶ La equiparación del salario básico al salario mínimo vigente de aproximadamente dos mil docentes que trabajan en programas de alfabetización, equiparación lograda en 2011 para la mayoría del cuerpo docente. Los gremios plantean asimismo un 10% de incremento en el salario básico profesional.
- ▶ La regularización del ejercicio de la docencia *ad honorem*, dado el considerable número de educadores que trabajan sin percibir remuneración. Si bien en 2010 el MEC regularizó la situación de casi tres mil docentes y de seis mil en 2011,<sup>101</sup> en 2013 persisten los reclamos de pagos adeudados desde 2012.
- ▶ El pago pendiente de asignaciones familiares y de retribuciones salariales a docentes que remplazan a titulares con goce de licencia por enfermedad o maternidad.<sup>102</sup>
- ▶ La concreción de los pagos por escalafón: en 2013 se completó el pago a docentes que cuentan con el máximo de antigüedad, estando pendiente las remuneraciones de docentes con menor antigüedad.
- ▶ El proyecto de modificación de la ley jubilatoria vigente es también objeto de cuestionamientos; los gremios solicitan que los maestros puedan jubilarse con el 93% de sus últimos haberes después de cumplir 28 años de servicio y con el 90% a los 25 años;<sup>103</sup> plantean además unificar en cinco años la cantidad sobre la que se establece el prorrateo o reparto proporcional para quienes cuentan con 25 y 28 años de servicios.

---

<sup>100</sup> Por otra parte, la OTEP-SN y, en menor medida, la UNE-SN, se unen a gremios de otros sectores y a organizaciones sociales. Ejemplo de ello es la participación de la OTEP-SN junto a campesinos, sindicalistas, organizaciones feministas y de jóvenes en el “voto protesta contra diputados” en virtud de la privatización de la energía eléctrica (junio de 2013); en 2011, la OTEP reclamaba junto con otros grupos la necesidad de incrementar el presupuesto público destinado a la educación, la salud y la producción algodonera.

<sup>101</sup> DII-MEC, 2011a: 188-191.

<sup>102</sup> Si bien el DR establece que las mismas debían abonarse entre 2004 y 2006, su regularización se produjo recién a partir de 2011, momento en el que se abonó la asignación por un hijo; en 2012 se concretó la asignación por dos hijos y en 2013 por tres. En 2009 el MEC solicitó una ampliación presupuestaria con la finalidad de regularizar el pago de asignaciones familiares y por maternidad pendientes. El presupuesto 2013 incluye una partida para suplencias ocasionadas por licencias por maternidad (por lo general, se realiza un contrato, pero los docentes cobran el salario correspondiente dos o tres años después de haber prestado el servicio).

<sup>103</sup> Actualmente, los trabajadores del sector perciben el 83% del salario con 25 años de aporte y el 87% cuando acreditan 28 años de aportes.

A pesar de los problemas presupuestarios, corresponde destacar la evolución positiva de los recursos financieros destinados a la educación, registrada a partir de los años noventa,<sup>104</sup> si bien algunos autores señalan la insuficiencia de los incrementos, destinados en su casi totalidad a solventar gastos corrientes, principalmente servicios personales (Benegas y Sauma, 2001: 32).

- ▶ En los años 2000 el incremento progresivo se mantuvo: en 2007 el porcentaje del PIB destinado a educación representaba el 4%, y en 2009, el 4,9% (Banco Central del Paraguay, Ministerio de Hacienda). Entre 2008 y 2012 el presupuesto educativo presentó un aumento cercano al 60% (DIIE, MEC, 2011: 24).
- ▶ La progresividad en el financiamiento de la educación ha incidido en la mejora del salario docente. En 2010 el MEC y representantes sindicales elaboraron una propuesta de mejora salarial, que incluyó un incremento general del 10% en las asignaciones de todos los cargos y categorías docentes y en las horas cátedra. El Congreso Nacional sancionó ese mismo año la Ley 4113 de incremento salarial docente, si bien dicho incremento resultó en menor proporción a lo solicitado inicialmente.
- ▶ Otro hito de importancia en esta materia fue la sanción de la Ley 4088 de Gratuidad de la Educación Inicial y Media (2010), que posibilita la transferencia de recursos a las instituciones educativas para gastos de funcionamiento. Ello ha permitido eximir a las familias del pago de matrícula y otros aranceles (derecho a examen, expedición de títulos y certificados, entre otros).<sup>105</sup> A ello se agrega, desde hace más de diez años, la entrega de una canasta básica de útiles escolares a instituciones de EEB y de EM del conjunto del país y la provisión del complemento nutricional para los estudiantes de EEB. Inicialmente, el suplemento complemento nutricional o merienda escolar estuvo destinado a los alumnos provenientes de las zonas más empobrecidas. A partir de 2010, el 100% de las instituciones públicas de EI y de los dos primeros ciclos de la EEB reciben este beneficio.

#### 4.3. Democratizar la educación: una construcción colectiva

La existencia de ámbitos de negociación entre el MEC y las organizaciones sindicales, así como de espacios de participación y debate de

---

<sup>104</sup> Véanse a este respecto los datos presentados en el capítulo 2.

<sup>105</sup> En 1998 se eximió del pago de matrícula en la EI y la EEB pero, ante la insuficiencia de recursos, asociaciones de padres recaudan fondos para realizar tareas de mantenimiento, compra de materiales, cuando no la construcción de aulas o el pago de remuneraciones a docentes.

propuestas de política educativa, se destaca por su contribución al proceso de democratización del sistema educativo. Si bien la legislación vigente no contempla mecanismos de negociación colectiva o paritarias, es frecuente la conformación de espacios de diálogo entre MEC y sindicatos. Pueden mencionarse como ejemplos:

- ▶ La creación de la Comisión de Dignificación de la Carrera del Educador Profesional y de Funcionarios Administrativos del MEC (CODICEP) en el ámbito de la Presidencia de la República, integrada por un equipo interministerial y por sindicatos del magisterio. La comisión fue conformada por un período de dos años (2010-2012) para la elaboración de propuestas.
- ▶ En el curso de 2013, funcionarios del MEC y representantes sindicales fueron protagonistas de un encuentro de planificación, oportunidad en la que el Gobierno recogió expectativas, reclamos y propuestas de los gremios. A este encuentro le sucedió la búsqueda de acuerdos entre el MEC, el Ministerio de Justicia y Trabajo y representantes gremiales, ya que estos últimos planteaban la importancia de consolidar canales de diálogo, de ampliar el presupuesto de la educación, de implementar el componente “nivel profesional” en la promoción de docentes y de mejorar la calidad de la formación inicial y continua de los trabajadores de la educación.
- ▶ La aplicación del calendario educativo de acuerdo con la cantidad de días de clase establecido en la legislación constituyó en 2011 otro punto de acuerdo entre el MEC y los sindicatos. El tiempo destinado al dictado de clases (y, por ende, de trabajo de los docentes) ha sido un tema recurrente en la disputa entre el Gobierno y los gremios, ya que estos últimos planteaban que el aumento de días por año (que no incluye el tiempo dedicado a los exámenes) provoca la reducción del período de vacaciones escolares, amén de no generar un incremento en las remuneraciones.

A la par de las reivindicaciones gremiales, en el campo educativo se registran diferentes propuestas de mejora de la igualdad y la calidad de la educación:

- ▶ Las dificultades de ejecución del FONACIDE han llevado al CONEC a plantear en julio de 2013 la adopción de modalidades eficaces de gestión, que incorporen tareas periódicas de seguimiento y evaluación, así como la elaboración de diagnósticos de infraestructura con participación de la comunidad.
- ▶ La formulación de propuestas se observa asimismo en la organización de jornadas y en la elaboración de documentos. En mayo de 2012 se programó un Congreso Nacional de Educación con el propósito de

construir un Proyecto Educativo Nacional que sustentara un Pacto Nacional por la Educación. El comité de organización propuso a los representantes sindicales<sup>106</sup> debatir dicha propuesta en las jornadas que los sindicatos realizan mensualmente.

- ▶ Desde ámbitos gremiales, se plantea que uno de los desafíos actuales para el sindicalismo es la participación en proyectos conjuntos de trabajo y la integración en foros y organizaciones internacionales.<sup>107</sup> La OTEP-SN alude a la necesidad de que el gremio no descuide la elaboración de propuestas de política educativa, puesto que la mayor parte de sus actuaciones han estado motivadas por reivindicaciones laborales y salariales.<sup>108</sup> En tales circunstancias, a propósito de los festejos por los 25 años de la organización, se difundió el documento “OTEP SN: 25 años de organización, luchas y conquistas”.<sup>109</sup> La UNE-SN, por su parte, distingue su “acción reivindicativa” de “la lucha por la calidad educativa”, en cuyo marco organizó el congreso nacional Una Nueva Educación para una Nueva Cultura, bajo el lema de avanzar hacia una educación totalmente gratuita, obligatoria y de calidad.<sup>110</sup> El objetivo del congreso consistió en la elaboración de un Modelo Educativo Nacional con mayor justicia y equidad social, que promueva (entre otras metas) un combate frontal a la pobreza, a la corrupción y al analfabetismo.
- ▶ Respecto de la evaluación del desempeño docente, los gremios expresan la importancia de realizar un debate serio y profundo y de que el Estado apoye la evaluación con el desarrollo de programas de capacitación.

Otro aspecto de relevancia es el enfoque de derechos observado en normas y planes gubernamentales y planteamientos gremiales:

<sup>106</sup> Participaron representantes de FEP, de OTEP-SN, de UNE-SN, de ADOFEP-SN, de FECCI, de MAS-MP-SN, del Sindicato de Funcionarios, Empleados y Docentes del MEC (SIFEMEC) y del Sindicato Nacional de Directores de Instituciones Educativas del Sector Oficial del Paraguay (SINADI).

<sup>107</sup> Opiniones de Miguel Ángel Aquino Benítez en la entrevista realizada en mayo de 2013.

<sup>108</sup> Entrevista realizada en mayo de 2013 al Secretario General de la OTEP-SN.

<sup>109</sup> Disponible en: <https://docs.google.com/document/d/1Xd404zgF8PPj0hhppxjLUv97v7cbkc90bnnFO9WUVE/edit?pli=1>

<sup>110</sup> Participaron del encuentro cuatrocientas personas provenientes de diferentes localidades del país y representantes de distintos sectores de la sociedad paraguaya. Las conclusiones del encuentro fueron publicadas en 2010 en un libro que, además de contener el documento “5 de octubre”, incluye propuestas de política educativa y el proyecto de creación de la universidad UNE-SN, entre otros planteamientos.

- ▶ El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (MEC)<sup>111</sup> da cuenta de una continua preocupación por la democratización política y social del país al destacar la importancia de una “educación de calidad para todos y todas, con plena vigencia de los derechos humanos [puesto que] ‘La realidad nos sitúa dentro de un sistema educativo, donde aproximadamente el 60% de los jóvenes entre quince y diecisiete años prefiere un régimen dictatorial si ello garantiza bienestar económico y nos obliga a cuestionarnos cuánto hemos avanzado como sociedad democrática’” (Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2012: 10).<sup>112</sup>
- ▶ El propósito de afianzar el enfoque de derechos humanos se plasmó en diferentes acciones del MEC, tales como la inclusión en el currículum de la formación docente de la materia “Educación en valores y transversalidad”, la realización del Conversatorio Nacional Pedagógico sobre Derechos Humanos<sup>113</sup> y la elaboración del Manual Orientador para la Construcción de Normas de Convivencia en la EM.
- ▶ Se destaca asimismo la preocupación del Estado en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia a través de la sanción del Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1680/2001) y otras leyes afines.<sup>114</sup> En esta línea, el MEC cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2011-2020), dirigido a niños de hasta los ocho años de edad, con atención prioritaria de la infancia afectada por situaciones de riesgo. En la fundamentación del plan se afirma que seis de cada diez niños son víctimas de violencia intrafamiliar, lo que ha llevado a realizar foros y talleres y a conformar consejos para el tratamiento de esta problemática.
- ▶ En la línea de prevención y protección contra el maltrato a la niñez y a la adolescencia en el ámbito escolar, se realizó entre 2008 y 2011

---

<sup>111</sup> El Plan fue elaborado a partir de un diagnóstico realizado por funcionarios del MEC, con apoyo de la Oficina de DDHH de las Naciones Unidas en Paraguay y la Mesa Consultiva de ONG (integrada por SERPAJ Paraguay, Amnistía Internacional, Mesa de la Memoria Histórica y Coordinadora de DDHH de Paraguay).

<sup>112</sup> En el documento del Plan esta cita es tomada de *La educación en el Paraguay independiente*, Tomo II, Asunción, Centro de Investigación e Innovación Educativa, MEC, 2011: 29.

<sup>113</sup> En cuyo marco se organizaron en 2011 talleres con directores para abordar formas de violencia que afectan a la infancia.

<sup>114</sup> Pueden mencionarse a este respecto la Ley 2861/2006, contra el comercio y difusión comercial o no comercial de material pornográfico utilizando la imagen o representación de menores incapaces; la Ley 3929/2009, sobre Fijación de Alimentos para el Niño y la Mujer Grávida; la Ley de Vacunas 4621/2012. Junto a ello, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño tiene en Paraguay rango suprallegal (es decir, prevalece en caso de que una ley nacional entrara en contradicción con sus principios).

la Campaña “Aprender sin Miedo”, que incluyó la difusión de un Manual de Prevención e Intervención en casos de acoso escolar.

- En el ámbito de la Dirección General de Asesoría Jurídica se ha creado la Dirección de Promoción y Protección de Derechos del Niño/a. El organismo ha diseñado un circuito de denuncias y de primeras medidas cautelares y ha elaborado un reglamento de procedimientos disciplinarios aplicable a docentes que vulneran derechos de niños y adolescentes. Integrantes de la unidad informan que, si bien la mayor frecuencia de los sumarios obedece a faltas leves (tales como ausencia sin aviso al lugar de trabajo o incumplimiento de documentación requerida), en 2012 se registraron en el organismo aproximadamente treinta casos de acoso y violación a estudiantes.<sup>115</sup>

#### 4.4. El trabajo docente: propuestas y experiencias

Las relaciones entre la regulación y la organización del trabajo docente constituye un aspecto insoslayable para la mejora del proceso educativo, perspectiva a la que adhieren diversos círculos políticos, académicos y gremiales al resaltar la mutua imbricación entre una educación igualitaria, participativa y de calidad con la organización del trabajo docente. Se subraya en esta línea que el puesto de trabajo docente no se agota en las tareas en el aula ni es equiparable a la noción de empleo, que vincula al magisterio y al Estado en una relación laboral que permanece en el tiempo y goza de las garantías jurídicas establecidas en la LGE y el EEP. Con el propósito de dar cuenta de algunos de estos planteamientos, se plantean a continuación algunos de los sentidos que las políticas y las normas regulatorias asignan a la profesionalización y al trabajo docente, incluyendo en el análisis tanto proyectos gubernamentales como planteamientos sindicales.<sup>116</sup>

##### *4.4.1. La carrera docente y el puesto de trabajo en la mira del Gobierno y de los gremios*

La reformulación de la carrera docente constituye una línea estratégica para el MEC; en 2012 se conformó un grupo de trabajo responsable de la formulación de un diseño preliminar que relacione regulaciones laborales y criterios pedagógicos. Funcionarios de la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador informan<sup>117</sup> que la mejora de la calidad de la educación se sustenta en tres ejes de “aseguramiento”: la evaluación del desempeño docente,

<sup>115</sup> Funcionarios de la Asesoría Jurídica informan asimismo que entre las faltas graves detectadas (dentro o fuera de la escuela) se observan casos de homicidio, robo, acoso sexual o violación y violencia doméstica.

<sup>116</sup> En el caso de los sindicatos, básicamente la OTEP-SN y la UNE-SN, el corpus empírico lo constituyen los documentos y las reivindicaciones públicas expresadas por ambas organizaciones.

<sup>117</sup> Entrevista concedida en mayo de 2013.

la evaluación de la calidad de las instituciones formadoras de docentes y la reestructuración de la carrera docente.

La propuesta de revisión de la carrera docente abarca su estructura horizontal y vertical. Las acciones programadas para 2013 consisten en:

- ▶ Mesas Técnicas de Trabajo: integradas por funcionarios del MEC, organizaciones gremiales y sociales y representantes de instituciones de formación docente, responsables del estudio y la recopilación de antecedentes nacionales e internacionales en la materia.
- ▶ Consulta Nacional: administración de cuestionarios exploratorios a cinco mil personas (docentes, técnicos, supervisores, representantes gremiales).
- ▶ Reglamentación de la Carrera Docente: la información sistematizada será enviada a la Dirección General de Asesoría Jurídica del MEC, responsable de la elaboración del nuevo diseño de carrera docente.

Respecto de la condición docente, los gremios coinciden en la necesidad de considerar como docentes a todas las personas que realizan labores de enseñanza, aunque éstas sean desarrolladas de forma ocasional.<sup>118</sup> En lo concerniente a la construcción de procesos identitarios, la OTEP-SN reivindica la categoría “trabajador de la educación”, que inscribe la lucha del magisterio en las del conjunto de los trabajadores.<sup>119</sup> La UNE-SN, por su parte, comparte la denominación del magisterio como “trabajadores de la educación y la cultura”, aunque también incorpora las nociones de vocación y de profesión a la hora de definir la condición docente.

A pesar de estos matices (sin dudas de importancia, ya que provienen de diferentes enfoques y tradiciones), ambas organizaciones coinciden en la mayoría de las propuestas sobre carrera docente, que aluden principalmente a las siguientes cuestiones:

- ▶ La organización de la carrera con claros criterios de promoción vertical y horizontal. La OTEP-SN plantea la pertinencia de elaborar un diagnóstico orientado a visualizar con mayor precisión las capacidades requeridas para los diferentes puestos de trabajo.
- ▶ La mejora de la formación inicial y la consolidación de programas gratuitos de capacitación continua en servicio es otro de los aspectos señalados, al que se le agrega la importancia de incluir regularmente

---

<sup>118</sup> Recuérdese que el EEP considera que son docentes sólo quienes ejercen de forma continua y regular.

<sup>119</sup> El Secretario General de la OTEP-SN recuerda las asociaciones de maestros cuyos integrantes se denominaban a sí mismos “obreros de la tiza” ya en la primera década del siglo XX. En oportunidad del Congreso de Educadores (1915) estos educadores establecieron el 30 de abril como el Día del Maestro, en vísperas del festejo del día de los trabajadores de la cultura.

el perfeccionamiento como criterio para la promoción de ascensos y la distribución de incentivos salariales. Se señala a este respecto que, en el caso del acceso a un escalafón superior, no se cumplen habitualmente los criterios de ponderación planteados en el EEP. La OTEP-SN considera que el ascenso en el escalafón debería mantener como criterio el cumplimiento del quinquenio, a la vez que contemplar un mínimo anual de cien horas de perfeccionamiento, los resultados de la evaluación de desempeño y la elaboración de un proyecto de investigación. En términos de retribución salarial, el sindicato estima que la promoción debería significar un incremento salarial del 10%, adicional al 5% que rige actualmente por cambio de escalafón.

- ▶ La OTEP-SN y la UNE-SN coinciden en la importancia de contemplar el año sabático en la legislación a fin de permitir el perfeccionamiento y la especialización del magisterio.
- ▶ Respecto de la demostración de la honorabilidad de los docentes estipulada en el EEP (art. 5), la UNE-SN subraya la importancia de contar con indicadores pertinentes, ya que no existen parámetros claros para efectuar dicha demostración. De forma complementaria, subraya que las medidas disciplinarias carecen de indicadores sobre lo que significa el resguardo de la buena compostura del docente en la institución o fuera de ella (EEP, art. 51).

La OTEP-SN y la UNE-SN valoran positivamente el propósito de implementar la jornada única en las escuelas públicas de los distintos niveles educativos.<sup>120</sup> El planteamiento toma en cuenta fundamentalmente el exceso de carga laboral implicado en el desempeño de dos turnos (ya sea en la misma escuela o en diferentes establecimientos), así como la brecha existente entre trabajo prescripto y real, por cuanto la enseñanza supone la realización de actividades que exceden el tiempo de permanencia en el aula.<sup>121</sup> Cabe considerar a este respecto que, si bien la enseñanza y las denominadas actividades técnico-pedagógicas son desempeñadas por diferentes personas y las normas prescriben las tareas inherentes a cada una, más allá de esta distinción formal, el trabajo docente no se agota de hecho en el dictado de clases, ya que abarca aspectos tales como la planificación de ajustes y rediseños curriculares introducidos en función de las características de cada

---

<sup>120</sup> Recuérdese que la doble escolaridad de los alumnos es un propósito planteado en el EEP (art. 60). Sin embargo, esta modalidad en la EM alcanza aproximadamente al 10% de los establecimientos, según informó la Directora General de Educación Media en la entrevista realizada en mayo de 2013.

<sup>121</sup> El ex ministro Riart sostiene estas apreciaciones en la entrevista concedida en mayo de 2013.

grupo de clase, aunque estas tareas no sean reconocidas explícitamente ni sean objeto de retribución salarial.

La concepción del trabajo docente acotada al desempeño individual constituye otra de las aristas problemáticas. La “responsabilidad inmediata” de los docentes en el desarrollo de la enseñanza es estipulada en el EEP, pero esta responsabilidad (lo mismo que los deberes) es definida sólo en términos individuales, tanto en lo referido a los aspectos laborales y administrativos como a los pedagógicos. Claro está que, sin restar importancia al desempeño individual, la responsabilidad colectiva no puede ser obviada ya que el puesto de trabajo docente forma parte de un colectivo (el conjunto del sistema educativo) que asume la formación (y, por tanto, la responsabilidad) de las nuevas generaciones.

La concepción individual del trabajo docente no permite asegurar, por otra parte, la implementación de innovaciones curriculares planteadas en documentos ministeriales, como es el caso de los enfoques interdisciplinarios, que contrastan con la organización del puesto de trabajo de la EM, sustentada en la especialización de los perfiles docentes. Apreciaciones similares pueden plantearse respecto de la tríada organización curricular, organización escolar y trabajo docente. Tal es el caso de la conformación de grupos de alumnos sin respetar el criterio de edad similar del estudiantado, que requiere formatos institucionales y pautas flexibles de organización del trabajo.

El puesto de trabajo docente se encuentra afectado también por la complejidad propia de la actividad de enseñanza y por las condiciones materiales en las que se ejerce la actividad, como es la existencia de maestros que trabajan en una localidad diferente a su lugar de residencia (33%), situación que afecta básicamente a quienes ejercen en el medio rural (Faluz y Goldberg, 2011). En lo referido a las condiciones de los locales escolares, además de los obstáculos generados recientemente por la ejecución del FONACIDE, se observan problemas de infraestructura que datan de períodos anteriores. Un ejemplo de ello son los resultados de una investigación realizada en el 3° ciclo de la EEB: casi el 53% de los consultados manifiesta que su escuela no cuenta con aulas suficientes, siendo levemente superior la respuesta negativa en los territorios rurales (Perner *et al.*, 2011: 234).<sup>122</sup>

En cambio, la relación docente-alumnos no pareciera incidir de forma negativa en la carga laboral: en la EI y en los dos primeros ciclos de la EEB, el promedio de alumnos por sección independiente es de 18, pero en la zona urbana es más alto que en la rural (22 en la urbana y 14 en la rural). En el 3° ciclo de la EEB y en la EM, el promedio de alumnos por sección independiente es de 21 y 20, respectivamente. Como puede observarse, en todos los

---

<sup>122</sup> En el Diagnóstico Pedagógico y Organizativo del 3° de la EEB, realizado entre 2005-2006 en 40 escuelas rurales y 20 urbanas, fueron encuestados casi 1300 personas (directores, docentes, alumnos y padres de familia).

niveles educativos el promedio de alumnos por sección independiente es menor en la zona rural.<sup>123</sup>

La educación bilingüe constituye otro elemento de complejidad adicional en la enseñanza. En consonancia con lo establecido en la Constitución Nacional, la LGE y la Ley de Lenguas, se registran dos modalidades de enseñanza: para hispanohablantes, el idioma de instrucción es el castellano como lengua materna y el guaraní como segunda lengua; para los guaraní-hablantes, la instrucción se realiza en guaraní y el castellano constituye la segunda lengua.<sup>124</sup> Respecto de la introducción del guaraní en las escuelas se subrayan los resultados satisfactorios para los alumnos, si bien se advierte que su conformación como una lengua “escolar” planteó problemas entre los docentes por su falta de preparación en la materia y, en ocasiones, por el mismo cuestionamiento de la modalidad (Meliá, 2007). El autor se pregunta si estos problemas obedecen al bilingüismo o a la enseñanza de una segunda lengua,<sup>125</sup> en cuanto el guaraní de la escuela, que ha buscado más la correspondencia de palabras que la comunicación de conjunto, demuestra que una lengua no puede ser separada de la cultura de la comunidad a la que pertenece.

Cabe plantear por otra parte que, si bien la escuela es el lugar privilegiado del trabajo docente, este trabajo no puede acotarse al dictado de clases ni a una actividad “intramuros”: la vinculación con la comunidad y las organizaciones sociales no sólo existe de hecho, sino que está estipulada en las regulaciones vigentes, como es el caso de las funciones del Equipo de Gestión Escolar. Su conformación como una política universal que promueve la participación social en las escuelas públicas debería plasmarse en la redefinición del puesto de trabajo docente, si bien este propósito requiere un debate profundo sobre la vinculación escuela-comunidad y el contenido

---

<sup>123</sup> Una sección plurigrado, por otra parte, puede estar integrada por alumnos de distintas etapas o grados de la EI o EEB. El promedio de alumnos en secciones plurigrados donde hay combinación de etapas de EI y grados de EEB es de 15 alumnos; mientras que en aquellas secciones integradas por alumnos de distintos grados de la EEB, el promedio es de 13 alumnos (Estadística Educativa 2009, MEC).

<sup>124</sup> Los resultados de una investigación cualitativa realizada entre 2005-2006 muestra que en escuelas guaraní-hablantes los docentes hacen escaso uso de los materiales didácticos provistos por el MEC y manifiestan no contar con capacitación en metodologías adecuadas para la enseñanza de una segunda lengua. En las instituciones hispanohablantes, el guaraní es relegado al mínimo establecido en el currículum, se aplica un enfoque gramaticalista y se registra un mayor rechazo de la modalidad en escuelas urbanas. Consultados los alumnos sobre la medida en que los docentes brindan explicaciones en la lengua guaraní, el 68% de los alumnos de escuelas rurales responde que sólo algunos lo hacen (MEC-DIIE, 2011c).

<sup>125</sup> Meliá afirma que la característica de Paraguay no es tanto su bilingüismo, sino el hecho de que una sociedad no indígena siga hablando una lengua indígena. Sus opiniones encuentran eco en grupos académicos que subrayan que la enseñanza bilingüe se traduce en la práctica en una enseñanza del guaraní y no en guaraní.

y los alcances de la participación, puesto que los discursos y las rutinas cotidianas esconden muchas veces una multiplicidad de sentidos.

#### 4.1.2. Trabajo docente, formatos escolares y organización del currículum

Se exponen a continuación proyectos orientados a una mayor articulación entre organización escolar y procesos didácticos y pedagógicos, con el propósito de mostrar propuestas que involucren una cierta reorganización del trabajo docente.

- ▶ En la EEB se ensayaron proyectos de doble escolaridad, fundamentalmente en escuelas rurales que presentaban pérdida de matrícula (en virtud de la migración rural-urbana), en las que se desempeñaban maestros con posesión de dos cargos.
- ▶ En el conjunto de las escuelas de EEB se implementó en 2010 la permanencia de un mismo maestro en los tres grados del primer ciclo de promoción automática. Esta medida contó con la asistencia pedagógica a los docentes, instrumentada en la Campaña de Apoyo Pedagógico y en los Círculos de Aprendizaje, que promovían instancias de reflexión colectiva.<sup>126</sup>
- ▶ En la EM, la jornada extendida supera la organización centrada en el trabajo individual al incluir en la jornada diaria un tiempo para el trabajo colectivo y la participación del docente en diferentes procesos y productos de su trabajo, tales como planificación, reflexión y sistematización de prácticas y experiencias procesadas en la escuela. Sin embargo, sólo las escuelas de mayor tamaño son las que cuentan con esta modalidad y con planteles conformados por equipos de apoyo y asesoramiento técnico.<sup>127</sup>

Otros proyectos, aunque se sustentan en líneas de trabajo significativas, presentan ciertas limitaciones fácticas al no efectuar la reorganización del puesto de trabajo. Ejemplo de ello es el Programa Escuela Viva *Hekokatúva*, con una propuesta bilingüe implementada en mil instituciones rurales, que contempla la participación de la familia y la comunidad para transformar la escuela en un centro de iniciativa comunitaria en torno de diversos espacios

---

<sup>126</sup> Estos dispositivos, sin embargo, no contemplaron el pago de las horas de trabajo colegiado, lo que llevaba a los docentes a programar tales jornadas los sábados o bien a organizar actividades en las escuelas que permitieran la suspensión momentánea del dictado de clases. Una ex Directora General de Educación Inicial y Escolar Básica señala la importancia de incluir una remuneración que haga factible la sostenibilidad de estas actividades.

<sup>127</sup> La Directora General de Educación Media informa que aproximadamente cincuenta escuelas están conformadas bajo esta modalidad.

o estrategias: *Aty Guasu* (Asamblea Comunitaria), equipo de gestión escolar y proyecto educativo institucional.<sup>128</sup>

## Para concluir

Las afirmaciones vertidas en este informe están teñidas de una fuerte convicción acerca de la importancia de la legislación y las políticas públicas universales, ya que el logro de una educación igualitaria y de calidad no descansa sólo en la renovación de las prácticas escolares, sino también en políticas y leyes orientadas a brindar las respuestas que este cometido requiere.

El análisis de los marcos regulatorios del trabajo docente en Paraguay se propuso recuperar una mirada global sobre la legislación para dar cuenta de situaciones, lógicas y racionalidades que definen un sinnúmero de relaciones y tensiones, cuando no paradojas, entre el sentido y la intención de una ley y su grado de cumplimiento o aplicación. Vale recordar, por esto, que en el trabajo docente confluyen lógicas diferentes que no siempre guardan la necesaria convergencia. Las diferentes posiciones de docente lo muestran como un funcionario del Estado que debe dar cumplimiento a sus políticas, pero es también un trabajador que reclama a ese mismo Estado condiciones laborales y salariales previstas en la legislación y en los contratos laborales; desde luego, es también un ciudadano con derecho a demandar al Estado por la igualdad y la calidad de la educación. La yuxtaposición de estas lógicas es fuente de conflictos entre el Estado y la docencia.

Cabe destacar además que, si bien la mayoría de los docentes no participa en el dictado de una norma, ello no autoriza a afirmar que, de hecho, no intervengan en su uso e interpretación. Las regulaciones indican el tipo de acciones e interacciones permitidas a los actores y, como tal, expresan el plano de coordinación y de contralor ejercido por quienes detentan la autoridad legítima. Claro que la “letra” de la norma en un sistema complejo, en virtud de la pluralidad de sujetos involucrados, no elimina la diversidad de posiciones y estrategias puestas en práctica, así como las razones que dan cuenta de su surgimiento y sus efectos, dando lugar a diferentes procesos, cuyo sentido depende de las características del contexto de aplicación.

Huelga reiterar que las leyes no son simples representaciones de la realidad escolar y del trabajo docente: pueden anteceder y ratificar cambios o, por el contrario, hacerlos efectivos después de su promulgación. En

---

<sup>128</sup> En el discurso pedagógico de los últimos años se destacan asimismo experiencias de docencia anteriores, valoradas por sus aportes, como es el caso de las denominadas “escuelitas campesinas” de las Ligas Agrarias Campesinas o Cristianas (LAC) y la recuperación de la figura de maestros “ilustres” de las primeras décadas del siglo XX (tales como Celsa y Adela Speratti, Delfín Chamorro, Natalicio Talavera y, principalmente, Ramón Indalecio Cardozo).

consecuencia, la relación entre sanción legislativa y realidad educativa no es directa ni lineal, aunque refleja imaginarios, preocupaciones y pugnas de un determinado momento histórico. La norma expresa la apuesta de lograr cambios educativos por la vía legal, pero también es un texto inscripto en un sistema con diferentes niveles de gobierno y de gestión, numerosas instituciones escolares y desde luego en la historia social. En este escenario, es decisiva la acción de los sujetos para asegurar la eficacia de la ley, aunque también pueden registrarse actuaciones no acordes con ese propósito. Aguilera Méndez (2009) señala que muchas de las conquistas legales se deben a las luchas de los sindicatos de educadores y subraya que el conjunto de los actores debería promover el acatamiento de las normas vigentes, a la vez que encontrar un razonable equilibrio entre el cumplimiento de deberes y las exigencias de derechos. Resulta oportuno recordar por ello las opiniones expresadas por la dirigencia de UNE-SN: “No hay recetas transferibles [por cuanto] la copia de modelos foráneos con escasa correspondencia en la realidad nacional lleva a fracasos predecibles [siendo] cada pueblo artífice de su destino.”<sup>129</sup>

## 5. Bibliografía y fuentes

### 5.1. Bibliografía consultada

- Aguilera Méndez, R. (2009), “Legislación educativa”, Conferencia dictada en el Congreso Nacional de Educación “Una nueva educación para una nueva cultura”, UNE-SN. Disponible en: <http://www.unesn.org.py/publicaciones/LIBRO%20UNA%20NUEVA%20EDUCACION%20PARA%20UNA%20NUEVA%20CULTURA.pdf>
- Arditi, B. (1992), *Adiós a Stroessner: La reconstrucción de la política en el Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudio - RP ediciones.
- Arditi, B y J. C. Rodríguez (1987), *La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*, Asunción, El Lector.
- Becker M. G. y M. A. Aquino Benítez (2009), “De la cooptación a la autonomía: la búsqueda de identidad de las organizaciones docentes en el Paraguay”, en *Los sindicatos docentes y las reformas educativas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA).
- Campanini, S. y A. Vitar (2001), *Sobre la desconcentración del sistema educativo de Paraguay. Notas, criterios y recomendaciones*, OEI, Mimeo.

---

<sup>129</sup> UNE-SN, “Una experiencia.” Disponible en: <http://www.unesn.org.py/>.

- Céspedes, R. L. (2009), *Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay*. 1986-1992, Asunción, Arandurã.
- (1989), *Apertura política y transición económica y laboral en Paraguay*, Asunción, CPES.
- Creydt, Ó. (2007), *Formación histórica de la nación paraguaya*, Asunción, Servilibro.
- Elías, R. y E. Segovia Chaparro (2012), *La educación en tiempos de Stroessner*. Disponible en: [http://academia.edu/2501030/La\\_educacion\\_en\\_tiempos\\_de\\_Stroessner](http://academia.edu/2501030/La_educacion_en_tiempos_de_Stroessner)
- Falus, L. y M. Goldberg (2011), “Perfil de los docentes en América Latina”, Sistema de Información de tendencias educativas en América Latina (SITEAL), Cuaderno N.º 09, Buenos Aires, IPEE-UNESCO, OEI.
- Feldfeber, M. y D. Andrade Oliveira (comps.) (2008), *Política Educativa y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- Flecha, V. J. y C. Martini (1994), *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*, Asunción, Última Hora.
- Fogel, R. (2006), “Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay”, en Grammont, H. (coord.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C03Fogel.pdf>
- (2009), *El Gobierno Lugo, el Parlamento y los movimientos sociales*, Buenos Aires, OSAL, CLACSO, año X, núm. 25.
- García, J. E. (2011), “Ramón Indalecio Cardozo: entre la psicología, la pedagogía y la praxis social”, en AA. VV., *Paraguay: ideas, representaciones & imaginarios*, Asunción, Secretaría Nacional de Cultura.
- Gentili, P. (1998), *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*, Rio de Janeiro, Vozes.
- MEC-DIIE (2011a, 2011b y 2011c), *La educación en el Paraguay independiente*, Tomos II, III y IV, Asunción, Centro de Investigación e Innovación Educativa- MEC.
- Melià, B. (2007), “La crisis del bilingüismo en el Paraguay”, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de la Lengua Española “Presente y futuro de la lengua española: unidad en la diversidad”, Cartagena de Indias, Colombia. Disponible en: [http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion\\_3/33/melia\\_bartolomiu.htm](http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion_3/33/melia_bartolomiu.htm)
- (2007), *Paraguay multicultural y plurilingüe*, Asunción, Comisión Nacional de Bilingüismo, Ministerio de Educación y Cultura.

- Mirza, C. A. (2006), "Movimientos sociales y sistemas de partidos en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay", en AA. VV., *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/becas/20110128043249/7parteIIcap2.pdf>
- Núñez, E. (2002), "Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa", informe final del concurso "Fragmentación social y crisis política e internacional en América Latina y el Caribe", Programa Regional de Becas, CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/becas/20110119015023/nunez.pdf>
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Palau, M. (1997), *Movimientos sociales: sus demandas en la transición. El caso de los movimientos de trabajadores y de mujeres*, CLACSO, Base Investigaciones Sociales, Documento de Trabajo núm. 89. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Paraguay/base-is/20120914024407/Doc 89.pdf.ori>
- Palau Viladesau, T. (2005), *El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos*, Buenos Aires, OSAL-CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110310112427/4Viladesau.pdf>
- Pilz, D. et al. (2002), *Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay*, Buenos Aires, OSAL, Observatorio Social de América Latina. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/osal/osal8/pilzetal.pdf>
- Rivarola, D. (2000), *La reforma educativa en el Paraguay*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales núm. 40. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4977/lcl1423e.pdf>
- Rivarola, M. (2009), *Transición, desde las memorias*, Asunción, Decidamos.
- Riquelme, Q. (2011), "Paraguay: nuevo escenario para viejos conflictos", en Modonesi, M. y J. Rebón (comps), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO.
- Serafini Geoghegan, V. (2008), *La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar//clacso/clacso-crop/20120505072351/serafini.pdf>

- Soler, L. (2012), *Paraguay. La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- UNE-SN (2010), *Una nueva educación, para una nueva cultura*, edición a cargo de Eladio Benítez Núñez, Secretario General de UNE SN. Disponible en: <http://www.unesn.org.py/publicaciones/LIBRO%20UNA%20NUEVA%20EDUCACION%20PARA%20UNA%20NUEVA%20CULTURA.pdf>
- Vaillant, D. (2013), *La profesión docente en Paraguay en clave comparada. Ideas inspiradoras para las políticas*, Proyecto Insumos para mejorar la equidad y la calidad del Sistema Educativo Paraguayo, Mimeo.
- Werthein, F. y C. Algranati (2000), *Cronología del conflicto*, OSAL-CLACSO, Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/osal/osal1/cronologia.pdf>

## 5.2. Fuentes documentales

- Comisión de Verdad y Justicia (2008), “Conclusiones y recomendaciones sobre derechos humanos en Paraguay” en *Informe Final. Anive agua oiko*, Asunción. Disponible en: [http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/paraguai/informe\\_final\\_paraguai\\_paraguay.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/paraguai/informe_final_paraguai_paraguay.pdf)
- MEC (2012a), *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*.
- (2012b), *Aproximación a un diagnóstico de la educación en derechos humanos el MEC*.
- (2011a), *Plan 2024: Plan Nacional de Educación. Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*.
- (2011b), *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*.
- (1998), *Avances de la reforma educativa, perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*.
- (1997), *Plan estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020*.
- UNE-SN (2010), *Proyecto 05 de octubre. Por una escuela verdaderamente obligatoria, gratuita y de calidad para todos. Respuesta a una deficiente política educativa*, Asunción.
- (2010), *Una Nueva Educación para una Nueva Cultura. Propuesta de la UNE-SN para el análisis, debate y nuevos aportes*. Disponible en: <http://www.unesn.org.py/publicaciones/LIBRO%20UNA%20NUEVA%20EDUCACION%20PARA%20UNA%20NUEVA%20CULTURA.pdf>

## 5.3. Fuentes legales

- Constitución Nacional, 1992
- Ley General de Educación 1264/1998

Estatuto del Educador Profesional, Ley 1725/2001  
Reglamentación del Estatuto del Educador Profesional, Decreto 468/2003  
Ley de Enseñanza Bilingüe 28/92  
Ley de Lenguas 4251/2011  
Ley 1793/2001, Complemento nutricional en las escuelas  
Código de Trabajo, Ley 213/1993  
Ley de Escalafón Docente 416/1973  
Estatuto del Docente, Decreto Ley 6.436/1941  
Normas referidas a jubilación del magisterio: Leyes 2966/2006, 2345/2003  
y Decretos 2982/2004 y 1579/2004  
Proyecto de Ley de Educación Superior. Ley 136/1993 de Educación Superior  
Estatuto del personal docente de la Universidad Católica de Asunción  
Estatuto de la Universidad Nacional de Asunción  
Resoluciones ministeriales:  
N.º 1565/2010, de creación del Equipo de Gestión Escolar de las instituciones estatales de EI y EEB  
N.º 9135/2009, manual de selección del educador. Reglamento Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores  
N.º 18258/2007, de ampliación de las horas cátedra que pueden tomar los directores  
N.º 5855/2006, de conformación básica del equipo directivo, técnico, docente y administrativo de las instituciones educativas de gestión estatal y privadas subvencionadas  
N.º 139/2006, reglamentación de traslados y comisionamientos  
N.º 11102/2005, de clasificación de cargos del educador  
N.º 9886/2004, regularización de comisiones y traslados de personal docente  
N.º 300/1995 y N.º 18258/2007, reglamentación de horas cátedra que pueden ejercer los directores generales de instituciones educativas  
N.º 1377/1995, régimen del profesor de media jornada  
Resolución Dirección General de Desarrollo Profesional del Educador  
N.º 02/2011, sobre evaluación del desempeño de docentes de EI, EEB y EM

#### 5.4. Entrevistas realizadas

Miguel Ángel Aquino Benítez, profesor e investigador universitario; consultor nacional e internacional  
Gabriel Espínola, Secretario General de Organización de Trabajadores de la Educación Paraguaya, Sindicato Nacional

Eva Fleitas, ex directora de Planificación Educativa e integrante del equipo profesional de OEI, Oficina Paraguay. A partir de 15 de agosto de 2013, Directora General de Gabinete del MEC

Mary Garay, Directora General de Administración y Finanzas, MEC

Nelson López, Director, Dirección General de Asesoría Jurídica, MEC

Patricia Lugo Esquivel, Coordinadora de la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador

Víctor Mereles, Director, Dirección General de Presupuesto, MEC

Higinio Olmedo Zorrilla, Coordinador de la Dirección de Desarrollo Profesional del Educador

Inés Perrota, técnica de la Dirección General de Currículum, ex directora de Educación Escolar Básica, MEC

Dania Pilz, académica; integrante del equipo profesional de OEI, Oficina Paraguay

Rafael Resquín, integrante de la Mesa de Conducción de la Unión Nacional de Educadores, Sindicato Nacional

Luis Alberto Riart, ex Ministro de Educación y Cultura de Paraguay

Celsa Rodríguez, Directora de Desarrollo Profesional del Educador, MEC

Alcira Sosa, Directora General de Educación Media, MEC

Mirna Vera, Directora General de Planificación Educativa, MEC. A partir de 15 de agosto de 2013, Directora General de de Administración y Finanzas, MEC

Gabriela Walder, académica; integrante del equipo profesional de OEI, Oficina Paraguay

Lilian Zacarías, Coordinadora del Departamento Técnico-pedagógico de la Dirección General de Asesoría Jurídica

Consultas y solicitudes de información por correo electrónico:

Raúl Aguilera, Presidente de la Agencia Nacional de Evaluación de la Educación Superior

Marta Lafuente, ex Viceministra de Educación y Cultura de Paraguay. A partir de 15 de agosto de 2013, Ministra de Educación y Cultura

# **EL TRABAJO DE MAESTROS Y PROFESORES EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN URUGUAY**

Isabel Achard



## Índice

Resumen ejecutivo .....	287
1. El contexto de producción de las normas regulatorias .....	289
1.1. El estado uruguayo y la dimensión de su sistema educativo.....	289
1.1.1. Bases del sistema educativo estatal uruguayo.....	290
1.1.2. Estructura y alcance del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP).....	292
1.1.3. La regulación de la docencia en la gestión privada .....	294
1.2. El contexto de los cambios educativos .....	295
1.2.1. La educación formal en la historia nacional reciente.....	295
1.2.2. Instancias de negociación y participación: actores princi- pales y posturas.....	298
1.2.3. La aprobación de la Ley General de Educación 18.437 .....	304
1.3. La nueva estructura para el Sistema Nacional de Educación Pública y el proceso de transición actual .....	305
1.3.1. El marco normativo general para el ejercicio de la docen- cia a nivel estatal .....	307
2. La normativa y las condiciones del trabajo docente.....	308
2.1. El puesto de trabajo docente en ANEP .....	308
2.1.1. Noción de cargo y Unidad Docente.....	308
2.1.2. Requisitos para desempeñarse como docente .....	311
2.1.3. El concurso como mecanismo de acceso a la efectividad .....	313
2.1.4. Deberes y derechos.....	315
2.1.5. Las condiciones simbólicas y contextuales del trabajo docente ...	317
2.2. La carrera docente.....	318
2.2.1. Movilidad docente: escalafón, ascensos y traslados .....	319
2.2.2. Instancias de formación y capacitación.....	321
2.2.3. Una carrera profesional acotada.....	323
2.2.4. Los mecanismos de gestión participativa .....	326
2.3. Evaluación del desempeño docente.....	328

2.3.1. Los procedimientos tradicionales y las nuevas disposiciones legales .....	328
2.3.2. Acerca de los evaluadores .....	331
2.4. Remuneración, régimen de licencia y jubilación .....	332
2.4.1. Salario e incentivos económicos .....	332
2.4.2. Sistema de salud y licencias .....	333
2.4.3. Jubilación, cese y reintegro laboral.....	334
3. Nudos críticos y facilitadores para formular políticas que mejoren la condición docente.....	335
3.1. El lugar del Estado como garante del derecho a la educación .....	335
3.2. La participación docente en las decisiones de política educativa ..	336
3.3. Las condiciones simbólicas y contextuales del trabajo docente en proyección .....	338
3.3.1. La cuestión de la estabilidad docente .....	338
3.3.2. - Vacantes docentes, inasistencias y escasez de personal como síntomas.....	340
3.3.4. Nuevos perfiles docentes, nuevas propuestas formativas y laborales .....	342
3.3.5. El desafío de construir una nueva cultura de la evaluación .....	343
3.4. A modo de cierre .....	344
Fuentes consultadas.....	346
Bibliografía .....	346
Normativa del ámbito nacional .....	347
Entrevistas realizadas .....	349
Anexo 1 .....	350
Anexo 2.....	351
Anexo 3.....	352
Anexo 4.....	353
Anexo 5 .....	357

## Resumen ejecutivo

Dadas las condiciones políticas e institucionales, el momento actual parece ser una ocasión oportuna para revisar y potenciar el sistema educativo nacional, incluyendo la mirada regional para incidir directamente en un factor con alto impacto presente y futuro en la enseñanza y los aprendizajes: el desarrollo profesional docente.

Actuar sobre las condiciones simbólicas del trabajo docente es una necesidad. Las voces de todos los protagonistas vinculados con la enseñanza reconocen que hoy no resulta atractivo volcarse a una actividad profesional como la docencia: cuestionada, con poca valoración social, desbordante en tareas y demandas. No se trata de un tema vinculado sólo a la remuneración (que ha mejorado sensiblemente en la última década), sino a la falta de reconocimiento público hacia quienes desempeñan la tarea educativa de forma comprometida con sus alumnos y el desarrollo social.

Un factor clave al analizar la condición del trabajo docente en Uruguay está vinculado con la necesidad de garantizar la estabilidad del personal docente y directivo de cada centro. Fortalecer la identidad institucional, consolidar equipos docentes que se proyecten en el quehacer colectivo, aprovechar las prácticas de trabajo colectivo potenciando las coordinaciones docentes y los proyectos a nivel de centro, construir saberes compartidos y reforzar los vínculos favoreciendo la construcción de comunidades educativas sólo son cosas posibles cuando se asegura la continuidad y permanencia laboral de los docentes.

La normativa que regula la condición docente en Uruguay cuenta con pilares históricos que atienden a finalidades y aspectos estructurales del sistema con amplio respaldo social y político. Sobre esas bases se plantea en el momento actual una transformación significativa en la estructura educativa estatal que afecta particularmente la formación docente: se la traslada del sistema básico al que pertenecía (junto con la Enseñanza Inicial, Primaria, Media y Técnico-Profesional), para institucionalizarla en el nivel universitario. Esta transición significará no sólo un cambio importante para los futuros egresados de formación docente (que por primera vez serán profesionales universitarios), sino también para la tradición centenaria de la única Universidad de la República (UdelaR). La Ley General de Educación crea otras dos universidades públicas estatales: una destinada a la formación en educación (el Instituto Universitario de Educación, IUDE) y otra focalizada en la formación tecnológica (la Universidad Tecnológica, UTEC), ambas actualmente en período de implantación. Ante los nuevos contextos de actuación, la formación inicial no resulta suficiente. Contar con un organismo universitario pedagógico, posibilita el diseño y acceso a especializaciones nuevas, cuyos perfiles de egreso estén más ajustados a las necesidades específicas actuales, dando posibilidad a la conformación

de una carrera docente más atractiva y dinámica. Reformular la formación docente implicará revisar, acordar, formular y fortalecer el desarrollo profesional docente en sintonía con las necesidades que la sociedad tiene. Incluye la formación inicial y permanente, el sistema de reconocimiento e incentivos al progreso profesional, la carrera docente y definir también la estructura y el funcionamiento más adecuados para gestionarlo, legislando al respecto. La existencia de un Estatuto Docente para ANEP y otro para la UdelaR ha permitido consolidar patrones comunes de regulación contemplando aspectos propios. Los comunes incluyen: el concurso como mecanismo universal de ingreso en efectividad y ascenso, la existencia de grados marcando la trayectoria docente, el reconocimiento de mecanismos específicos para evaluar el desempeño docente, la regulación del régimen de inasistencias, procedimientos disciplinarios y pautas para el cese. Contar con un marco general que unifique no impide que cada subsistema siga generando normas internas para regular sus adecuaciones específicas. Este dinamismo normativo exige mantener un sistema de información y difusión claro, sistematizado, accesible y actualizado.

Desde el retorno a la democracia, los espacios de participación ciudadana se han incrementado. En la educación se han ido creado nuevos cauces para promover una democracia popular activa y propositiva que integre a los que se muestren interesados en participar. En la última década se ha incrementado el protagonismo de los sindicatos y las ATD docentes impulsando su participación sistemática y orgánica,<sup>1</sup> multiplicando los canales formales de incidencia favorecidos por la disposición política de las autoridades y la nueva normativa. A través de las mesas nacionales, las comisiones de trabajo, los consejos, las asambleas de centro y la representación docente integrando los Consejos que presiden los organismos rectores de cada subsistema de la enseñanza, se han generado discusiones, debates, aportes y propuestas conjuntas, elaboradas de forma consultiva, procurando mejorar las condiciones para su implementación. Dos elementos que hay que cuidar en este aspecto son: 1) mantener la fluidez de comunicación y de debate necesaria entre representantes y bases, dotando de dinamismo y transparencia a los mecanismos de consulta, deliberación e información para que se mantengan activos y dinámicos asegurando que las iniciativas y actuaciones cuenten con respaldo suficiente al plasmarse en normativas; 2) contar con cuadros suficientes con sólida formación y presencia permanente para cubrir los espacios que se ofrecen y dar seguimiento a los procesos.

Esta oportunidad de revisar la formación unida a la carrera docente implica analizar los resultados, los desafíos y los desempeños profesionales, y está directamente vinculada con la evaluación educativa, un tema que

---

<sup>1</sup> En diferentes niveles: sindicales, negociación colectiva, comisiones bipartitas, asambleas técnico-docentes...

gana espacio en la agenda pública educativa. Son escasos los mecanismos de acompañamiento y orientación formativa (especialmente en los niveles de Enseñanza Media, técnico-profesional y formación docente). Existen dificultades operativas varias: escasez de inspectores, criterios discrecionales diferentes, falta de formación, carencia de dispositivos de acompañamiento y apoyo para poder dar cumplimiento a los propósitos establecidos en la normativa que privilegian la formación permanente de los docentes y el buen desempeño profesional. Los numerosos proyectos y programas educativos especiales que están en funcionamiento en los diferentes subsistemas también precisan ser evaluados para tomar decisiones bien informadas sobre sus resultados, continuidad y articulación con el resto del sistema. La reciente instalación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) puede aportar insumos significativos para mejorar y desarrollar políticas nacionales que permitan aunar esfuerzos a nivel sistémico.

## 1. El contexto de producción de las normas regulatorias

### 1.1. El estado uruguayo y la dimensión de su sistema educativo

La República Oriental del Uruguay es un estado independiente y unitario desde 1830. Política y administrativamente se organiza con un gobierno central, elegido democráticamente por la ciudadanía cada cinco años. Está dividido en 19 departamentos, gestionados localmente por gobiernos municipales. El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República y sus ministros, que gestionan diferentes áreas, entre las cuales se encuentra el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). A diferencia de otros países, en Uruguay, históricamente este Ministerio no ha sido el rector de la Enseñanza, que, por mandato constitucional, ha estado regida por entes autónomos. La última Ley General de Educación (LGE)<sup>2</sup> de 2008 le otorga una mayor incidencia.

La población total del país asciende a 3 286 314 personas,<sup>3</sup> cuyo 95% está ubicado en el área urbana y sólo el 5% en el área rural. En Montevideo se concentra el 40% de la población total con histórica macrocefalia.

Los índices de alfabetización tradicionalmente han sido muy altos, alcanzando al 98%<sup>4</sup> de la población, ocupando el primer lugar en Latinoamérica. Según el índice de desarrollo humano (IDH), Uruguay ocupaba en 2012 el lugar 51, con 0,792.<sup>5</sup> La cobertura educativa obligatoria comprende desde el Nivel Inicial (5 años) hasta la Enseñanza Media, estando fundamental-

<sup>2</sup> Ley General de Educación 18.437 (aprobada el 12 de diciembre de 2008).

<sup>3</sup> Datos del INE en su Informe "Uruguay en cifras 2012", en base al último Censo de 2010.

<sup>4</sup> Según datos de la Cía World Fact Book del 1 de enero 2012. Disponible en [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com).

<sup>5</sup> Según el Informe de PNUD sobre Desarrollo Humano de 2013 (pág. 16).

mente a cargo de instituciones estatales que canalizan cerca del 80% del alumnado total.<sup>6</sup>

El porcentaje del PBI destinado a la educación ha aumentado notoriamente<sup>7</sup> desde 1990 (con una asignación del 2%) y actualmente llega al 4,5% (según estimaciones del ministro de Economía, con el próximo aumento ya asignado se llegará al 4,7% del PBI). El reclamo sindical es lograr el 6%. La tendencia del gasto público en educación marca un ascenso sostenido, especialmente en la última década, con una importante recuperación salarial para los docentes, del orden del 60%<sup>8</sup> del salario real.

### *1.1.1. Bases del sistema educativo estatal uruguayo*

Emblema del Uruguay integrador, la educación estatal, se apoya en ocho pilares básicos consolidados históricamente como vertebradores que explican y sostienen el Sistema Nacional de Educación Pública:

- ▶ La universalidad y la gratuidad: con el objetivo de llegar a toda la población se garantiza el acceso libre y gratuito desde la formación inicial hasta la universitaria. Se facilita la accesibilidad, cubriendo todo el territorio nacional.<sup>9</sup> Un sistema de asistencia social y de becas compensa las limitaciones económicas de la población para eliminar barreras de acceso y permanencia en el sistema educativo,<sup>10</sup> además de desarrollar variedad de programas especiales integrales de atención y apoyo para la población más vulnerable.
- ▶ La libertad de enseñanza comprende dos aspectos fundamentales: la libertad de elección de los padres y la amplitud y pluralidad de

<sup>6</sup> La distribución detallada por niveles y forma de gestión se presenta en el cuadro del Anexo 1.

<sup>7</sup> El 2% de 1990 en 2002 se elevó a 2,75%; en 2004 llegó al 4%; en 2010 al 4,22% que representa el 18,9% del gasto del Gobierno Central: 25 609 millones de pesos uruguayos, equivalente en ese momento a 1280 millones de dólares estadounidenses.

<sup>8</sup> Ver detalle: Cuadro de evolución salarial docente en el Anexo 2, facilitado por las autoridades gremiales de FUM-TEP.

<sup>9</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) "Uruguay en cifras" (2011), había 266 establecimientos públicos para educación inicial y una red de 2556 escuelas primarias en todo el país. Progresivamente se han creado más liceos y sedes de UTU (enseñanza técnico profesional) en localidades del interior y la oferta de cursos móviles es amplia, procurando evitar la migración educativa hacia las ciudades. La descentralización territorial también está presente en la formación docente con 28 centros en todo el país y a nivel universitario con centros y sedes regionales en todo el país.

<sup>10</sup> Los apoyos económicos estatales corresponden a Programas de equidad y están dirigidos a las franjas sociales más vulnerables. El Estado brinda a las familias una "Asignación Familiar" (apoyo económico) por cada hijo menor de edad escolarizado. También se les brinda alimentación en comedores escolares y escuelas de tiempo completo. El boleto de transporte es gratuito para los estudiantes de enseñanza estatal obligatoria. A nivel universitario, Bienestar Estudiantil asigna becas que pueden cubrir alimentación, alojamiento, materiales y locomoción.

la oferta educativa,<sup>11</sup> unida a la libertad de cátedra de los docentes para organizar sus cursos libremente dentro del marco programático general de alcance nacional.

- ▶ La obligatoriedad es inherente al hecho de considerar la educación un derecho<sup>12</sup> humano. Es deber de los padres y del Estado asegurar que todos reciban los niveles de educación considerados básicos.
- ▶ La igualdad de oportunidades o equidad,<sup>13</sup> en su sentido más amplio, implica la búsqueda de apoyos especiales para los sectores de población más vulnerables a fin de garantizar a todos su pleno desarrollo e integración. Los programas y las políticas para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los educandos, atendiendo la diversidad, son un compromiso asumido en este sentido.
- ▶ La autonomía se concreta mediante órganos con independencia de otras autoridades para tomar decisiones funcionales y técnicas propias. En su funcionamiento se propicia la participación activa de los directamente implicados mediante organismos e instancias de discusión, consulta y decisión (según los diferentes niveles).
- ▶ La participación<sup>14</sup> es propiciada desde un sistema educativo concebido como un espacio formativo de ciudadanía: democrático, de interés general, integración y promoción social.
- ▶ La laicidad<sup>15</sup> como garantía del tratamiento integral y crítico de todos los temas, facilitando el acceso a todas las fuentes de información para posibilitar un diálogo abierto y democrático de opiniones y posturas plurales que permita desarrollar la conciencia crítica y personal de los educandos en todos sus niveles.

En cuanto a su estructura y funcionamiento, todas las autoridades máximas (de ANEP y UdelAR) están ubicadas en Montevideo, sede de todos los Consejos Directivos rectores. La centralización piramidal de la gestión ha sido un rasgo nacional predominante que en las últimas décadas se está

---

<sup>11</sup> Arts. 68 y 69 de la Constitución, reservando la intervención estatal sólo a los efectos de “mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden público”.

<sup>12</sup> Arts. 68 a 71 del texto constitucional vigente.

<sup>13</sup> Se contempla al garantizar la titularidad del derecho al goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación a todos los educandos (Artículo 5º de la ley) y expresamente en el Art. 18 al garantizar la igualdad de oportunidades.

<sup>14</sup> Este pilar ha ido cobrando mayor relevancia gradualmente. La autonomía universitaria se respalda en el cogobierno. Si bien la organización de los otros subsistemas no plantea ese grado de decisión participativa, se han ido sumando a nivel legal diversos espacios para favorecer la participación de los docentes, los estudiantes, sus familias y las fuerzas vivas de la sociedad, por ejemplo en los consejos de participación creados por la LGE

<sup>15</sup> Arts. 15 y 17 de la LGE.

tratando de revertir. Genera efectos internos en el sistema educativo estatal extensivos también a la enseñanza privada.

### *1.1.2. Estructura y alcance del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP)*

El Sistema Nacional de Educación Pública constituye el sistema de prestaciones más importante del país. Compuesto por diversos organismos como se detalla más adelante en el Cuadro 1, el de mayor volumen es ANEP. El universo que regula ANEP incluye desde el nivel inicial (niños a partir de los 3 años) hasta la enseñanza del ciclo medio superior y la formación docente a través del Consejo de Formación en Educación (en plena transición hacia una nueva estructura de nivel universitario). La ANEP cubre el 84,13%<sup>16</sup> del universo total de estudiantes que corresponde a los niveles de enseñanza inicial, primaria, secundaria, técnico-profesional y terciaria en el área correspondiente a la formación docente. La UdelaR tiene una cobertura similar y abarcando el 84,43%<sup>17</sup> de la población estudiantil universitaria del país (el 16% elige la oferta privada). Este alto protagonismo del Estado en la gestión educativa formal le brinda un respaldo social muy significativo, pues la amplia mayoría de la población ha pasado por aulas estatales.

Son 13 los años de educación formal obligatoria que culminan con el egreso de la enseñanza media superior. Según datos oficiales de 2013:<sup>18</sup> “La Administración Nacional de Educación Pública es una de las instituciones que involucra más personas en el Uruguay. A la fecha cuenta con 688 000 alumnos matriculados y 57 000 funcionarios docentes y administrativos distribuidos en 2800 edificios dentro de todo el territorio nacional”. La matrícula nacional dentro de la órbita de edades de ANEP tuvo en 2012 una matrícula total de 813 425 estudiantes entre las instituciones públicas y privadas, incluyendo los estudiantes de formación docente a nivel estatal. En el siguiente cuadro se pueden ver los organismos encargados de cada nivel de enseñanza (en correspondencia con las edades aproximadas de los educandos).

---

<sup>16</sup> Fuente, ANEP, División de Investigación Evaluación y Estadística (2012), Observatorio de la educación de ANEP. En la información procesada no se cuenta con datos de educación técnica privada.

<sup>17</sup> Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2009), Anuario Estadístico de Educación.

<sup>18</sup> Tomado de “ANEP en obra” (2013), publicación en la página web institucional elaborada por el organismo para dar cuenta a la población de las obras de infraestructura realizadas y en proceso de ejecución.

Cuadro 1. Niveles de educación formal que integran el SNEP según la Ley 18.437

Edad aprox. estudiantes	Denominación y nivel educativo asignado	Organismos públicos responsables	Dependencia jerárquica	Organismo estatal formador de sus docentes
0 a 3 años	<b>SIN NIVEL</b> Educación de Primera Infancia	Consejo de Educación en la Primera Infancia	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	IUDE
3 a 5	<b>NIVEL 0</b> Educación Inicial	Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP)	ANEP	IUDE
6 a 12	<b>NIVEL 1</b> Educación Primaria	Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP)	ANEP	IUDE
13 a 15	<b>NIVEL 2</b> Educación Media Básica	Consejo de Educación Secundaria Básica (CEM Básica)	ANEP	IUDE
15 a 18	<b>NIVEL 3</b> Educación media superior. Incluye: -educación general -educación tecnológica -formación técnica profesional	Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) Consejo de Educación Técnico-profesional (UTU)	ANEP	IUDE
18 años en adelante	<b>NIVEL 4</b> Educación Terciaria. Tecnaturas en áreas de producción y servicios. Formación universitaria en Educación. Carreras universitarias de grado.	Instituto Terciario Superior Universidad Tecnológica (UTECH) IUDE Todas las facultades y servicios universitarios estatales existentes.	UTECH IUDE UdelAR	Hasta la fecha se nutren de egresados de ANEP, UTU y UdelAR (mayoritariamente sin formación específica para ejercer docencia a nivel universitario).
21 en adelante	<b>NIVEL 5</b> Educación de posgrado	UdelAR, UTECH y IUDE	UdelAR	UdelAR, UTECH y IUDE

Fuente: Elaboración propia a partir del texto legal. En *cursiva* órganos en transición en julio 2013.

Las políticas educativas están centrando su atención en disminuir la brecha sociocultural que se ha instalado en la sociedad. Un primer impulso importante fue universalizar la atención de la educación inicial de 5 años. El esfuerzo se ha expandido a cubrir también a la población de 4 y 3 años.<sup>19</sup> La media de alumnos por grupo en la Enseñanza Inicial y Primaria a nivel público tiende a disminuir:<sup>20</sup> mientras en 2002 el promedio de alumnos por grupo en CEIP era de 30 alumnos, a fines de 2009 descendió a 26. Desde entonces hay una decidida política educativa de no superar los 30 alumnos por grupo. A nivel nacional, ese año las aulas que superaban los 30 estudiantes eran 1543 (14%).<sup>21</sup> También en CES<sup>22</sup> existe la misma política de reducción de la cantidad de estudiantes por grupo para brindar una atención más personalizada en el Ciclo Básico con grupos que no superen los 25 estudiantes y en el Bachillerato con grupos de entre 30 y 35 alumnos.

### *1.1.3. La regulación de la docencia en la gestión privada*

El Estado es quien regula toda la educación, supervisando las condiciones en que se imparte la enseñanza en todo el país. Son las autoridades nacionales quienes dan reconocimiento y autorización para ejercer la labor educativa a los centros privados. En relación con el reconocimiento oficial de los estudios que imparten, se puede optar por dos situaciones: solicitar la habilitación de las autoridades públicas de la educación o mantener una independencia mayor, pidiendo sólo la autorización oficial para funcionar.<sup>23</sup> La habilitación supone una mayor sujeción a la normativa pautada por las autoridades públicas para el sistema educativo nacional. La autorización no permite emitir títulos con valor oficial; a cambio se tiene mayor libertad para ofrecer una propuesta educativa con malla curricular propia, libertad para fijar la organización de las jornadas, horarios e incluso el calendario escolar, manteniendo autonomía con los márgenes de limitaciones legales generales. A nivel de la enseñanza privada habilitada, los niveles educativos obligatorios (desde inicial hasta educación media) se rigen por las normas oficiales.

La habilitación de los centros privados por ANEP tiene como norma reguladora básica la Ordenanza 14 (19 de diciembre de 1994 con modificaciones

---

<sup>19</sup> Incluso mediante el Programa de los Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF) se ha ampliado la cobertura para atender a los niños de primera infancia de 0 hasta 3 años, apoyando también a sus familias.

<sup>20</sup> Se puede ampliar esta información para primaria en: Monitor educativo de ANEP.

<sup>21</sup> Es importante señalar que no se corresponden con los contextos más desfavorecidos, donde el promedio de niños es el más bajo, llegando a 24,4 por grupo.

<sup>22</sup> Fuente: Memoria de CES 2005-2010.

<sup>23</sup> Los centros privados deben cumplir requisitos en cuanto al personal responsable, edificios y sanitarios para abrir sus puertas a la población. Pueden solicitar ser habilitados por el Estado, lo que implica además el cumplimiento de los planes curriculares oficiales, con programas que rigen para todos los centros del país, pudiendo expedir títulos con validez oficial; o pueden solicitar sólo la autorización estatal para su funcionamiento, ofreciendo una propuesta educativa propia. En este caso al no tener validación oficial sus titulaciones, para incorporarse en otro centro educativo, sus estudiantes deben rendir una prueba de ingreso demostrando su competencia.

en 1996 y en 2013) que establece una serie de requisitos: algunos de orden edilicio en relación con la adecuación de las instalaciones para el fin solicitado (seguridad, habilitación de bomberos, salidas de emergencia, etc.); otros referidos al personal a cargo de la tarea educativa y, finalmente, en relación con la actividad educativa propiamente, otros relacionados con el cumplimiento de planes y programas oficiales, calendario mínimo de clases y horas que hay que impartir. Los centros privados pueden añadir contenidos y modificar las fechas de inicio y cierre de cursos siempre que cumplan con lo exigido.

En relación con los docentes, mantienen como referencia el Estatuto Docente oficial, con algunas modificaciones, especialmente en cuanto al modo de designación (optando mayoritariamente por la designación directa) y a la inexistencia de escalafón. La normativa establece que la designación de personal docente es de competencia y responsabilidad exclusiva de cada instituto, sin embargo es más flexible en cuanto a los requisitos exigidos para la docencia estatal, pues, por ejemplo, autoriza que en los centros privados se contraten para primaria estudiantes del último año de magisterio (siendo excluyente el título para el cargo a nivel estatal). Con respecto a los requisitos para cubrir los cargos de dirección, la norma establece cierta experticia en educación y un año de residencia en el país.

Los docentes de la enseñanza privada están organizados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP). En los Consejos de Salarios corresponden al grupo 16: Servicios de Enseñanza. La regulación del trabajo docente en los centros privados se rige por las normas de derecho laboral, la LGE y toma como referente el Estatuto Docente de ANEP (favorecido por el hecho de compartir docentes que trabajan a nivel público). En algunos casos los centros privados cuentan con reglamentos y normativas internas propias que pautan los roles y funciones así como los procedimientos, horarios y distribución de trabajo. La tabla del Anexo 4 permite comparar las regulaciones del trabajo docente en el ámbito público y privado, apreciando las coincidencias y los aspectos en los cuales poseen mayor margen de discrecionalidad. En Uruguay, la enseñanza de gestión privada (sea paga o gratuita) en ninguno de sus niveles recibe subvención estatal.

## 1.2. El contexto de los cambios educativos

### 1.2.1. *La educación formal en la historia nacional reciente*

“Entre 1950 y 1970 hay un crecimiento en la matrícula de la educación primaria oficial de más del 30%. Pero el crecimiento más espectacular de la matrícula se dio en la enseñanza media, que en trece años creció más del 110%.”<sup>24</sup> Desde comienzos de la década de 1960, los recursos económicos

---

<sup>24</sup> Tomado de ANEP (2005), *Panorama de la educación en el Uruguay* (pág. 31). Los datos surgen de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). “[...] la población matriculada en educación pública y privada media (no técnica) pasó de 34 226 en 1950 a 79 510 en 1963, y luego, en 1970, ascendió a 132 145 (CEPAL, 1992).”

nacionales ahorrados durante el período de prosperidad del Estado uruguayo estaban prácticamente agotados (Filgueira y Filgueira, 1994), lo que generó una “expansión sin base” caracterizada por la falta de docentes necesarios para la cobertura requerida y una infraestructura insuficiente para abarcar a todo el país.<sup>25</sup> Esta situación repercutió en la calidad educativa, en la formación y en las condiciones laborales de los docentes. El servicio se fue “desbordando”, sin los recursos adecuados para acompañar sostenidamente su expansión. Fue más rápida la aspiración legisladora al consagrar en las normas niveles crecientes de obligatoriedad educativa, que la planificación requerida a nivel operativo para poder garantizarlos.

La dictadura militar (1973-1985)<sup>26</sup> supuso la “intervención” de la educación: suspensión de cursos, cierre de facultades, separación del cargo de docentes. Un número significativo de docentes tuvo que abandonar sus puestos de trabajo por persecución, hostigamiento o exilio. Las carreras docentes se vieron modificadas con nuevos criterios de valoración de méritos, y antecedentes como la participación gremial o política se consideraron motivo suficiente para dar lugar a desplazamientos y despidos. Al inicio de 1973 se aprobó la Ley de Educación 14.101 que ampliaba la aplicación de medidas disciplinarias sobre docentes y estudiantes. Algunos centros privados se sumaron a los mismos criterios, otros, por el contrario, absorbieron al personal desplazado del sector público.

El retorno a la democracia (a partir de 1980) se fue concretando en un proceso gradual de transición, con instancias de articulación previa entre los representantes de los diferentes partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales. Al asumir las nuevas autoridades elegidas de forma democrática en marzo de 1985, se aprobó la Ley de Emergencia de la Educación 15.739. Los organismos encargados de gestionar la educación estatal quedaron conformados por ANEP con un Consejo Directivo Central (CODICEN), integrado por cinco miembros.<sup>27</sup> Se retomaron las reuniones docentes en modalidad de Asambleas Técnico-Docentes (ATD), tanto a nivel de centro como nacional, como vía de participación profesional y técnica de los docentes en cada uno de los Consejos desconcentrados de ANEP.

Las preocupaciones principales a nivel gremial en ese momento fueron el reclamo por mejorar el presupuesto para la educación que estaba muy sumergido<sup>28</sup> y la reincorporación de los docentes destituidos en el período previo. Se procuró “gobernar la crisis”. Simultáneamente aumentaba de forma

---

<sup>25</sup> La Ley 14.101 (3 de enero de 1973) establece en su Art. 5°: “La educación será obligatoria común y general, en el primer nivel para la Escolar o Primaria y en el segundo nivel hasta tres años mínimos de la Educación Secundaria Básica.”

<sup>26</sup> Período comprendido entre el 27 de junio de 1973, marcado por la disolución de las Cámaras del Parlamento, y el 1 de marzo de 1985 con la asunción del Gobierno nacional del presidente Julio Sanguinetti, electo por la ciudadanía.

<sup>27</sup> El Art 58 del Estatuto describe en detalle la integración, designación y elección de los miembros del CODICEN.

<sup>28</sup> Como ya se señaló, en 1990 se llegó al 2% del PIB.

sostenida la matrícula de enseñanza media pública, es decir que accedía un grupo numeroso y heterogéneo de estudiantes para quienes el sistema no estaba adaptado, lo que generaba bajos índices de retención y egreso. Esa ley surgida con carácter de “emergencia” e implícita transitoriedad, se fue prolongando y quedó vigente mucho más tiempo del previsto. La nueva Ley General de Educación se concretó recién 23 años después, en 2008.

La década de 1990 se inició con una intencionalidad diferente: encaminar la educación pública hacia la calidad con equidad. Luego de un diagnóstico externo de CEPAL, se fueron instrumentando numerosas medidas a partir de 1995 para potenciar mejoras en el sistema en todos los niveles educativos. Por mencionar algunas: se impulsó la Educación Inicial desde los 3 años (obligatoria desde los 5 años), se amplió la Enseñanza Primaria con nuevas escuelas y hubo propuestas innovadoras como las Escuelas de Tiempo Completo y las Escuelas de Requerimiento Prioritario, que atienden a las poblaciones más vulnerables. Se regionalizaron las inspecciones de Enseñanza Media, se invirtió en capacitación para directores y docentes. Se creó el programa de 7mo, 8vo y 9no para facilitar la continuidad de estudios en las escuelas rurales. Se repensó la formación docente para elevar tanto la cantidad de estudiantes como la calidad de su propuesta formativa. El camino para transformarla se basó en la creación de un sistema paralelo, dirigido a los interesados del interior del país, con una propuesta novedosa: los Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP), que mantienen vigente en simultáneo el sistema de Institutos de Formación Docente.

Muchas de las reformas se aplicaron de forma inconsulta a maestros y profesores, lo que incrementó las fuertes resistencias y el malestar. Las medidas se acompañaron con un leve incremento de presupuesto (en 2002 ANEP llegó al 2,75% del PBI) que no tuvo repercusión en los salarios docentes. Algunos programas innovadores mantuvieron un presupuesto separado, con remuneraciones notoriamente superiores a las de todo el sistema educativo (por ejemplo, las de los docentes de CERP),<sup>29</sup> lo que generó inequidad, malestar y enfrentamiento entre los docentes. La estrategia de evitar la confrontación y resistencia del profesorado finalmente no pudo contenerse al comparar las condiciones desiguales en que se ubicaba a los estudiantes y los docentes de un sistema y otro.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> En este programa los salarios incluían un concepto de cargo docente diferente al del sistema ANEP, con dedicación plena, horas remuneradas para orientación a los estudiantes, investigación y planificación, posibilidad de cubrir boletos interdepartamentales y otras singularidades. Los estudiantes también percibían una retribución por dedicar a su formación jornadas de 8 horas diarias.

<sup>30</sup> Los docentes de los CERP tenían asignadas 40 horas (20 de docencia directa y 20 más destinadas a tareas de investigación, tutoría estudiantil, coordinación por áreas), los programas incluían formación por áreas en lugar de asignaturas, el régimen de estudio suponía alta dedicación de los estudiantes, en cuanto el régimen de los institutos de formación docente mantenía sus características típicas. Finalmente el 20 de diciembre de

### 1.2.2. Instancias de negociación y participación: actores principales y posturas

Pensar en cambios en educación supone establecer espacios de negociación entre las autoridades y los docentes. Las reformas inconsultas<sup>31</sup> en el ámbito de ANEP fueron resistidas por los docentes durante su implementación y también a posteriori. Fueron cuestionadas y se presionó corporativamente para eliminarlas apenas fuese posible. Incluso resultó difícil a la hora de ser evaluadas separar el contenido de las reformas de los procedimientos seguidos para aplicarlas. No obstante, el acierto de algunas las hizo perdurar hasta la actualidad.

Son tres los procedimientos seguidos por las autoridades al implementar los diversos cambios: 1) recoger las inquietudes planteadas por los colectivos docentes organizados, 2) generar normas para ejecutar cambios y 3) proponer experiencias “piloto” con programas especiales y participación voluntaria.

Los docentes demandan la primera modalidad de consulta previa y participación. Los cauces orgánicos de participación para los docentes hoy son el sindical y las ATD. El sindical tiene una trayectoria centenaria en el país, y se ha visto fortalecido con la Ley de Negociación Colectiva mediante la cual se han creado Comisiones Bipartitas para dialogar con las autoridades sobre diversas temáticas educativas de interés común. Las ATD<sup>32</sup> son “órganos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general”,<sup>33</sup> un espacio técnico-profesional legalmente instaurado que no exige tener afiliación gremial. Muchos docentes participan en ambos.

En el período del Gobierno siguiente, el presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) firmó un Decreto<sup>34</sup> que dio inicio al conocido “Plan Ceibal”, que involucró inicialmente a niños y maestros de primaria, sin haber establecido previamente un consenso con los docentes. El programa se ha mantenido y

---

2012 se concretó normativamente a nivel nacional la necesidad de unificar los múltiples programas vigentes en un Plan Único de Formación Docente (PUNFD).

<sup>31</sup> Las transformaciones educativas generadas durante el período en que el Prof. Germán Rama presidió el CODICEN (1995-2000) fueron popularmente conocidas como “la reforma Rama”.

<sup>32</sup> Su origen está en la Ley 10.973 de noviembre 1947; fueron suspendidas en su funcionamiento en 1973 por la Ley 14.101 y luego habilitadas nuevamente con la Ley 15.739 en 1985.

<sup>33</sup> Establecidas en el Artículo 19 numeral 9 de la LGE 15739 de 1985. Su finalidad se transcribe del Art. 1 de la Circular 1950 (aprobado el 31 de agosto de 1989), que contiene su Reglamento de organización y funcionamiento.

<sup>34</sup> El Decreto 144/007 firmado el 18 de abril de 2007 por Tabaré Vázquez creó el “Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el aprendizaje en Línea” (Plan Ceibal), proyecto de inclusión social de la tecnología mediante la consigna de “un niño una computadora portátil”. Este plan, dirigido inicialmente a todos los niños que asistían a escuela pública, comenzó en el interior del país. Se tomó la idea de la inclusión digital como sinónimo de alfabetización del siglo XXI. Los rápidos elogios recibidos de todas partes del mundo, a esta experiencia mundial única, silenciaron las protestas de los maestros acerca del modo inconsulto de implantarlo y la falta de capacitación previa para ellos.

ha incrementado su alcance a la Enseñanza Media con resultados avalados por evaluaciones e investigaciones internacionales múltiples. A partir de 2005, el Gobierno toma un rol activo con iniciativas sobre legislación laboral, creando por el Decreto 104/05 una Comisión Bipartita para dotar de un marco regulatorio de negociación colectiva al personal de la Administración Central, tanto para los salarios como para las condiciones vinculadas con la prestación de los servicios (Rodríguez, 2010: 63-65). Hasta entonces el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos se daba de forma aislada e inorgánica. La firma del “Acuerdo Marco”<sup>35</sup> dio fruto con la aprobación de la Ley 18.508 de Negociación Colectiva (26 de junio de 2009). De su contenido destacamos la reafirmación de los derechos constitucionales a la organización de sindicatos y a la huelga, y la consagración en su Art. 2 del derecho a consulta y colaboración en el intercambio de información para facilitar “el examen conjunto de las cuestiones de interés mutuo”. Además de definir los mecanismos de negociación enumera en su art. 4 los contenidos negociables: “a- condiciones de trabajo, salud e higiene laboral, b- diseño y planificación de capacitación y formación profesional, c- estructura de la carrera funcional, d- reforma de la gestión del Estado, con criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización, e- relaciones entre empleadores y funcionarios, f- todo otro tema que se acuerde en la agenda de negociación.” Aclara que “Las partes están obligadas a negociar, lo que no impone la obligación de concretar acuerdos”.

Al asumir el Frente Amplio el Gobierno nacional, asumieron cargos gubernamentales algunas de las principales figuras sindicales de la enseñanza. Integrantes de las ATD ocuparon también cargos de gestión, lo que se sumó a la posibilidad de integrarse en comisiones de trabajo asesoras dentro de cada consejo. Esta nueva configuración del escenario educativo nacional ha propiciado y multiplicado las instancias de participación y negociación de los docentes. Esta demanda de un creciente cuerpo de docentes en puestos clave por diversos mecanismos (designación en cargos políticos y también técnicos), sumada a la oferta de participación que los integra en numerosas comisiones de negociación en las instancias bipartitas y en el trabajo con las autoridades de los Consejos, genera dos consecuencias significativas. La primera es la alta y variada posibilidad de incidencia de los docentes en las políticas públicas, lo que favorece el nivel de reflexión y profundidad de la discusión sistemática y orgánica en los espacios de toma de decisiones. Simultáneamente demanda una alta dedicación a la conducción y consulta con las bases, lo que podría explicar la reglamentación y el otorgamiento de licencias sindicales<sup>36</sup> para

<sup>35</sup> El marco de acuerdo es común a todos los funcionarios de la administración Central del Estado, luego se organizan grupos de trabajo para cada sector. El sector de enseñanza tiene dos grupos: UDELAR y ANEP, que negocian en instancias separadas.

<sup>36</sup> Se trata de un derecho establecido legalmente, pero resistido por los gremios argumentando que cuando el dirigente gremial se aleja del territorio, pierde el contacto con la realidad. “Este año entendimos que realmente era imposible con una sola persona.

asegurar el trabajo estable de alta dedicación de algunos dirigentes, aplicando una práctica novedosa que ha generado polémica interna a nivel gremial.

Además de reivindicar la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento salarial,<sup>37</sup> las organizaciones sindicales apoyan la profesionalización de sus miembros. Internamente se mantiene cierta tensión entre los afiliados que se vuelcan a la visión clasista trabajadora del sector y quienes insisten en la formación y capacitación profesional permanente de su cuerpo. Como afirma la autoridad gremial de FUM-TEP:<sup>38</sup> “Hubo toda una discusión (en los inicios) para ver si éramos trabajadores o profesionales, y ganó profesionales, por eso es FUM, de MAGISTERIO. Independientemente, no quiere decir esto que no sea clasista. [...] Los funcionarios no estaban. A la salida de la dictadura se da una discusión muy fuerte y se agregan los funcionarios y pasa a ser FUM-TEP”. Así como las gremiales de docentes de primaria y secundaria explicitan en sus estatutos la formación profesional de los docentes,<sup>39</sup> la gremial AFUTU no la incluye como objetivo y en la lectura de sus comunicados y documentos oficiales se hace referencia reiterada y explícitamente a su condición “clasista” de trabajadores, lo que la privilegia frente a la condición docente.

La negociación actualmente está instalada en la dinámica de sindicatos y autoridades como una práctica habitual, bien valorada por ambas partes. Trabajan juntos, lo que no hace que los vínculos estén libres de conflictos. Precisamente en junio y julio de 2013 se han caracterizado por un despegue en el índice de conflictividad de la enseñanza que se manifiesta en paros y anuncios de huelga por una mejora salarial en momentos de definición de la Ley de Presupuesto Nacional.<sup>40</sup>

La organización sindical de los docentes en el Uruguay tiene antecedentes históricos que se remontan a cien años atrás, con períodos de proscripción y resurgimiento. En algunos casos las denominaciones han tenido variaciones, en otros se ha sumado a los gremios docentes el grupo de trabajadores no docentes del sector (como FUM-TEP en primaria y AFUTU para funcionarios de UTU), sin que se fracturara con estos movimientos su

---

Realmente es imposible, y formamos un equipo de tres: Secretario General y dos más. Que también tuvimos una lucha interna bastante acérrima porque no todo el mundo está de acuerdo con las licencias sindicales. Mucha gente opina y bueno... sus razones tendrán, que la militancia se hace desde las escuelas y no liberado de la escuela”. Entrevista realizada a dirigente gremial de FUM-TEP por Isabel Achard para el presente informe, mayo de 2013.

<sup>37</sup> Ver cuadro de evolución salarial para el período 2005-2013 en el Anexo 2. Las mejoras en las partidas presupuestales para la educación han ido en aumento sostenido y significativo en la última década.

<sup>38</sup> Entrevista realizada a dirigente gremial de FUM-TEP por Isabel Achard para el presente informe, mayo de 2013.

<sup>39</sup> Ver subrayados en el cuadro sobre las organizaciones sindicales de la página siguiente.

<sup>40</sup> La conflictividad aumenta durante la discusión presupuestal con la finalidad de presionar para mejorar el rubro de los salarios docentes dentro de la partida asignada para la educación.

continuidad y los objetivos principales. La antigüedad de cada organización gremial y los porcentajes de afiliación por niveles son variados. Cada gremio tiene su propio estatuto que establece la forma de ingreso, finalidades, autoridades y funcionamiento. Cada rama de la enseñanza está organizada gremialmente según sus identidades y asociaciones peculiares, con filiales a lo largo del país, conformando juntos la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CESEU). Formación docente en estos momentos no está organizada como gremio independiente.

El sindicato de la educación más numeroso que ofrece más posibilidades sistemáticas de actualización a sus afiliados es FUM-TEP con varias propuestas complementarias: una revista pedagógica periódica,<sup>41</sup> materiales de apoyo para facilitar la preparación de las instancias de concursos y jornadas de capacitación, además de integrar numerosas comisiones técnicas que implican revisión teórica, debate y reflexión para asumir posturas colectivas. Su formación como docentes generalistas, sin distribuirse por áreas de conocimiento específicas (como sucede en las otras ramas), facilita también la confluencia de intereses a la hora de planificar propuestas de actualización.

Cuadro 2: Principales organizaciones sindicales según subsistema educativo de ANEP en Uruguay.

Nivel educativo de desempeño de sus afiliados y cantidad <sup>42</sup>	Denominación y origen	Principales fines establecidos en sus estatutos
Educación Inicial y Primaria <i>Tiene un caudal de afiliación cercano al 80% en sus 31 filiales, supera los 20 000 afiliados.</i>	Federación Uruguaya de Magisterio-Trabajadores de Enseñanza Primaria. <b>FUM-TEP.</b> Surge como FUM en el Congreso de <b>febrero de 1945.</b> Antecedentes: la Confederación de Maestros del Uruguay y la Federación de Asociaciones Magisteriales del Uruguay (FAMU).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger los derechos de los trabajadores afiliados</li> <li>- Defender los principios varelianos: educación popular, democrática, gratuita, laica y obligatoria</li> <li>- Trabajar en pro de la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del país</li> <li>- Preservar la autonomía</li> <li>- Defender la pureza de la carrera docente y el concurso como única vía legítima de ingreso</li> <li>- Impulsar la formación científica del docente</li> <li>- Promover la educación diferenciada que trate de cubrir las necesidades de los distintos medios socioeconómicos del país prestando especial atención a los más carenciados</li> <li>- Fortalecer los vínculos, el respeto y la fraternidad entre los pueblos</li> <li>- Defender la vigencia irrestricta de los derechos humanos</li> </ul>

<sup>41</sup> La revista Quehacer educativo comenzó su segunda etapa de edición regular en 1991. Es una revista de difusión sindical y actualización profesional.

Nivel educativo de desempeño de sus afiliados y cantidad <sup>42</sup>	Denominación y origen	Principales fines establecidos en sus estatutos
<p>Educación Secundaria.  <i>Reúne 51 asociaciones en todo el país y su cantidad de afiliados es cercana a los 9000.</i></p>	<p>Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria <b>FENAPES</b> Fundada en <b>1963</b>.            En el período posterior a la dictadura se reorganiza como ADES (Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria, y a partir de 1986 se refundó como FENAPES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defender la Enseñanza Pública del país.</li> <li>- Representar y defender los derechos de los trabajadores miembros de las asociaciones afiliadas a la federación</li> <li>- Fomentar la organización sindical de los trabajadores de Enseñanza Secundaria, promoviendo la creación de asociaciones y su afiliación a esta federación</li> <li>- Impulsar la unificación sindical de todos los funcionarios de Enseñanza Secundaria</li> <li>- Unificar la actividad sindical de los docentes de enseñanza pública, fortaleciendo la coordinación sindical</li> <li>- Defender los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza pública</li> <li>- Luchar por la democratización de la enseñanza, propiciando medidas técnico-pedagógicas que aseguren una mayor eficacia de las prácticas docentes, privilegiando el conocimiento de la realidad nacional y su inserción en la realidad latinoamericana</li> <li>- Bregar por la sanción de una ley de educación que establezca un régimen de autonomía técnica, financiera y de gobierno de la Educación Secundaria pública</li> <li>- Bregar por la extensión de la Educación Media a todos los ciudadanos</li> <li>- Promover la formación de un ciudadano crítico, solidario y capaz de transformarse a sí mismo y a su contexto.</li> <li>- Procurar la profesionalización y jerarquización de la función docente mediante la formación sistemática del profesorado y defender el concurso como única forma de ingreso</li> <li>- Luchar por recursos presupuestales para mejorar la calidad del servicio y remunerar adecuadamente a todos los funcionarios</li> <li>- Propiciar medidas que favorezcan la valorización social de la labor docente en el país y en Latinoamérica</li> <li>- Exigir el respeto de los derechos de los funcionarios</li> <li>- Intervenir en los problemas que afecten a la enseñanza pública, tomando las medidas que se juzguen oportunas y convenientes</li> <li>- Promover relaciones a nivel internacional con otros sindicatos educadores</li> <li>- Propiciar normativas que tiendan al bienestar espiritual y material de los funcionarios docentes</li> <li>- Defender las libertades públicas e individuales así como los derechos gremiales consagrados a nivel nacional e internacional</li> </ul>

Nivel educativo de desempeño de sus afiliados y cantidad <sup>42</sup>	Denominación y origen	Principales fines establecidos en sus estatutos
Educación técnico-profesional. Cuenta aproximadamente con <b>3000</b> afiliados.	Asociación de Funcionarios de La Universidad del Trabajo del Uruguay: <b>AFUTU</b> . Fundado el 29 de <b>julio de 1983</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercer la autotutela de sus derechos e intereses gremiales e individuales de sus miembros conforme a las normas nacionales e internacionales</li> <li>- Defender los derechos humanos, las libertades sindicales y públicas, las reivindicaciones económicas, sociales y laborales de los trabajadores</li> <li>- Bregar por la erradicación de las armas de exterminio masivo</li> <li>- Crear una estructura sindical orgánica que reúna a todos los trabajadores de las diversas ramas de la enseñanza</li> <li>- Bregar por los principios varelianos de la enseñanza pública, obligatoria, laica, gratuita, popular y democrática, en especial la técnica profesional</li> <li>- Bregar por recursos presupuestales permanentes y suficientes para garantizar igualdad de oportunidades para todos</li> <li>- Propulsar la unidad del movimiento sindical a nivel nacional e internacional</li> <li>- Cumplir el programa, las resoluciones y medidas aprobadas por los órganos del PIT-CNT<sup>43</sup></li> <li>- Profundizar el régimen de autonomía técnico-financiera y de gobierno de la Enseñanza Técnico-Profesional</li> <li>- Promover medidas que hagan efectivo el mejoramiento económico, social y cultural de los funcionarios de la enseñanza técnico-profesional</li> </ul>
Formación docente. Descuentan a 80 de su salario la afiliación.	Sin gremio a la fecha, participan directamente de la <b>Intergremial</b> . <sup>44</sup>	<p>No tiene estatutos propios; adhieren a la plataforma de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (CESEU).</p> <p>Muchos docentes de formación docente que mantienen horas de clase en secundarias tienen su afiliación gremial en FENAPES.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas. web, materiales de difusión sindicales y entrevistas.

En el caso de los docentes de secundaria, sus inquietudes profesionales se canalizan a través de las Asociaciones Profesionales de Docentes por

<sup>42</sup> La cantidad de afiliados fue suministrada por dirigentes gremiales, salvo en el caso de Formación Docente, por no contar con un gremio independiente organizado. Muchos de sus docentes comparten horas de trabajo en otros subsistemas y mantienen allí su afiliación.

<sup>43</sup> PIT-CNT siglas del Plenario Intersindical de Trabajadores y Central Nacional de Trabajadores, organización que reúne a todos los trabajadores sindicalizados a nivel nacional.

<sup>44</sup> "Hay déficit en la línea gremial de formación docente que tuvo su larga historia, de gran prestigio. Luego se disolvió, luego hubo tres intentos de volverlo a levantar, y el último intento, es decir el 4º, se inició en 2012". Entrevista realizada a profesora de Formación Docente por Isabel Achard para el presente informe, junio de 2013.

área, focalizando la participación sindical en los aspectos más vinculados directamente a condiciones de trabajo y salario. En el caso de los docentes de UTU, al brindar una oferta variada por áreas y modalidades de cursado (algunos de corta duración e incluso ambulantes) se favorece la dispersión y precariedad laboral de los docentes, dificultando más aún la búsqueda de espacios (lugares y horarios) comunes, que permitan la construcción de instancias colectivas de trabajo, reflexión y formación.

### 1.2.3. *La aprobación de la Ley General de Educación 18.437*

Entre 2005 y 2007, se organizó un espacio de convocatoria amplia y popular: el Debate Educativo Nacional para generar insumos para la Ley de Educación. Fue convocado de forma conjunta por ANEP, UdelaR y MEC y en 2005 se creó una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE).<sup>45</sup> El Informe Final (presentado el 17 de abril de 2007) no implicaba relación vinculante con la normativa que había que crear, aunque para quienes participaron las expectativas generadas fueron expresadas como decepción posterior al no ver en el texto de la ley plasmados todos sus aportes. Fue cuestionado tanto por su representatividad como por la heterogeneidad de los aportes y la amplitud de la temática planteada (de agenda abierta).

Frente a una demanda insistente de cambios, por parte de la sociedad potenciada por los medios de comunicación social, en diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto de ley regulador de la educación con varios puntos polémicos y poco tiempo para ser discutido a nivel parlamentario.<sup>46</sup> La ley se aprobó con el apoyo de la bancada oficialista, lo que generó malestar no sólo en la oposición, sino también en otros actores sociales directamente implicados,<sup>47</sup> que continúan cuestionando algunas de sus innovaciones.

<sup>45</sup> La CODE estuvo integrada por 22 representantes de: ANEP, MEC, UdelaR, educación privada, estudiantes, gremialistas, y Ministerio de Deporte y Turismo. La participación popular se concretó en 713 asambleas territoriales, que convocaron a los vecinos y los ciudadanos en general con una participación estimada de 1200 personas. Se sumaron encuentros sectoriales con Comisiones Departamentales y Zonales con interlocutores de distintos tipos de instituciones y grupos organizados, y los aportes de las Comisiones del Congreso Nacional de Educación (diciembre de 2006).

<sup>46</sup> El receso de las Cámaras comienza el 15 de diciembre y se extiende hasta el 1 de marzo, no obstante lo cual sesiona la Comisión Permanente, lo que garantiza la continuidad del funcionamiento parlamentario.

<sup>47</sup> Una de las principales críticas apunta a la falta de reflejo de las conclusiones y aportes emanados del Debate y el Congreso Educativo en el texto de la LGE. En la misma línea se hace sentir que la participación de los actores directamente implicados en la tarea educativa no fue la que se esperaba. Los cuestionamientos principales focalizan en la participación, la descentralización y el cogobierno de los diferentes órganos (cuestionando el nuevo rol que ocupa el Poder Ejecutivo, a través del MEC, en la nueva estructura propuesta), por parte de UTU: la propuesta de UTEC y la fragmentación de UTU (leer su presentación a la Comisión Parlamentaria de Educación).

Los sindicatos de la enseñanza han sido actores gravitantes haciendo oír su voz a través de los nuevos mecanismos disponibles y también participando del Debate y Congreso de Educación.

### 1.3. La nueva estructura para el Sistema Nacional de Educación Pública y el proceso de transición actual

Desde la aprobación de la LGE en diciembre de 2008, el organigrama del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) está en transición. Hasta la reciente LGE 18.437, han sido la Universidad de la República (UdelaR)<sup>48</sup> para el Nivel Universitario y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)<sup>49</sup> para la Enseñanza Inicial y Primaria, Media, Técnico-profesional y la formación docente. A nivel nacional se crea la Comisión Coordinadora del SNEP integrada por representantes de diversos órganos educativos estatales.<sup>50</sup> Se aprueba la creación de varios órganos nuevos: Instituto Universitario de Educación (IUDE), los Institutos de Educación Terciaria (actualmente la Universidad Tecnológica UTEC) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). A nivel territorial se crean Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación. Podría afirmarse que la nueva ley, además de aprobar modificaciones a nivel de la organización estructural de la educación nacional, incorpora oficialmente una concepción más amplia de la educación desde un enfoque socioeducativo que lleva a incluir, por ejemplo, la educación no formal y también la educación de la primera infancia a través de la creación desde el MEC de dos nuevos consejos para regular estas áreas.

Actualmente al frente de ANEP hay un Consejo Directivo Central que trabaja por ramas, con cuatro consejos desconcentrados que comparten las bases generales y tienen sus regulaciones propias: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP); el Consejo de Educación Secundaria (CES), que la ley subdivide en dos, uno para la educación media básica y otro para la

---

<sup>48</sup> La universidad y cada facultad son cogobernadas por los representantes de tres órdenes: docentes, estudiantes y egresados. A nivel central los dos órganos rectores son: el Consejo Directivo Central (CDC) y la Asamblea General del Claustro. En cada facultad hay también un consejo y una asamblea del claustro. El CDC está integrado por el rector, un delegado de cada facultad, instituto o servicio y nueve miembros designados por la Asamblea General del Claustro (AGC). Integran la AGC los siguientes representantes de cada facultad, servicio o instituto: tres miembros del personal docente, dos miembros egresados y dos miembros estudiantiles.

<sup>49</sup> ANEP incluye un Consejo Directivo Central y cuatro Consejos Descentralizados funcionalmente (uno para cada subsistema o rama de la enseñanza). Cada consejo gestiona su subsistema en todo el país con una estructura compuesta por: Inspecciones a nivel nacional, regional, departamental, direcciones y subdirecciones de centros y cuerpos docentes.

<sup>50</sup> Cap. XIX, Arts. 106 y 107. Integrada por el ministro y el director de Educación del MEC, el rector y dos integrantes del Consejo Directivo Central de UdelaR, el Presidente y dos integrantes del Consejo Directivo Central de ANEP, y representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean.

educación media superior (pero que aún no están funcionando en forma separada); el Consejo de Educación Técnico-Profesional (que corresponde a la antigua UTU<sup>51</sup> cuya denominación se mantiene en transición CETP-UTU); y el Consejo de Formación en Educación (CFE),<sup>52</sup> encargado transitoriamente de la formación docente. La ley preveía dos años para implementar los nuevos organismos; pese al atraso en las fechas (pues culminaban en 2010), la transición sigue en proceso.

El MEC<sup>53</sup> fortalece su rol dentro del SNEP a partir de las potestades que le otorga la LGE. Además de dirigir dos consejos educativos, le corresponde facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales presidiendo los ámbitos de coordinación educativa y realizar propuestas a la Comisión Coordinadora del SNEP<sup>54</sup> y a la Comisión Nacional de Educación.

El INEEed comenzó su funcionamiento autónomo en 2012, con una Comisión Directiva y presupuesto independiente, articulando con el Poder Ejecutivo a través del MEC. Si bien la ley fija sus principales cometidos, la delimitación más específica de los mismos en materia operativa está en plena construcción. Inicialmente encontró fuertes resistencia gremiales que incluso le adjudicaban atribuciones y modalidades ajenas, pertenecientes a organismos extranjeros con denominación similar. Sus autoridades<sup>55</sup> han establecido una política de intercambio y diálogo con diversos actores internos y con expertos internacionales para relevar opiniones y crear las adecuaciones que Uruguay estime apropiadas –acordes a su cultura y características nacionales particulares–, para evitar importar modelos cerrados que correspondan a otras realidades pero sin desconocer otras experiencias que ya tienen una trayectoria de ajustes en su funcionamiento y resultados. Su director ejecutivo expresa que, luego de una postura inicial muy crítica, los gremios les han transmitido (en palabras de sus dirigentes): “vamos a darles el beneficio de la duda”. El INEEed podría convertirse en una Agencia Técnica de Evaluación Estatal, que aporte informes para tomar decisiones de políticas públicas en materia educativa, por ejemplo para la evaluación del desempeño de los docentes: tanto instrumentos diseñados especialmente para la

---

<sup>51</sup> Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), mantiene su sigla, reconocida por todos a nivel nacional.

<sup>52</sup> Cuya existencia es transitoria, facilitando la etapa de transición hacia la instauración plena de la IUDE y suple a la antigua Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente.

<sup>53</sup> El Art. 51 enumera los cometidos del MEC.

<sup>54</sup> Integrada por dos representantes del MEC, tres de UdelaR, tres de ANEP y representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean (en principio se refiere a la UTEC y al IUDE).

<sup>55</sup> El INEEed está gestionado por una Comisión Directiva compuesta por seis miembros: dos designados por el MEC, dos designados por CODICEN de ANEP, uno designado por CDC de UdelaR y uno designado por la educación inicial, primaria y media privada habilitada, y una Dirección Ejecutiva técnica concursada, encargada de dar seguimiento y concretar operativamente las líneas de acción que la comisión vaya definiendo.

supervisión, como datos procesados acerca de evaluación de la educación nacional en sus diferentes subsistemas, como los programas especiales que tiene el Consejo de Secundaria. Además puede articular las evaluaciones externas en cada subsistema y en el conjunto del SNEP.

### *1.3.1. El marco normativo general para el ejercicio de la docencia a nivel estatal*

La formación de docentes mayoritariamente la brinda el Estado. Hasta la actualidad los títulos docentes estatales han sido estudios de Nivel Terciario, no Universitario. El paso de la formación docente al Nivel Universitario mediante la creación de la IUDE (o Universidad Pedagógica) es una de las transformaciones más esperadas y significativas que consagra la nueva ley.

Además de las normas específicamente destinadas a regular la educación, hay un conjunto de leyes nacionales conexas que se aplican a la hora de legislar sobre la situación del personal docente, ya que por su alcance y contenido refieren a los funcionarios de la Administración Central del Estado o al régimen de Seguridad Social que afecta a todos los trabajadores del país.

La LGE regula fundamentalmente la estructura y confirma las bases del sistema educativo nacional establecidas por la Constitución, y otorga potestades orgánicas a sus autoridades para la regulación específica del trabajo docente mediante la elaboración de estatutos docentes. La ANEP tiene un estatuto para sus funcionarios docentes aprobado en marzo de 1986 (con algunas modificaciones posteriores de 1993) y la UdelaR tiene su propio estatuto del personal docente aprobado en abril de 1968<sup>56</sup> en sesión del Consejo Directivo Central (CDC). En cada uno de ellos se describen en detalle los requisitos, derechos y deberes, las características de la carrera docente y otros aspectos específicos vinculados al escalafón docente y al ejercicio de la docencia.

La reglamentación en materia de educación es abundante y su estado es de permanente dinamismo y expansión. Las normas generales se complementan con un conjunto de normas menores emanadas de las autoridades educativas centrales o de cada subsistema para reglamentar aspectos más concretos mediante resoluciones, circulares y notas circulares.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Con modificaciones posteriores. Disponible en "Compilación de Normas relacionadas con la administración de personal de la Universidad de la República" elaborado por el Pro Rectorado de Gestión Administrativa 2003 y la Ordenanza de Organización Docente aprobada en 1967 y complementada por Resolución del CDC N.º 5 del 10 de noviembre de 1992. Actualmente está en revisión interna el tema de la carrera, la supervisión y actualización de los docentes de UdelaR.

<sup>57</sup> "Desde el año 2012 Secundaria publica en su web las circulares, notas circulares y oficios, anteriormente cada instituto los tenía que ir a buscar a Secundaria. Primaria los envía por correo. La cantidad varía dependiendo de si hay muchos cambios como fue la reforma 2006, que trajo aparejadas en los años siguientes muchas por aclaraciones necesarias. Luego depende la época del año, pero en el 2010 recibimos 150 aproximadamente, en 2011 unas 200 y en el 2012 unas 120. En Primaria es mucho menos, serán unas 20 por año."

## 2. La normativa y las condiciones del trabajo docente

### 2.1. El puesto de trabajo docente en ANEP

#### 2.1.1. *Noción de cargo y Unidad Docente.*

En el Estatuto de ANEP no hay una descripción explícita<sup>58</sup> del docente y su rol; de todas formas, la enumeración de derechos y deberes permite una buena aproximación al rol esperado, que se completa con la lectura integral de la normativa que va describiendo todas sus responsabilidades.

El estatuto prevé dos formas de ejercicio de la docencia: directa, cuando el docente se desempeña en relación continua e inmediata con el alumno, e indirecta, cuando se trata de actividades que implican funciones de dirección, orientación y supervisión u otras ejercidas fuera de la relación directa de enseñanza-aprendizaje.<sup>59</sup> Las actividades y el desempeño correspondiente a cada forma difieren bastante: la docencia directa se vuelca al vínculo directo con el alumnado como mediadores con los conocimientos, mientras que la docencia indirecta incluye la gestión y el funcionamiento del centro en su conjunto, lo que potencia el rol del docente como mediador del vínculo entre los estudiantes, el colectivo docente y el centro.

En el caso de la Educación Inicial y Primaria se utiliza el término “cargo docente” para designar la labor del maestro: comprende el trabajo de docencia directa en un turno escolar, equivalente a 20 horas semanales. También puede un maestro desempeñarse en una escuela de tiempo completo, en cuyo caso el cargo implica un doble turno (de 8 a 16 horas) con asignación de 40 horas semanales mensuales.

Los maestros de Inicial y de Primaria obtienen la efectividad, es decir la titularidad del cargo, por concurso de oposición después de tener su título docente, en general al año siguiente de recibirse. En función del listado de escuelas y cargos vacantes, eligen o esperan al año siguiente para efectivizarse (buscando otras opciones). Una vez asumida la titularidad en una escuela, ése es su cargo efectivo. No obstante, quien queda como efectivo puede solicitar ocupar otro cargo que le resulte más conveniente, y lo asumirá entonces en calidad de interino y conservando su efectividad en el cargo del cual es titular (dejando su cargo “en reserva”). El mismo será asumido entonces por otro maestro en calidad de interino o suplente. Si el cargo que le interesa ha quedado vacante, puede solicitar un traslado para transferir su efectividad a esa escuela.

---

Entrevista realizada al Secretario General de institución privada con niveles de primaria y secundaria por Isabel Achard para este informe, julio de 2013.

<sup>58</sup> La Ley 15 809 de Presupuesto Nacional de recursos y gastos (aprobada el 7 de marzo de 1986) enumera cargos docentes en el Art. 37 como aquellos cuya tarea es “impartir, efectuar, coordinar o dirigir la enseñanza o la investigación”.

<sup>59</sup> Estatuto del funcionario docente, Cap. 1, Art. 2.

Para los demás niveles, el docente adquiere la titularidad como efectivo generando derecho a una Unidad Docente.<sup>60</sup> La Unidad Docente comprende 20 horas de trabajo semanal en presencia del alumno, en un centro educativo, distribuidas en turnos y grupos; la gran diferencia con el cargo del maestro es que el docente de los demás subsistemas no tiene certeza de qué institución podrá elegir cada año, y es muy habitual la rotación docente. Al inicio de cada año lectivo cada docente concreta su efectividad cuando opta entre toda la oferta de horas existentes para su asignatura o área, siguiendo el orden de prelación establecido según el escalafón docente y el grado en el que está ubicado. Es decir que el docente efectivo tiene derecho a cubrir su Unidad Docente sin garantía de poder elegir nuevamente el mismo centro educativo o los mismos cursos de un año a otro. A medida que mejora su ubicación dentro del escalafón puede elegir en mejores condiciones: liceo, turno y grupos, lo que le permite ganar estabilidad laboral. Si la cantidad de horas vacantes lo permite, en el llamado a docentes para designar horas en carácter efectivo se puede realizar una segunda ronda o segundo llamado para completar la Unidad Docente a quienes han quedado inicialmente deficitarios o a quienes desean aumentar su asignación (en principio hasta cubrir 30 horas). Por razones de mejor servicio, se puede elevar el tope a 40 horas y excepcionalmente llegar a una acumulación remunerada máxima de 60 horas.<sup>61</sup> En el caso de los directores, cuyo cargo equivale a 40 horas, se les permite dictar clases hasta completar las 48 horas. El docente puede elegir un mínimo de 8 horas manteniendo su efectividad, sin necesidad de cubrir las 20 horas que integran su Unidad Docente. De hecho, hay docentes que se desempeñan en centros privados, manteniendo un mínimo de horas a nivel público a lo largo de toda su carrera para conservar su efectividad y grado,<sup>62</sup> y eventualmente al jubilarse de la enseñanza privada pueden retomar la Unidad Docente completa o incluso ampliarla en el sector público.

---

<sup>60</sup> En relación con la transición de categoría de la formación docente de Nivel Terciario a la estructura universitaria, la diferencia entre tener un cargo o una Unidad Docente genera temor en los profesores frente a la incertidumbre. Al respecto una profesora expresaba: "Porque a ti, de un día para otro, no te pueden decir que tus horas van a ser cargos. Entonces empezás a preguntar: ¿cómo voy a cobrar? Claro, la gente quiere saber su salario. Cosas tan elementales como esas... Y no te saben contestar. Un cargo: ¿cómo se va a conformar?, ¿qué es un cargo acá? Porque yo tengo claro lo que es un cargo en la Universidad de la República, pero ¿cómo se va a conformar acá un cargo? Ah, todavía no se definió... ¿Cuántas horas dentro del cargo va a haber de docencia, cuántas de investigación y cuántas de extensión? Ah, todavía no se definió. Entonces, te genera una inseguridad y una incertidumbre que trava". Entrevista realizada a dirigente gremial de FUM-TEP, por Isabel Achard para el presente informe, mayo de 2013.

<sup>61</sup> Estatuto del funcionario docente, Cap. 4, Art. 17.

<sup>62</sup> Eventualmente también hay docentes que, al jubilarse del sistema privado, retoman la totalidad de su Unidad Docente, lo que modifica las posibilidades de elección de los docentes que le siguen en el listado y eligen posteriormente.

Es el CODICEN quien fija la carga horaria correspondiente a cada puesto o cargo docente. En docencia indirecta, los directores y subdirectores podrán cumplir 20, 30 o 40 horas semanales, dependiendo de las características de los centros que dirijan. Los inspectores tendrán 40 horas semanales. Los adscriptos y los profesores ayudantes preparadores de laboratorio cumplirán 24 horas semanales de labor.<sup>63</sup>

A la tarea de la docencia en el aula con los alumnos se suman (en los casos de CES y CETP) las actividades zafrales de evaluación con colegas: la integración de tribunales de exámenes y las reuniones docentes de evaluación. Éstas son inherentes al rol y, por tanto, se consideran integradas en el salario básico de los profesores. Las salas docentes<sup>64</sup> para realizar la coordinación de nivel o de centro se han agregado a la tarea, computándose en función de las horas de clase asignadas en cada centro según el plan al cual correspondan. Tienen una remuneración complementaria<sup>65</sup> y son parte del desempeño docente, por lo que no se puede renunciar a ellas sin renunciar al grupo; por eso se pide a las direcciones que las tengan asignadas cuando se habilita la elección de horas, así el docente puede organizar sus horarios integrando las horas de coordinación. Se adjudica un mínimo básico de una hora a todos los docentes y se incrementa en relación directa con la cantidad de horas-aula que se asumen por institución, con un tope de 4 horas.

Aunque la labor docente implica otras actividades ubicadas fuera del espacio de aula (planificaciones, preparación de materiales y dinámicas para cada clase, corrección de tareas, evaluaciones de procesos y logros de los alumnos), ese tiempo de trabajo docente no está contemplado de forma expresa como tarea docente en la normativa y es motivo de reivindicación gremial frente a las autoridades cuando se plantean reclamos salariales.

[...] tiempo de estudio, de aggiornamiento, el tiempo administrativo, todo el tiempo extra que vos te pones, que lo demanda, que no está contabilizado; pero también te digo, hace mucho que no estamos, salarialmente hablando,... en los salarios que estamos ahora. Tenemos un 56% de aumento desde el 2005 hasta ahora.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Estatuto del funcionario docente, Cap. 4, Art. 15.

<sup>64</sup> Son las reuniones establecidas para los profesores de Enseñanza Media con la finalidad de disponer de un tiempo colectivo para realizar coordinaciones a nivel de centro o por áreas. Como la asignación horaria de los profesores no está concentrada, no es sencillo que todos coincidan, por lo que se solicita que los liceos presenten al momento de la elección de horas su horario de coordinación para que todos coincidan. En general se fijan en el cambio de turnos o un sábado para posibilitar el encuentro de todos los docentes.

<sup>65</sup> Tanto en el régimen de jornadas a nivel de CEIP como en el cálculo proporcional a la cantidad de horas de clases en los centros de CES y CETP. En el caso de CFE se ha creado una estructura departamentalizada que prevé también horas de coordinación docente remuneradas, por área, en cada centro.

<sup>66</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

El carácter con que se asume la tarea docente admite tres variantes: efectivo, interino o suplente. El docente efectivo es el titular del cargo (obtenido por concurso). Desempeña su labor docente en forma regular y estable. Interino es el docente que ocupa un cargo sin titular, por vacancia definitiva en el transcurso del año lectivo. El suplente es aquél que sustituye al titular que se encuentra impedido, transitoriamente, de ejercerlo. Mientras que los suplentes se desempeñan hasta el reintegro del titular,<sup>67</sup> los docentes interinos son designados por el consejo por todo el año en cargos acéfalos o vacantes.

El procedimiento de ingreso como efectivos es el concurso,<sup>68</sup> mientras que para desempeñarse como interinos o suplentes cada consejo desconcentrado realiza anualmente llamados a aspirantes para integrar las listas de interesados en dar clases, los cuales son ordenados por méritos por Juntas Calificadoras.

El porcentaje de docentes efectivos en ANEP según el último censo<sup>69</sup> era inferior al 50%, lo que marca una inestabilidad muy alta. Las causas son variadas: falta de llamados a concursos de efectividad en varios cargos, reintegro de personal jubilado que ocupa los cargos en calidad de interinos, docentes efectivos que pasan a desempeñar otros cargos de mayor jerarquía en calidad de interinos (por ejemplo los inspectores) dejando sus cargos efectivos, para que, a su vez, los cubran otros docentes de forma interina (lo que genera un “efecto dominó” de interinatos y suplencias en el sistema).

### *2.1.2. Requisitos para desempeñarse como docente*

Los requisitos establecidos para ejercer la docencia incluyen aspectos vinculados a la edad (18 años cumplidos) y la ciudadanía, lo que habilita tanto a los ciudadanos naturales como a los legales, y deja abierta la posibilidad

---

<sup>67</sup> La normativa establece la extensión del cargo hasta el 28 de febrero del año siguiente para contemplar la integración de los tribunales de exámenes de evaluación para los estudiantes de enseñanza media.

<sup>68</sup> Los funcionarios públicos son contratados sobre la base constitucional (sección II cap. 2 arts. 58 y 59) que establece que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, y que los funcionarios existen para la función y no la función para el funcionario. La norma general básica para ingresar como trabajadores en la administración pública es mediante concursos, cuyas bases específicas para cada llamado son difundidas previamente por las autoridades competentes que los convocan. Tanto ANEP como UdelaR aplican este mecanismo para cubrir sus cargos docentes. La Ley 18.381 de derecho al acceso de la información pública (17 de octubre de 2008) y la incorporación de los medios informáticos han facilitado la difusión masiva de todos los llamados a aspirantes para ocupar cargos en cualquier dependencia de la administración pública nacional.

<sup>69</sup> Al momento de realizar el censo 2007, el porcentaje de docentes efectivos en ANEP era de 45,4%; 41,9% interinos y 12,7% suplentes. El porcentaje actual de interinos sigue siendo alto por diversas situaciones. Los porcentajes al interior de cada sistema varían: Primaria es quien poseía más efectivos y menos interinos (16,7%), mientras que la enseñanza técnico-profesional tenía 67,2% y la formación docente alcanzaba el 83,2%. Es una preocupación de las autoridades aumentar el porcentaje de docentes efectivos.

para los extranjeros. Para ejercer la docencia superior, el texto constitucional<sup>70</sup> expresamente aclara que no es requisito tener ciudadanía. Su conducta no deberá tener antecedentes penales ni morales que los inhabiliten para la función docente y deberá mantenerla acorde a los fines del organismo y las obligaciones del cargo.

Para formarse profesionalmente como docentes existen tres orientaciones básicas según el ámbito de desempeño posterior: cursar magisterio en los institutos de formación docente que habilitan para ingresar como maestros en CEIP;<sup>71</sup> cursar profesorado en diversas modalidades<sup>72</sup> y asignaturas para ingresar en CES y en CETP o formarse como maestro técnico<sup>73</sup> para ejercer la docencia en CTP-UTU. Por el momento no se ofrecen estudios específicos para los formadores de formadores (profesores de formación docente). La titulación docente en ese nivel es casi universal y es alto el porcentaje de docentes que tienen además otras titulaciones,<sup>74</sup> entre las que se destacan los estudios de posgrado y las especializaciones en educación.

El único consejo que cuenta con todo su personal de docencia directa con titulación específica para desempeñar el cargo es primaria;<sup>75</sup> le sigue la formación docente con un promedio de 85,8% de docentes titulados; luego secundaria con un promedio de 58,9% (con diferencia significativa entre Montevideo que cuenta con 69% y el interior donde cae al 53%). El caso con menor cantidad de titulados lo tiene la enseñanza técnico-profesional con un promedio nacional menor al 50%, que en el interior desciende incluso al 44,7%.

---

<sup>70</sup> Art. 76 de la Constitución: "No se requerirá la ciudadanía para el desempeño de funciones de profesor en la enseñanza superior".

<sup>71</sup> No se exige que tengan especialización si asumen en Educación Inicial. Aunque parezca paradójico, el sistema ha ofrecido la formación en Educación Inicial con variantes históricas de modalidad (como especialización de dos años posterior a la titulación de base de maestros, como opción integrada en el último año de la carrera y como curso de especialización de un año o menos); actualmente la Educación Inicial es obligatoria pero no hay oferta de formación a nivel estatal. Recientemente se aprobó la formación de técnicos auxiliares de Educación Inicial. La propuesta de maestros especializados continúa en estudio.

<sup>72</sup> La titulación puede surgir de diferentes instituciones: el Instituto de Profesores Artigas (IPA, ubicado en Montevideo), los Institutos de Formación Docente (IFD del interior), los Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP), el Instituto Superior de Educación Física (ISEF), único con nivel universitario por estar integrado a la UdelaR.

<sup>73</sup> A cargo del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) integrado al Plan Unificado de Formación Docente (2008).

<sup>74</sup> El Censo 2007 (pp. 117 y 118) recoge porcentajes de 89,4% con titulación en formación terciaria docente completa y 38% con otra titulación completa (en general títulos de carreras universitarias).

<sup>75</sup> Los últimos datos oficiales son de 2007. Fuente: Censo Nacional de Docentes. ANEP. Consultado en junio de 2013.

### 2.1.3. El concurso como mecanismo de acceso a la efectividad

Para ingresar a la docencia como efectivos en todos sus niveles así como para ascender, el mecanismo establecido es el concurso. La reglamentación es detallada al respecto y establece tres modalidades de concurso: de méritos, de oposición y méritos o de oposición libre. Los concursos en efectividad para cargos docentes de profesor en enseñanza secundaria o de maestro técnico en formación profesional entre aspirantes que no tengan título habilitante serán de oposición y méritos o de oposición libre, según determinen los consejos.

Pueden presentarse como concursantes para cargos docentes efectivos: a) los egresados de Institutos de Formación Docente (IFD) oficiales o habilitados, con título de Maestro de Educación Primaria, de Profesor de Educación Media, de Maestro Técnico de Educación Media y de Profesor de Educación Física, y quienes tengan reválida de título docente extranjero; b) los docentes no titulados habilitados para concursar; c) personas calificadas en concurso de oposición libre si quedaran horas o cargos vacantes. Estas dos últimas variantes no rigen para CEIP que les exige a todos el título de maestro. Los docentes efectivos integran el sistema escalafonario correspondiente al subsistema al cual pertenecen, ingresando al mismo en el 1er grado que es el mínimo de un total de siete grados.

El reglamento de concursos describe detalladamente el procedimiento general para proveer cargos en efectividad, que en síntesis incluye el siguiente procedimiento:

- 1) llamado público que difunda la descripción del perfil de los cargos que se concursan, sus bases y condiciones específicas, así como los criterios de valoración de méritos y pruebas que se emplearán;
- 2) inscripción de los aspirantes, que deberán completar sus datos en calidad de declaración jurada y entregar la carpeta foliada de su relación de méritos;
- 3) conformación del o los tribunales *ad hoc* (con un miembro elegido por los concursantes) y actuación del mismo, que deberá ponderar los méritos o la realización de las pruebas correspondientes (que podrán ser teóricas o prácticas), o ambas instancias. Cada 50 concursantes se designará un tribunal con igual conformación;
- 4) homologación de la actuación del tribunal dando validez a los fallos de cada concurso por parte de las autoridades que lo convocaron;
- 5) designación de los titulares en sus cargos en efectividad.

Las bases de los concursos establecerán si los mismos son de carácter departamental, regional o nacional. Los cargos de inspección, dirección y subdirección serán siempre de carácter nacional, por lo cual previo a la

realización de los concursos se habilitará la instancia de traslado para los docentes efectivos que cumplan los requisitos para acceder a los mismos.

Adquieren derecho al cargo en efectividad los concursantes que superan los puntajes mínimos de cada instancia y logran el 60% del puntaje total exigido por las bases (las pruebas de oposición representen como mínimo el 60% del puntaje total del concurso). Si no pudieran acceder al cargo mantendrán su derecho, en la medida en que se generen nuevas vacantes que se cubrirán respetando el orden de prelación del concurso. Cada concurso establecerá en sus bases el período durante el cual rige este derecho. Se podrá establecer prioridad para tomar interinatos y suplencias entre aquellos concursantes que, sin obtener el puntaje de efectividad, superen el 40%, manteniendo el ordenamiento del concurso.

En CEIP los concursos por efectividad se realizan anualmente, pero en los otros subsistemas no hay regularidad en su convocatoria. En formación docente, los concursos de efectividad son esporádicos; en 2011 fue el último llamado a aspirantes a cargos en carácter interino o suplente.

No tenemos la práctica del concurso permanente y ahora se ha roto también la práctica del llamado a aspiraciones, que era una práctica histórica por la cual se renovaba el personal docente. Ahora no. Hace 3 años que estamos en este gran problema. Todo caduca cada 3 años. El concurso debería durar más. Desde el año 2011 no hay llamados a aspiraciones. Porque desde que se habló de que iba a estar el IUDE, se decidió –el Consejo tomó la decisión– renovar año a año los llamados de las aspiraciones, pero no hay nuevos llamados. Entonces no se le está dando la oportunidad a docentes nuevos que se inscriban para dictar las asignaturas. Por lo tanto nosotros estamos encontrando con que siempre hay que recurrir a la misma lista. Se empieza por la lista de efectivos y se continúa con la de interino suplente y luego con la de los jubilados; pero son siempre recurrentemente las mismas listas.<sup>76</sup>

En los demás subsistemas educativos, no todas las especialidades o asignaturas tienen la cantidad suficiente de egresados titulados interesados en tomar las horas de clase vacantes en todo el país. Si bien se prioriza a quienes tengan título de formación docente, el estatuto prevé en su defecto la posibilidad de nombrar a personas con “probada idoneidad en la especialidad”. Del total de docentes censados, el 77,1% tiene título docente; el 12% ha cursado o cursa formación docente y el 10,9% no tiene ninguna formación (estos promedios globales de personal docente no titulado son más altos en secundaria y especialmente crecen en formación técnico-profesional). A los cargos interinos y suplentes no se accede por concurso sino mediante llamados a aspiraciones, según dice el reglamento de ordenamiento y designación de profesores de docencia directa.

---

<sup>76</sup> Entrevista a profesora de Formación Docente realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

La regla general es que todos los puestos de trabajo son concursables, salvo los cargos electivos de gestión directiva a nivel central o, excepcionalmente, los contratos de docentes para realizar algunas tareas puntuales, que no constituyen un cargo sino un trabajo a término (por ejemplo la integración de tribunales de concursos o Juntas calificadoras o participación como experto en jornadas de formación).

#### *2.1.4. Deberes y derechos*

La LGE enfatiza que son los educandos los sujetos de la educación, por lo que a los educadores les corresponde realizar las adaptaciones correspondientes en función de sus destinatarios,<sup>77</sup> tomando en cuenta sus edades y atendiendo a sus características individuales<sup>78</sup> para alcanzar su pleno desarrollo, favorecidos por metodologías que estimulen su autonomía<sup>79</sup> y su formación como ciudadanos activos. Es también mandato legal mantener informados periódicamente a los padres y responsables sobre la evolución del aprendizaje de sus hijos o representados.

El Estatuto<sup>80</sup> enumera explícitamente como deberes docentes en primer término los que se vinculan con su labor y formación: idoneidad, responsabilidad, eficacia y dignidad. Luego enumera los que están vinculados a la protección y al desarrollo pleno de los estudiantes: respeto a su individualidad, procurando su buena integración en un clima de trabajo apropiado y respetuoso de las características individuales. Agrega la formación crítica y el tratamiento imparcial de los contenidos y tendencias, la abstención de realizar proselitismo y la adhesión y aplicación de reglamentos para mantener la disciplina adecuada.

Ofrecer las condiciones para dar cumplimiento a los deberes establecidos corresponde a la órbita de supervisión de las autoridades, así como aplicar los procedimientos disciplinarios correspondientes cuando sea el caso. Las sanciones aplicables a los docentes, según la entidad de la falta cometida y los antecedentes, podrán consistir en: observación verbal, observación o amonestación con anotación en el legajo, suspensión de las funciones con pérdida de haberes hasta seis meses o destitución. Como ejemplo de causal de destitución, se menciona el ejercicio de proselitismo o el uso de los bienes o nombre del centro educativo con esa finalidad.

En cuanto a los derechos de los docentes, se deben incluir también algunos comunes a todos los trabajadores enumerados en las normas de

---

<sup>77</sup> Art. 5, LGE: "Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad".

<sup>78</sup> Art. 11, LGE.

<sup>79</sup> Art. 12, LGE.

<sup>80</sup> El término "funcionario docente" se emplea como sinónimo de maestro o profesor en el Estatuto de ANEP que enumera en su capítulo II los derechos y deberes específicos (arts. 3 y 4).

mayor jerarquía: en la Constitución,<sup>81</sup> en el Derecho Laboral nacional y en convenios internacionales ratificados por Uruguay.<sup>82</sup> También están las normas que establecen deberes compartidos por los trabajadores de la Administración Central del Estado y, finalmente, aquellas que se derivan de la organización y de las particularidades del SNEP y de cada uno de los subsistemas que lo integran. A título ilustrativo, tanto la Constitución como las leyes laborales consagran el derecho de asociación,<sup>83</sup> el derecho a una remuneración justa, los derechos a la seguridad social<sup>84</sup> (atención de la salud, cobertura en caso de enfermedad o incapacidad) y al sistema jubilatorio.<sup>85</sup>

A nivel de ANEP, el estatuto reconoce como derechos específicos del trabajador docente:

- a- la libertad de cátedra;<sup>86</sup>
- b- la libertad de conciencia y de opinión, religiosa, filosófica, política o de cualquier otra índole, en un marco de laicidad, preservando la libertad de los educandos;
- c- perfeccionamiento de sus aptitudes técnico-pedagógicas con apoyo de las autoridades;
- d- reunirse en los locales donde se presten servicios para considerar temas culturales y técnico-docentes, sin alterar el desarrollo del servicio;
- e- ser calificado anualmente en su labor y poder interponer –si ameritara– los recursos administrativos contra la calificación que se le haya adjudicado;<sup>87</sup>
- f- acceder a su legajo para verificar su contenido;

<sup>81</sup> Derechos constitucionales como los establecidos en el art. 57: “La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

<sup>82</sup> Derecho a la remuneración, a la licencia, al descanso semanal y anual, y todos los derechos emanados de la seguridad social. El art. 66 incluye el derecho de defensa y el debido proceso legal en el ámbito administrativo.

<sup>83</sup> Artículo 39 de la Constitución: “Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley”. Se incluyen el derecho de reunión, de libertad de expresión, el derecho de petición frente a las autoridades, los derechos sindicales, entre otros.

<sup>84</sup> Ley 16.713 del 3 de septiembre de 1995 sobre el sistema previsional de la seguridad social. En particular arts. 4 a 6.

<sup>85</sup> Ley 18.395 del 24 de octubre de 2008 sobre los beneficios jubilatorios, flexibilizando las condiciones de acceso el decreto 502.84 y concordantes, que fijan una bonificación de años para los docentes según niveles en los que trabajen.

<sup>86</sup> Artículo 14 de la Ley de Educación (De la libertad de cátedra). “El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio.”

<sup>87</sup> Art. 52 del Estatuto.

- g- tener estabilidad en su cargo y grado;
- h- acceder al traslado o a la reubicación sin afectar la estabilidad en el cargo de otros docentes efectivos;
- i- acumular el ejercicio de la docencia con otras funciones públicas, fuera de la ANEP, hasta el límite de sesenta horas semanales de labor remunerada.<sup>88</sup>

### *2.1.5. Las condiciones simbólicas y contextuales del trabajo docente*

Las condiciones simbólicas aluden al aspecto más “intangible” de la docencia, uno de los más debilitados en las últimas décadas. Los docentes manifiestan recibir el juicio condenatorio de la sociedad responsabilizándolos por las dificultades de la educación y sienten la soledad de no contar con respaldo ni herramientas para mejorar. Los comentarios negativos que reciben son de muy diverso orden, y se centran en los bajos rendimientos obtenidos por los estudiantes, en la deserción, en el ausentismo, en las largas vacaciones docentes, en la falta de compromiso, en la escasa formación y actualización, en la ausencia de estrategias para motivar a los estudiantes y en la enseñanza de contenidos añejos e inútiles para las nuevas generaciones... Las normas no regulan los comentarios (que afectan el ánimo personal y colectivo de los docentes y las autoridades), pero éstos pueden analizarse y se puede buscar respuestas normativas que permitan revertirlos en los casos en los que corresponda, evitando las injusticias propias de las generalizaciones.

Es un colectivo muy golpeado. Es golpeado desde las propias instituciones, hay una gran desconfianza a nivel institucional. [...] Si además recibís críticas de todo el mundo, de los medios, de los políticos... Los resultados no llegan. Comparamos con PISA... pero hoy aunque al maestro le pagues \$100 000, con los niños que le llegan tampoco puede sacar excelentes resultados de aprendizaje. [Analizando el contexto actual reclama:] No nos dejen solos. Solos no podemos. Hay otros componentes del Estado y la sociedad que deben generar espacios para colaborar para que la situación general de ese gran porcentaje de población mejore. A[ludiendo también a problemas de salud y alimentación de los niños que inciden en su bajo rendimiento concluye:] Son procesos... ¿cuántos años hacen falta para recuperar lo perdido?<sup>89</sup>

En el informe gremial de UTU sobre las instancias de negociación actual con el ministro de Educación publicado en su página web se señala que: “Lo primero es no eludir el fondo de los líos. Los problemas de la sociedad (en cuanto a conductas y seguimientos de patrones de comportamiento) no son responsabilidad única de la educación, ni ésta los puede resolver en forma aislada”.

<sup>88</sup> Art. 17 del Estatuto

<sup>89</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

Los problemas de conducta, la agudización de la violencia en determinadas zonas urbanas, dentro y fuera de las escuelas, la pobreza y la falta de hábitos de trabajo a nivel familiar son algunas de las problemáticas presentes que repercuten en la tarea de aula. Las autoridades han formado grupos multidisciplinarios, sin dar abasto para atender todas las situaciones emergentes, ya que se apuesta a la creación de redes sociales en cada comunidad para afrontarlas.

Estás en contexto<sup>90</sup> y recibís muchos chicos con grandes problemas y eso también termina por justificar que no se logre mucho tampoco. Uno se va conformando con el mal menor: con que venga y no esté en la calle ya te conformás. Como en la docencia lo que tenés es una suma de frustraciones, y eso termina afectando todo, buscás que te toque menos. Tratás de llegar al final con el mínimo de frustraciones [...] El compromiso social está... pero a veces se adormece. [...] Los muros de la escuela no son muros. Lo que es la sociedad: entra y sale continuamente en la escuela: hacia adentro y hacia afuera. Digo, no existe el muro que contenga lo que venga de afuera. Eso no existe.<sup>91</sup>

Las condiciones materiales para ejercer la docencia presentan un deterioro muy significativo en algunos lugares. Pese a la inversión estatal se perciben dificultades para contar con establecimientos bien equipados y en condiciones adecuadas desde el inicio de los cursos. Estas situaciones originan reclamos y a veces se dilatan en su solución hasta bastante avanzado el año.

## 2.2. La carrera docente

La noción de carrera docente alude a una secuencia escalonada de puestos cuya ubicación requiere desplegar ciertos mecanismos para ascender en jerarquía.

En el caso de Uruguay la carrera docente tiene pocos escaños. En general se la asocia con el escalafón (de 7 grados), pero la progresión dentro del mismo se efectúa básicamente por antigüedad. La carrera docente se asocia con la forma de una meseta porque se extiende en el tiempo con muy pocas posibilidades de ascenso mediante movilidad vertical.

El reconocimiento que tenés por trabajar bien es el reconocimiento moral que te pueden dar tus alumnos, tus colegas... Yo lo que creo es que debería haber un sistema de carrera docente que de alguna manera reconozca el desempeño y la calidad del trabajo que hace. En realidad eso no se reconoce. No evalúa propiamente el desempeño. Poner un puntaje por antigüedad me parece una cosa aberrante... Entonces, para mí la evaluación entra en que para poder identificar y decir: "Estos docentes son muy buenos,

<sup>90</sup> Ídem. Refiere a las escuelas de "Contexto Crítico" que son las que atienden alumnado más vulnerable.

<sup>91</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

estos buenos, estos más o menos, estos necesitan orientación, apoyo o capacitación”; necesitás un buen sistema de evaluación. Y si vos tenés un buen sistema de evaluación que te permite identificar buenos docentes, o tener como grandes categorías, lo siguiente que debería ir pegado a eso es, más allá del reconocimiento económico, de que te paguen un poco más, deberían darte otras funciones. Para mí ahí hay un cuello de botella de toda la educación pública y es que se ha perdido la capacidad de retener, de reclutar y aprovechar la capacidad de los mejores docentes. Se ha perdido porque muchos docentes buenos se te van, consiguen otras cosas, salen del aula...<sup>92</sup>

### *2.2.1. Movilidad docente: escalafón, ascensos y traslados*

Los docentes efectivos integran el sistema escalafonario de siete grados, organizado en cinco subescalafones<sup>93</sup> según cada nivel educativo: Primaria, Secundaria, Enseñanza Técnico-Profesional, Formación Docente y Educación de Adultos, organizados por departamentos o regiones. Los subescalafones de Secundaria, Técnico Profesional y Formación Docente están sectorizados además por áreas y asignaturas.

El ordenamiento de los docentes dentro del escalafón se realiza tomando en cuenta tres elementos: la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado, la aprobación de los cursos que se dispongan y reglamenten para cada cargo, y la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado.

Los docentes se registran territorialmente y pueden integrar, como máximo, el listado escalafonario en dos departamentos. El ordenamiento establecido por una Junta Calificadora<sup>94</sup> es el que determina el lugar en la lista de aspirantes para la elección de horas docentes. A partir del grado cuatro del escalafón se puede acceder a cargos de dirección, subdirección o inspección. Por tanto, la posición que se ocupa dentro del escalafón es determinante para la carrera docente. Dentro de cada grado, los docentes están ordenados en función de la antigüedad calificada con un puntaje máximo de 140 puntos asignados por las juntas conforme al detalle de la tabla de la página siguiente.

Dentro de cada grado, los docentes están ordenados siguiendo los puntajes promedio de antigüedad calificada, de mayor a menor. El orden de prelación es el que determina el acceso a la elección de horas o cargos.

---

<sup>92</sup> Entrevista realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

<sup>93</sup> Además, existen subescalafones para maestros o profesores adscriptos y para ayudantes preparadores de Enseñanza Media y Formación Docente.

<sup>94</sup> Las Juntas Calificadoras en general están integradas por los inspectores de asignaturas, pero como la tarea de valorar la antigüedad calificada de todos los docentes es intensa y se suma a sus actividades de supervisión por todo el país, también se contratan generalmente antiguos inspectores retirados para que realicen el ordenamiento. Estas juntas a veces trabajan períodos de tres o cuatro meses organizando los escalafones para el próximo año.

Luego del ingreso como efectivo en el primer grado, la carrera docente incluye la posibilidad de ascender dentro del escalafón para cubrir los 7 grados que lo componen. El ascenso escalafonario se ejecuta cada 1 de marzo. No supone un cambio en las actividades, sino un reconocimiento que genera una mejora en la retribución salarial y habilita la posibilidad de acceso para otros puestos dentro del sistema. Algunos concursos fijan cierto grado del escalafón como base (por ejemplo, para concursar por cargos directivos rurales en el CEIP tener segundo grado, para direcciones a nivel urbano se requiere tercer grado o superior, para concursar como inspector de primer grado se requiere tener cuarto grado y para cargos inspectivos superiores, quinto grado). Las bases de cada concurso establecen además el mínimo del valor de aptitud docente y la antigüedad que se exige. En los casos de concursos para cargos de dirección, subdirección e inspección, será preceptivo haber aprobado previamente los cursos de formación específicos que se dictan para cada nivel, al igual que al concursar para áreas especiales.

Tabla de factores que evalúan las Juntas Calificadoras para ponderar la antigüedad calificada en docentes de ANEP.

Factores que hay que ponderar	Descripción y componentes	Total de puntajes a asignar
Aptitud docente	Integran la aptitud docente ponderada por la Junta Calificadora: informes de inspección y dirección, cursos de capacitación y perfeccionamiento docente, trabajos de investigación y otras actividades docentes significativas, cumplimiento de registros y documentación. Deméritos: son las observaciones disciplinarias que afectan la actuación del docente y puntúan de forma negativa.	1 a 30: graves reparos 31 a 50: observado 51 a 70: aceptable 71 a 80: bueno 81 a 90: muy bueno 91 a <b>100</b> : excelente Máx. <b>-20</b> puntos
Antigüedad	Cada cuatro años, se puede cambiar de grado hasta llegar al séptimo grado, al que se accede a los 24 años reales de servicio.	Máx. <b>20</b> puntos
Actividad computada	La actividad computada corresponde al número de clases efectivamente dictadas a lo largo del año, más la participación en mesas de exámenes y salas docentes.	Máx. <b>20</b> puntos
Puntaje total		Máx. <b>140</b> puntos

Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto Docente y la Circular 2145: Reglamento de ordenamiento y designación de profesores de docencia directa, Art. 47.

Los docentes tienen derecho a pedir traslado de centro educativo intra- o interdepartamentalmente. Tienen prioridad frente a los docentes nuevos que buscan efectivizarse. En caso de traslados interdepartamentales, se mantiene el grado en el escalafón, pero la ubicación se intercala en la lista existente en el departamento de destino. Una vez finalizada la elección de

los efectivos de cada departamento, se asignarán, provisoriamente, horas a los aspirantes a traslado, que quedan sujetas a su aceptación.<sup>95</sup> Según los datos del último Censo Docente (2007): “con respecto a los traslados que realizan los docentes para ejercer su labor, se indica que uno de cada tres (31,6%) trabaja fuera de su localidad o departamento de residencia y que estos movimientos son predominantemente entre localidades del mismo departamento (21,3%)”.

### *2.2.2. Instancias de formación y capacitación*

Si bien se mencionan los cursos como componentes del escalafón, la oferta que el sistema hace es muy acotada en temática, frecuencia y cobertura para la cantidad de docentes activos, por tanto se proponen como instancias opcionales (no obligatorias) de capacitación.

Se pueden identificar al menos tres canales de formación profesional: 1) cada consejo promueve de forma central<sup>96</sup> o a través de sus inspecciones, cursos de formación o actualización abiertos o cerrados, según cada convocatoria (sólo para quienes participan en servicio en los programas especiales), 2) los colectivos docentes mediante instancias autogeneradas (a través de sus asociaciones docentes o gremiales) organizan charlas, jornadas, congresos o cursillos sobre temas de su interés, 3) las iniciativas individuales que despliegan los propios docentes procurando, por sus medios, concretar de forma autodidacta o realizando estudios sistemáticos de corta, mediana o larga extensión dentro de la oferta pública o privada.

La actualización y formación tiene impacto directo en el puntaje de méritos que configura el ordenamiento dentro de cada grado del escalafón, lo que incide en el momento de elegir horas y también al presentarse en instancias de concurso. El único título que genera incentivo económico es la titulación inicial básica de docente. El perfeccionamiento y la actualización académica o profesional no tienen ninguna compensación económica.

Las autoridades de cada consejo canalizan de forma diferente su oferta de formación y capacitación docente. La convocatoria se realiza por llamados a aspirantes y la modalidad de selección puede ser: sorteo, méritos, antigüedad o el requisito de ocupar cierto grado en el escalafón o participar de algún programa especial que habilite su acceso. En general, todas las propuestas tienen un cupo máximo preestablecido.

ANEP estableció recientemente con UdelaR un convenio para realizar posgrados y maestrías en Educación. En estos momentos están egresando los

---

<sup>95</sup> Circular 2145: Reglamento de ordenamiento y designación de profesores de docencia directa, Art. 72.2.

<sup>96</sup> Ofrecidos por el Consejo de Formación en Educación, a través del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores “Juan Pivel Devoto”(IPES), tienen cupo, temática, nivel, requisitos y extensiones diversos.

integrantes de la primera generación de la maestría,<sup>97</sup> con serias dificultades para que se valide el grado universitario de sus estudios. El problema de origen es que los docentes, al no tener titulación básica de grado universitario sino título terciario, no tienen posibilidad de cursar posgrados universitarios (que exigen poseer titulación de grado).

El CEIP establece en su plan quinquenal vigente como prioridad “Propiciar el desarrollo Profesional docente: la formación permanente, la carrera magisterial, el reconocimiento social y el desempeño profesional. La jerarquización y el desarrollo de la función docente constituyen uno de los desafíos más requeridos por los colectivos profesionales.” Para fortalecer el desarrollo de la carrera docente y su permanente actualización organiza instancias de formación en servicio, priorizando su universalización, facilitando el acceso de todo el cuerpo docente nacional, con acreditación y evaluación. Esta oferta incluye la actualización permanente en áreas específicas del nuevo programa escolar, así como formación para la utilización de la tecnología en el aula.

En el CES no hay una política centralizada con líneas de formación y capacitación docente que provengan del sistema. Surgen por iniciativa de las propias inspecciones la organización de salas docentes para brindar formación en servicio, coordinadas con el Instituto de Profesores Artigas (IPA), por mencionar un ejemplo. Desde el marco de los diferentes programas especiales que están vigentes, al precisar perfiles docentes determinados, se agregan instancias de formación continua para los docentes que los integran. Dada la complejidad y especificidad de cada uno de estos programas, y como no es el centro de este informe, solamente se mencionarán dos ejemplos:<sup>98</sup> a) la formación para profesores tutores de alumnos con dificultades serias del programa Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y b) el apoyo que reciben los docentes del Programa Aulas Comunitarias (PAC) por parte de la Unidad Coordinadora (compuesta por docentes del CES y técnicos del MIDES), el trabajo en equipo con profesores de estrategias de aprender a aprender y los integrantes de la Organización de la sociedad civil. En algunos de estos programas existe además una evaluación diferente para los docentes que lo integran incluyendo autoevaluación y evaluación en equipo de la tarea.<sup>99</sup> En estos casos el acceso a la formación –como se ha

---

<sup>97</sup> Al respecto se han generado algunas dificultades pues el título otorgado ha sido observado y estaba en revisión si correspondía que fuese nivel de Maestría o Diploma de Especialización.

<sup>98</sup> El Anexo 5 permite un acercamiento mayor a estos programas especiales actualmente vigentes.

<sup>99</sup> Entrevistas a docente coordinadora de Aulas Comunitarias e Inspectora a cargo del Programa PIU, realizadas por Isabel Achard en el mes de julio para el presente estudio.

señalado– está limitado a quienes participan en servicio del programa para el cual pueden capacitarse.<sup>100</sup>

La oferta de formación o capacitación que realizan los gremios es limitada, especialmente a nivel de Enseñanza Media y UTU. FUM-TEP se destaca por sus iniciativas y sistematicidad; además editan una revista pedagógica propia<sup>101</sup> cuya finalidad es difundir tanto sus actividades gremiales como artículos seleccionados de investigación, opinión, aportes teóricos y relatos de experiencias educativas reconocidas por su nivel de producción. Funcionan equipos de trabajo sobre formación docente, lengua, matemática, ciencias naturales y educación rural. En su página web ofrecen materiales actualizados que contemplan los temas de concurso de directores, y se organizan jornadas para apoyar a los interesados en prepararse para ellos. A nivel general, los gremios de la enseñanza se suman a la propuesta de formación que brinda el PIT-CNT a través del Instituto gremial “Cuesta Duarte”, direccionadas hacia temáticas gremiales.<sup>102</sup>

Las Asociaciones Profesionales de docentes de CES organizan charlas de actualización, jornadas y congresos nacionales donde intercambian experiencias, ponencias e invitan a expertos en temas que previamente acuerdan por interés y muchas veces en función de los contenidos de los programas para sus miembros, muchas veces con apoyo, coordinación y auspicio de las inspecciones. Otras instancias de formación son promovidas directamente desde las inspecciones, interesadas en cambios curriculares de los programas respectivos. En algunas oportunidades son coordinadas con el IPES, o realizan ciclos y salas en la “Cátedra Alicia Goyena.”<sup>103</sup>

### 2.2.3. Una carrera profesional acotada

La carrera para un docente en ANEP tiene dos caminos de ascenso: permanecer en la docencia o pasar a la gestión. En el primer caso hay dos alternativas: se puede concursar para dar clases en formación docente o

---

<sup>100</sup> Téngase en cuenta que este personal también elige sus horas cada año, con la consiguiente “pérdida” de personal que fue capacitado en servicio para mejorar y adecuar su desempeño a esta modalidad y debe abandonar su puesto.

<sup>101</sup> Revista *Quehacer educativo* que lleva su segundo período desde 1991, con ediciones periódicas.

<sup>102</sup> En cuatro ejes: 1) formación de delegados y negociación colectiva; 2) concepción y método para la acción sindical; 3) formación de trabajo en salud laboral y medio ambiente; y 4) formación de formadores a nivel central y de equipo para cada uno de los sindicatos. Han establecido acuerdos con otros gremios a nivel regional que les ha permitido compartir instancias formativas por ejemplo con CTERA (Argentina) sobre higiene laboral y ofrecer (FUM-TEP) en 2012 una beca a un miembro para cursar un Posgrado en Salud Laboral en Brasil.

<sup>103</sup> Espacio cultural con biblioteca que administra CES, ubicado en Montevideo, en el que se brindan cursillos pedagógicos de actualización, con temáticas variadas y conferencias gratuitas abiertas o con cupo (según la programación mensual). Su alcance de cobertura y convocatoria es limitado.

para cargos de inspector docente. En ambos casos los cargos son pocos y los concursos se realizan de forma esporádica. La falta de oferta de alternativas, integradas en una carrera docente que implique especializaciones y ascensos, resulta poco estimulante para algunos docentes que querrían progresar profesionalmente, manteniéndose dentro de la docencia directa. Dos estrategias alternativas que emplean son: realizar los cursos y concursar por cargos de gestión (por ser una de las pocas alternativas ofrecidas) o volcarse a alguno de los programas especiales que incluyen formación en servicio y variación de perfil dentro de la tarea docente.

A su vez,

Existe en la interna de Formación docente una mini carrera que incluye 3 niveles: docencia directa, coordinador de Departamento, Coordinador Nacional. En el IPA nos organizamos por especialidades, formando Departamentos. Yo trabajo en una materia del tronco común a todos los profesorado. Tenemos un profesor coordinador del Departamento, y también un coordinador nacional por área, que tiene 40 horas y pocas de docencia directa, sólo 8 h.<sup>104</sup>

El otro camino es pasar a la carrera administrativa de gestión, donde las alternativas son la dirección de centro y la inspección, que puede ser técnica para supervisar establecimientos y directores, o docente para supervisar maestros o profesores.

La mayoría de los docentes nuestros, y es lógico, son maestros, son profesores y después muchos han hecho carrera administrativa en la ANEP; es decir, son directores, inspectores... gente que conoce mucho el sistema. Pero no han hecho carrera de formación permanente a nivel formal; es decir, una Licenciatura, una Maestría... Ahora se les dio la oportunidad en el IPES de hacer Posgrados. Bueno, hubo todo un cuestionamiento si esos diplomas los reconocían o no los reconocían; ahora hay todo un debate interno si van a ser Maestrías o si mueren por inanición en simplemente diplomas... Las mujeres estas [que los cursaron] han quedado totalmente descolocadas porque se les dijo que iba a ser Maestría y finalmente terminaron haciendo Diplomas. Para mí [esta situación] se destraba solamente a nivel político. Es un nudo político, no es un nudo administrativo...<sup>105</sup>

Existen programas especiales para los que se establecen llamados a concursos de aspirantes con bases específicas que pueden aplicar el mismo régimen de trabajo (dentro de un programa determinado) con el mismo cálculo salarial o establecer condiciones particulares. En el caso del programa "Aulas comunitarias", los docentes asumen sus horas cobrando como 4to

<sup>104</sup> Entrevista a profesor de formación docente realizada por Isabel Achard para el este estudio, Junio 2013.

<sup>105</sup> Ídem

grado (aunque tengan grado mayor o menor), generan antigüedad, pero no cambian de grado dentro del programa.<sup>106</sup>

Estos nuevos roles suponen un desafío para docentes deseosos de innovar durante su trayectoria profesional y para algunos profesores se transforman en un estímulo para una carrera docente que ofrece pocas posibilidades de cambio.<sup>107</sup>

Es interesante la visión que se puede desarrollar desde el interior del propio sistema de formación docente:

Desde que yo me inicié en el año 1988 hasta ahora hay un alto proceso de profesionalización docente. Para mí los docentes de forma individual o por colectivo, básicamente por intereses, han tomado conciencia de que son profesionales. Han tomado conciencia a su vez de que son trabajadores asalariados. Y trabajan esos dos aspectos, por lo menos acá en Uruguay. En Uruguay es muy raro que un docente no se autodefina como profesional. Él se ve como profesional, más allá que sea carrera de nivel Terciario desde afuera. [...] primero hay una carrera que lo sustenta, porque es autónomo, porque tiene capacidades de recreación del conocimiento y reproducción del conocimiento, capacidad de organización en colectivo... Acá hay formación docente y colectivos docentes que tienen producción en investigación educativa. [...] tienen ganas de profesionalizarse y cada vez más; tienen ganas de formación permanente. [...] tengo conocimiento, están siempre comprando libros, siguen estudiando, haciendo cursos [...] ¿Cuál es el problema? El circuito donde circula la información y lo producido por los docentes no es un circuito que se abre al exterior. Somos muy endogámicos. Entonces nadie se entera de lo que hacemos. Tenemos revistas como Anales del IPA, acá en Formación Docente, y queda acá adentro. Es difícil entrar a Formación Docente, es una elite.<sup>108</sup>

Esta situación de vivir “hacia adentro” no siempre es planteada como problemática por sus integrantes. En un escenario tan inestable en cuanto a horas, la organización cotidiana del sistema encuentra estrategias para “proteger” a los miembros que permanecen en ella. Resistir los relevos externos es también una forma de proteger los “derechos adquiridos”.

Me parece que la organización gremial, en este caso nosotros, no podemos dejar de lado la carrera docente. Es un tema que tenemos que tomarlo, analizarlo hasta el fondo, hasta los últimos detalles. Porque la carrera

---

<sup>106</sup> La explicación para esta situación es que al tratarse de programas con partidas fijas, no puede quedar librado su presupuesto a factores variables como el grado de escalafón que ocupan sus docentes cada año. Los llamados para aspirantes a participar del PAC fueron realizados en 2007 y 2010, conformando listados. Actualmente se recurre primero a la lista pero al acabarse, se ofrecen el día de elección de horas de los Programas de Enseñanza Especiales.

<sup>107</sup> Entrevistas con profesores de Formación Docente y docente coordinadora del Programa “Aulas Comunitarias”, realizadas por Isabel Achard para el presente estudio, Junio- Julio 2013, Montevideo, Uruguay.

<sup>108</sup> Entrevista a profesora de Formación Docente realizada por Isabel Achard para el presente estudio, junio de 2013.

docente es el futuro de los próximos compañeros que lleven adelante la organización gremial. Por eso me parece que es algo que tiene que estar en nuestra agenda... Y ojalá que los trabajadores organizados de la educación sigan organizados y piensen que vale la pena estar juntos. Porque juntos se puede mucho más.<sup>109</sup>

#### 2.2.4. *Los mecanismos de gestión participativa*

A partir de la presidencia de Tabaré Vázquez, el modelo de relaciones laborales vive un cambio radical, resurgiendo y ampliando el campo de las negociaciones colectivas, a partir de 2005, en el marco de negociación para la toma de decisiones, especialmente en materia de política laboral y salarial. El Gobierno toma un rol activo fortaleciendo la protección del sindicalismo con nuevas normas legales en materia laboral. Se han propiciado los Consejos de Salarios a través de las tripartitas en el ámbito privado y las bipartitas en el ámbito público. Rodríguez (2010: 9) sostiene que entre los modelos de desarrollo y las relaciones laborales existe (o debería existir) una relación de compatibilidad. En este estudio resulta particularmente significativo este punto pues las negociaciones laborales tanto en su modalidad como en su contenido específico inciden de manera gravitante en la implementación de las posibles innovaciones tanto en la dinámica interna como también en la construcción de acuerdos a nivel regional. El lugar que ocupan los diferentes actores implicados en la educación en el Uruguay no es el más frecuente. Describir este sistema y comprender su funcionamiento es clave para entender las opiniones de los diferentes actores que son parte constitutiva del mismo.

Desde la Ley de Negociación Colectiva, nosotros nos podemos sentar con ellos y hablar en un nivel de horizontalidad. Que después hagan o no hagan lo que nosotros planteamos es otra cosa. Pero más allá, que tú puedas dialogar en bipartitas, en comisiones donde nosotros estamos con el Consejo de Educación Inicial y Primaria [...]. Para todos los movimientos que hace el Consejo de Educación de Inicial y Primaria somos invitados o convocados a participar en la comisión. Eso lleva a que el movimiento sindical esté más de adentro de la cosa, y tal vez de afuera sea visto como “no demanda tanto”. No es que esté de acuerdo, pero está en la construcción, está en la génesis. Entonces, cuando surge algo, sí decimos: “Surgió esto. Nosotros de esto nos oponemos a esto, esto y esto”. Se negocia prácticamente todo. Nosotros nos posicionamos desde otro lugar que en el 2000. Nosotros tenemos, realmente, muchos ámbitos de participación y tratamos de estar en todos.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

<sup>110</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el presente estudio, mayo de 2013.

A partir de la ley sindical es posible solicitar licencia sindical<sup>111</sup> para los representantes que ocupan cargos dirigentes en los sindicatos para facilitar su dedicación a las tareas gremiales, con un salario equivalente a 20 horas.

Este año entendimos que realmente era imposible con una sola persona. Realmente es imposible, y formamos un equipo de tres: Secretario General y dos más. Que también tuvimos una lucha interna bastante acérrima porque no todo el mundo está de acuerdo. No todo el mundo está de acuerdo con las licencias sindicales. [...] Hay Secretario General, en este caso soy yo, y dos compañeros más. Para hacer un equipo de trabajo y poder estar... no es sólo poder estar en las comisiones porque cada una de esas comisiones que demanda la participación física permanente, vos después tenés el ámbito de reflexión, de estudio, de análisis, de compartir [...] Y ponerte de acuerdo sobre eso porque tú no vas con una posición personal.<sup>112</sup>

También se propone la creación de Comisiones Consultivas para asesorar a los Consejos, integradas conjuntamente con funcionarios docentes, no docentes, estudiantes y padres.

Otro espacio de participación, ya mencionado, son las Asambleas Técnico Docentes (ATD) que funcionan a nivel de centro y a nivel nacional. No se trata de cargos remunerados sino honorarios y electivos. Sus titulares tienen como facilidad para poder cumplir con la tarea extra que les significa (coordinar los aportes de todos, elaborar informes y orden de cada reunión convocada) la posibilidad de solicitar licencia con goce de sueldo para quienes integran la Mesa Permanente Nacional.<sup>113</sup>

Las Asociaciones Profesionales de docentes son un actor no considerado en estas instancias orgánicas de participación a la hora de pensar políticas educativas. "Son autogestionadas por los propios docentes que, en Asamblea –según sus propios estatutos– eligen a las autoridades. En muchos casos las inspectoras son socias individuales, como cualquier docente. Los vínculos entre las asociaciones y las inspecciones son más o menos fluidos, dependiendo de las personas que integran cada uno."<sup>114</sup>

Pese a contar con numerosas instancias de participación, se reclama mayor protagonismo de las bases. Probablemente esta demanda responda a la poca visibilidad que tiene la participación de los docentes para aquellos que no están integrados al mismo circuito de información. Permanece "encapsulada"<sup>115</sup> la información para la mayoría de los docentes de aula

---

<sup>111</sup> Ley sindical 17.940 aprobada el 2 de enero de 2006.

<sup>112</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el presente estudio, mayo de 2013.

<sup>113</sup> Sólo en las ocasiones que los horarios y días de trabajo se superpongan con su labor docente.

<sup>114</sup> Entrevista a profesor de formación docente realizada por Isabel Achard para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>115</sup> La información está disponible en las páginas web institucionales, pero en general es preciso saber previamente lo que uno busca para poder acceder al material por la cantidad de información que contiene.

común que no están implicados directamente en cada programa, proyecto o comisión concreta.

La clase política no tiene una clara postura, y estoy hablando de todos los partidos políticos, frente a la educación. No significa que no haya habido intentos de política educativa a nivel nacional, pero son intentos fallidos porque quedan solamente en la norma pública y quedan quizás en proyectos a nivel macro. [...] Hay que trabajar más con la gente involucrada. Mi objetivo fundamental sería trabajar con los docentes [...] como agentes sociales. Son actores pero pueden ser agentes sociales de la transformación. Yo lo que estoy diciendo no es un sueño, estoy convencida que desde las bases se puede construir algo bueno.<sup>116</sup>

Las opiniones en relación con la participación aluden también a quiénes participan y el tenor de su intervención. Así se cuestionan algunos de los “nuevos espacios” creados por la LGE. “El Consejo de Participación que estaba formado por la dirección de la escuela, la maestra, un alumno de cada Nivel Superior y representantes de la comunidad, padres y ex alumnos. Ese alcance tan ilimitado que le da la ley, que nosotros entendemos que le da la ley. Si bien, son actores válidos y son opiniones válidas, ese involucramiento, al punto de tomar decisiones es lo que nosotros vemos como cuestionable de cierta forma.”<sup>117</sup>

### 2.3. Evaluación del desempeño docente

#### *2.3.1. Los procedimientos tradicionales y las nuevas disposiciones legales*

Tanto en la ley como en el estatuto se menciona la importancia de la evaluación del desempeño docente. Para realizarla en el sistema de ANEP se establecen dos procedimientos y actores responsables: las direcciones de establecimiento y las inspecciones. En el primer caso, los directores de los establecimientos realizan informes de actuación anuales a todo su plantel docente, completando un formulario oficial, que se integra al legajo docente. Se adjudica un puntaje en escala de 1 a 100. El docente tiene la posibilidad de recusar el informe. El estatuto establece que los directores de establecimientos educativos anualmente emitirán, de forma documentada, los juicios que les hayan merecido los funcionarios de docencia directa e indirecta bajo su dirección, que hayan cumplido por lo menos tres meses de actividad. Considerarán especialmente a tales efectos: la aptitud y preparación para el desempeño de sus funciones, las iniciativas e inquietudes para mejorar el servicio, su disposición para el trabajo y la colaboración, el aporte al desarrollo

---

<sup>116</sup> Entrevista a profesora de Formación Docente realizada por Isabel Achard para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>117</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el este estudio, mayo de 2013.

de la comunidad educativa, su asiduidad y puntualidad, las relaciones humanas que establecen, su interés y preocupación por los problemas de los alumnos y su vínculo con ellos, su contribución en la formación de futuros docentes, los trabajos de investigación o complementación educativa, la integración de Tribunales Examinadores y Reuniones de Evaluación y su colaboración en la inserción del centro en el medio social.

En el caso de CEIP, además del informe de la dirección de la escuela, cada maestro recibe, al menos, dos visitas al año de la inspección correspondiente. Con respecto al CES, cada profesor recibe un informe anual de la dirección de cada uno de los liceos en los que se desempeña. No siempre dicho informe deriva de visitas al aula o de intercambios directos con el docente, por lo cual suele convertirse en un informe ficto. En relación con el Informe de Inspección, los cuerpos inspectivos tienen cobertura de alcance nacional (19 departamentos subdivididos en regiones) para todos los establecimientos públicos y privados. Hay dos variantes de inspectores: los técnicos que supervisan el funcionamiento administrativo y la gestión de los centros, y los inspectores docentes que realizan recomendaciones para todos los docentes de su área temática, los visitan en sus clases y deben elaborar al menos 200 informes anuales de actuación.

La LGE introduce dos elementos novedosos en relación con la evaluación educativa. El primero funciona a nivel de cada centro educativo público de ANEP: los Consejos de Participación, integrados por estudiantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Estos consejos han comenzado a funcionar recientemente, con insistencia por parte de las autoridades, por lo que aún no es clara su incidencia en este aspecto. A nivel gremial han sido resistidos y cuestionados tanto en su instalación cuanto en sus cometidos. La otra nueva figura se ubica en el ámbito educativo nacional y está constituida por el INEEEd.

Su director confirma una posible modalidad de intervención:

Cuesta mucho planificar. Entonces, yo creo que el único modo de perderle el miedo al tema de que te miren, que te evalúen, es crear espacios de evaluación que sean de aprendizaje y que tengan que ver con revisar juntos las prácticas. Eso es un esfuerzo a largo plazo pero se debe transformar en cultura.

[...] Yo creo que tiene que haber un espacio de revisión de lo que ocurre dentro del aula sin consecuencias, que sea puro aprendizaje. La gente por ejemplo se resiste al principio a filmar pero después se tira al agua, la filman y le das el video para que se vea: queda fascinado porque aprende, se dan cuenta de un millón de cosas. Ahí hay que crear contextos diferentes. Yo lo que creo es, en Uruguay, para Educación Media (que se aplique) si querés un sistema de calificación que sea paralelo. (Se refiere a la evaluación con finalidad formativa y acreditativa). Paralelo en el sentido de que no sea en

la misma instancia, que sea en otra instancia. Obviamente deberían estar vinculados en cuanto al contenido del enfoque conceptual.<sup>118</sup>

Hasta el momento, cuando se han planteado iniciativas para transformar los mecanismos de evaluación de desempeño docente, las organizaciones gremiales se han opuesto argumentando que su finalidad última será vincular el rendimiento de los estudiantes a la valoración de los docentes. Al recoger la experiencia en otros países de la región,<sup>119</sup> en los cuales se ha propuesto la separación del cargo, la obligatoriedad de tomar cursos de capacitación y en caso de persistir los bajos puntajes la destitución de los docentes, los gremios uruguayos priorizan la estabilidad laboral frente a las posibles modificaciones del sistema imperante. No obstante, los representantes sindicales son críticos con respecto al peso excesivo que hoy tiene la antigüedad en la carrera docente.<sup>120</sup> Asimismo, cuestionan la variabilidad de aplicación de los criterios por parte de los evaluadores, lo cual genera diferencias en los puntajes otorgados a los distintos docentes. Hasta el momento no se han generado propuestas alternativas al respecto. La evaluación en general es un tema complejo, se requiere clarificar muchos elementos (finalidades, modalidad, referentes, procedimientos, instrumentos, consecuencias) para que resulte confiable, valiosa, válida, consistente y útil, ya que no es un fin en sí misma sino un medio, destinado a producir mejoras. Como la evaluación tradicional en educación está unida a la atribución de calificaciones y juicios sumativos, ésta es la concepción que predomina y está presente también en el Estatuto Docente. La resistencia a las evaluaciones llevó al extremo de eliminarla como asignatura en Formación Docente (argumentando que integra todos los cursos).

La evaluación de los procesos en los centros educativos como tarea a realizar en los Consejos de Participación, tal como plantea la LGE, ha sido cuestionada desde los gremios y parece requerir una reflexión y elaboración mayor, para dar lugar a una “nueva cultura de evaluación”. Desde los diferentes consejos se están comenzando a desarrollar algunas propuestas en esta dirección. Por ejemplo, el CEIP tomó la decisión<sup>121</sup> de suspender las visitas de los inspectores este año para dedicarse a realizar visitas de orientación en duplas. En UTU se han creado las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREP). En CES han mantenido jornadas formativas con todos los inspectores en julio para abordar el tema evaluación.

---

<sup>118</sup> Entrevista al Director del INEEd realizada por Isabel Achard para este estudio, junio de 2013.

<sup>119</sup> Como es el caso de Chile con el Marco para la Buena Enseñanza y su sistema de evaluación de desempeño docente.

<sup>120</sup> El CEIP aprobó el concurso anticipado para los maestros que desean acceder a un grado superior, sin haber cumplido la antigüedad mínima requerida para ello.

<sup>121</sup> Ha sido la forma de disponer de horarios para formar con perfil de orientadores a los inspectores en servicio (2013).

Los evaluadores se sienten cuestionados y en algunos casos carentes de formación específica para ejercer su tarea como tales. Queda claro para todos que es preciso evaluar para mejorar, lo que no es sencillo es llegar a acuerdos sobre cómo hacerlo bien.

[La] evaluación tiene que estar presente dentro de las ciencias de la educación, porque es evaluación educativa. [...] Su carga horaria, la estructura, las materias que las configuran; a mí lo que me preocupa es que nos estamos olvidando que las Ciencias de la Educación son el eje estructurador, vertebrador, caracterizador de la formación docente. Y que son el colectivo mayor dentro de la formación docente.<sup>122</sup>

### 2.3.2. Acerca de los evaluadores

Todos los subsistemas de ANEP han estado revisando y creando instancias de acompañamiento y evaluación docente, y cada uno ha creado sus propias estrategias en función de los recursos disponibles (tanto económicos como de formadores). CEIP se ha fortalecido en una estructura piramidal de inspectores secundaria: además de tener inspectores de asignaturas (alrededor de 70 en todo el país), tiene inspectores de institutos y liceos, y ha creado recientemente la figura de los profesores articuladores zonales o regionales para tener una cercanía mayor con los docentes de algunas áreas (matemáticas, inglés y educación física).<sup>123</sup> En el caso de UTU su estrategia ha sido formar “una red que se llaman las UREP (Unidades Regionales de Educación Permanente), ellos tienen regionalizado el país en 6 regiones, y en cada región tienen un equipo de docentes que tienen horas liberadas para ser una especie de animadores de formación en servicio.”<sup>124</sup>

El modo en que se hace hasta el momento la evaluación docente en ANEP no aporta, sus resultados no trascienden ni se usan para las decisiones de las políticas educativas. Simplemente sirven como acreditación para la elección de horas y de cargos.

Ellos quieren cambiar la mirada de los inspectores, que son los calificadores... Para eso necesitan capacitar en esa línea conceptual a los inspectores. ... “Ay, que ya viene, que el papelito, qué hiciste, a ver”, no importaba si el nenito aprendía o no aprendía... la planificación, una cosa y otra... Bueno, a eso darle una vuelta y hacer que los inspectores sean los que realmente acompañen los procesos de los niños, los procesos de las familias, los procesos del contexto, de la institución. Para eso se tienen que capacitar, porque antes no les daban capacitación a los inspectores. Llegaban por antigüedad.

---

<sup>122</sup> Entrevista a profesor de Formación Docente realizada por Isabel Achard para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>123</sup> “se crearon 3 áreas y nadie sabe por qué en esas y no en otras... porque fueron las que tomaron iniciativa, pero no hay más presupuesto para el resto...” Entrevista al Director del INEEd realizada por Isabel Achard, Junio 2013.

<sup>124</sup> Ídem.

Nos capacitaron a nosotros para el manejo de la herramienta [refiere al uso de TIC en la escuela], después seguimos y después hicimos cursos online, hicimos chiquicientos cursos; pero un inspector que te venía a calificar, no sabía ni cómo se abría la máquina.<sup>125</sup>

## 2.4. Remuneración, régimen de licencia y jubilación

### 2.4.1. Salario e incentivos económicos

Como se ha mencionado, también el tema de los salarios docentes se rige por las normas laborales, los convenios internacionales firmados con organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a partir de la Ley de Negociación Colectiva, también por los acuerdos emergentes de una comisión bipartita integrada por representantes del Estado y representantes sindicales de los trabajadores de la enseñanza organizados gremialmente. El último Convenio Salarial fue firmado el 30 de diciembre de 2010, suscrito por el Gobierno y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU), correspondiente al sector ANEP.

La composición del salario de los docentes incluye una asignación o sueldo básico, algunos incentivos económicos o compensaciones y bonificaciones (por alimentación, ubicación geográfica del establecimiento). Los incentivos económicos apuntan a “premiar”<sup>126</sup> cuatro elementos básicos: 1) la titulación (se premia con el equivalente al 7,5% del salario básico); 2) la efectividad (se recompensa con un monto económico fijo, con independencia del salario); 3) el presentismo (se agrega un 18,75% del salario básico que se paga cada tres meses si el docente registra cero falta durante el trimestre, o si falta una vez y hasta un máximo de tres veces en el trimestre recibe un porcentaje cada vez menor); 4) La antigüedad en el sistema (se aumenta el pago de hora docente por grado: el tope es 7mo grado por el que se añade un 20% del salario básico al superar los 25 años de ejercicio docente; al superar los 28 años se otorga un 5% más y, finalmente, un 5% más después de los 32 años de servicio en la enseñanza estatal).

Complementa el salario, una asignación por concepto de cuota de alimentación que se calcula de forma proporcional a la carga horaria y un apoyo por locomoción cuando el docente debe trasladarse a otro departamento para dar sus clases (lo administra el centro educativo).

El presupuesto estatal destinado a la educación tuvo un crecimiento sostenido en la última década, simultáneamente ha aumentado el número de estudiantes matriculados, aunque no los porcentajes de retención en

<sup>125</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para el presente estudio, mayo 2013.

<sup>126</sup> Se presentan los cuatro incentivos ordenados en función del porcentaje del salario básico que incrementan, lo que podría interpretarse como una ponderación por parte de las autoridades del sistema.

el sistema educativo (que han tenido una baja considerable en números absolutos, especialmente en Educación Media). Esta mejora salarial en los docentes de enseñanza pública ha superado la remuneración media que perciben los docentes en los centros de enseñanza privada, y provocó movimientos internos en el profesorado que se ha volcado a tomar más horas en el nivel público.

#### 2.4.2. Sistema de salud y licencias

Desde diciembre de 2007, la Ley 18.211 estableció de forma obligatoria el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que descuenta del sueldo de todos los trabajadores activos aportantes un porcentaje fijo (3%) para integrar el Fondo Nacional de Salud.

Se establece que las licencias anuales ordinarias coincidirán con los períodos vacacionales, computándose como licencia gozada. La licencia extraordinaria se podrá solicitar con antelación y causal debidamente acreditada, computándose en días corridos y pudiendo solicitarse con goce de sueldo.

El estatuto señala como causales de licencia algunas vinculadas a temas de salud o familia (enfermedad, maternidad y lactancia, paternidad, duelo y situaciones) y otros vinculados a situaciones funcionales o de estudios: realización de cursos oficiales vinculados a su función, becas de estudio otorgadas oficialmente, tareas o servicios especiales encomendados por CODICEN o los Consejos respectivos (por ejemplo los días de sesión de mesas permanentes de ATD e integración de tribunales), concursos y exámenes universitarios de formación y perfeccionamiento docente o realización de pruebas prácticas de concurso e integración de tribunales examinadores.

La enumeración de posibles causales de licencia se ha malinterpretado por parte de algunos docentes al tomarlos como habilitación de inasistencias, lo que daría lugar a abusos en centros con direcciones más permisivas, unidas a un número importante de inasistencias sin autorización con excesiva frecuencia, por lo cual el Consejo de Secundaria aprobó una resolución que retoma la centralidad del estudiante y la importancia de dar continuidad al servicio y no afectar las clases. El elevado número de inasistencias ha dado origen al estímulo económico del presentismo para combatir el ausentismo docente.

A partir del 2011 la ANEP aumentó de dos a tres la cantidad de pagos anuales e incrementó las remuneraciones. Por cero faltas en un trimestre los docentes tienen una bonificación del 15%, 10% si tienen una falta, 5% con dos y 3% con tres faltas. En todos los casos el índice se calcula en base a faltas sin justificar. Luego de los cambios, los docentes que tuvieron cero faltas pasaron de 42% en 2008, a 50% en 2012.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Artículo publicado en el semanario *Búsqueda* el 4 de julio de 2013.

### 2.4.3. Jubilación, cese y reintegro laboral.

El marco general sobre las jubilaciones lo da la Constitución.<sup>128</sup> La legislación laboral nacional<sup>129</sup> establece genéricamente como requisito 60 años de edad y 30 de trabajo.<sup>130</sup> Sin embargo, la situación particular de alta demanda de docentes ha habilitado la posibilidad de otorgar prórroga de los plazos antes mencionados, así como la posibilidad de recontractación de docentes jubilados.<sup>131</sup> Antes de cumplir los 30 años de servicio, es responsabilidad de cada docente gestionar su pedido de prórroga, que es de cinco años. Sólo en casos excepcionales se podrá volver a conceder por otros cinco años.<sup>132</sup> La vacancia de docentes ha habilitado el reintegro laboral de los docentes jubilados. Se conforma un listado de aspirantes jubilados, sin tomar en cuenta su grado, al que se recurre para completar los cargos vacantes. En Formación Docente, cuando las listas de aspirantes se agotan, las direcciones pueden elaborar ternas para ofrecer hasta 40 horas. El cese obligatorio de los docentes establece como tope máximo los 70 años.<sup>133</sup> La casuística en materia de jubilación exige, especialmente en los docentes del CES y CETP (por su situación de multiempleo a lo largo de toda la trayectoria docente), un análisis personal de cada historia laboral para determinar los montos jubilatorios en cada caso. Los subsistemas tienen asesores en materia previsional para orientar a sus docentes en el análisis de cada situación concreta.

La jubilación supone una rebaja salarial importante con respecto al salario en actividad, y una vez jubilados automáticamente salen del escalafón. Con 25 años de servicio se puede obtener causal jubilatoria pero el monto que se percibirá mensualmente es el mínimo. Solicitar la prórroga es una práctica habitual y otra frecuente es solicitar el reingreso después de jubilarse. Hay una reincorporación elevada de docentes jubilados a las filas de la enseñanza activa tanto a nivel de aula, como en docencia indirecta, desempeñándose en cargos de apoyo a la gestión o en niveles de la administración central. Son dos las motivaciones que originan este movimiento: una de interés personal, percibir un doble ingreso mensual (el que corresponde

<sup>128</sup> Artículo 67.- "Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. [...] Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central".

<sup>129</sup> Ley 16.713 de Seguridad Social (3 de julio de 1995) y Ley 18.395 de Beneficios jubilatorios (24 de octubre 2008).

<sup>130</sup> La actividad docente está bonificada en forma diferencial para el cómputo de la antigüedad: en el CEIP se toman cuatro años de trabajo como si fueran cinco mientras que en el CES se toman seis años de trabajo como si fueran siete.

<sup>131</sup> Estatuto Docente, Art. 63.

<sup>132</sup> Estatuto del Funcionario Docente, Cap. 9, Art. 58.

<sup>133</sup> Ley 14189, Art 35 (30 de abril de 1974) y Art. 60 del Estatuto Docente

a la jubilación y al salario por estar en actividad); y la segunda es una necesidad del sistema: la falta de docentes titulados que tengan interés en ocupar la creciente cantidad de cargos vacantes permite encontrar fácilmente una reubicación dentro del sistema.

El reingreso a la docencia se autoriza sólo en carácter de no efectivo, sin perder el derecho a la jubilación. La situación está prevista en el propio estatuto (Art. 63).

### **3. Nudos críticos y facilitadores para formular políticas que mejoren la condición docente**

#### **3.1. El lugar del Estado como garante del derecho a la educación**

Reafirmar que la educación es estratégica para el desarrollo nacional supone reconocer la importancia de contar con un Estado garante del derecho a la educación para toda la población. Uruguay tiene y mantiene esta tradición a su favor. Fortalece la concepción de la educación como un derecho-deber para todos y el valor de la misma en todas sus modalidades para el desarrollo de toda sociedad, no sólo desde el discurso (cuyo efecto no debería minimizarse), sino promoviendo una normativa que la concreta, además, en acciones. Una educación que no se limita a la enseñanza recibida en los centros de educación formal, pero que, sin duda, requiere de ella como componente sustantivo. Las dimensiones del país y su organización política unitaria, con descentralización funcional y territorial, le permiten mantener políticas educativas a nivel de todo el Sistema Nacional de Educación. La LGE ha procurado sumar todos los esfuerzos que permanecen dispersos, para fortalecer no sólo el Sistema de Educación Público, sino configurando un Sistema Nacional de Educación<sup>134</sup> (que reúne a la educación pública y la privada).

El rol del Estado, además de legislador fundamental, se va perfilando en estos momentos como agente articulador de la educación nacional. La LGE genera varios órganos colegiados de participación y coordinación en niveles variados. Ubica al MEC presidiendo dichas coordinaciones. Este cambio no pasó desapercibido para los gremios docentes, que alertaron con respecto a una posible violación de las garantías constitucionales sobre la autonomía de la educación.<sup>135</sup> Para apoyar el sistema educativo nacional es prioritario fortalecer el lugar de las escuelas como agentes culturales de promoción social y fomentar el trabajo profesional reflexivo y colaborativo de los docentes,

<sup>134</sup> LGE, en sus Arts. 12 a 14 y 20 recoge la fundamentación y los arts. 42 a 45 plantean su organización y funciones.

<sup>135</sup> El gremio de magisterio realizó una consulta al abogado constitucionalista Cassinelli (2009) pensando en apelar la inconstitucionalidad de la Ley 18.437 por posible violación de la autonomía de los entes educativos.

desarrollando su sentido de pertenencia y compromiso, posibilitando la consolidación de comunidades de enseñanza y aprendizaje. Garantizar la estabilidad de los docentes en sus cargos aumentando los puestos efectivos y la permanencia en las instituciones son algunas medidas básicas. En un país donde la defensa del concurso es unánime, implementarlos de forma sistemática permite dinamizar y estabilizar al personal docente, así como generar elementos para su progresión mediante una carrera profesional que merece mayor desarrollo y reconocimiento tanto a nivel profesional como social.

### 3.2. La participación docente en las decisiones de política educativa

La participación docente además de volcar iniciativas que pueden mejorar los servicios, aporta una carga simbólica muy importante al reconocerlos como interlocutores valiosos, especialistas profesionales de la educación. El factor participación tiene una doble importancia cuyo impacto seguramente genere efectos en el desarrollo de las próximas transformaciones educativas. Los docentes precisan fortalecer su visibilidad social y sus aportes como profesionales. Siendo la participación un componente muy valorado en la tradición nacional, el análisis y reconocimiento de los múltiples espacios donde los docentes elaboran pensamiento colectivo deberían contar con canales de difusión apropiados. Los documentos que emergen de las diversas instancias de discusión, reflexión y elaboración de pensamiento no siempre resultan accesibles. En suma: en el país se han establecido una variedad de espacios orgánicos de diálogo y participación entre las autoridades y los docentes, a través de sus sindicatos, que resultan interesantes en la búsqueda de soluciones a mediano y largo plazo. Pareciera que, desde la política, el docente es un sujeto clave a la hora de repensar los rumbos de la educación.

Los docentes del ámbito público tienen en estos momentos en Uruguay cuatro espacios de reflexión, análisis y producción, con diferente nivel de incidencia en la cosa pública: 1) el de las autoridades de la enseñanza, que cuenta con representantes elegidos por los docentes, 2) el de las organizaciones gremiales que además participan en Comisiones de trabajo bipartitas convocadas por las autoridades, 3) el de los docentes convocados profesionalmente a través de las ATD por los centros y también a nivel nacional, y 4) las asociaciones profesionales de docentes, organizadas en forma autónoma.

La LGE introduce mecanismos que permiten un mayor protagonismo del cuerpo docente en la toma de decisiones de los órganos directivos de la educación, mediante la presencia de representantes elegidos por el colectivo docente. Son dos consejeros de los cinco que integran el CODICEN; los otros tres los designa el Poder Ejecutivo con venia del Senado. En el caso de cada uno de los Consejos Desconcentrados, son tres los integrantes y uno de ellos

es elegido por los docentes. Es requisito que hayan actuado en la educación pública por un lapso no menor a 10 años.

La LGE ha creado espacios abiertos de participación, lo que exige fortalecer habilidades y competencias de gestión para quienes los integran y prever apoyos eficaces en tareas de secretaría, que permitan garantizar la sistematización y transparencia de la tarea. Los medios digitales permiten una difusión mayor del tratamiento de la cosa pública, configurando un nuevo modo de gestión, abierto a la rendición de cuentas social. En este sentido se está desarrollando un modelo diferente de administración que exige aprendizajes para toda la sociedad (los actores directamente involucrados y todos los docentes y ciudadanos que se sientan implicados en los diversos temas y aspectos que se vayan presentando). Esto supone un involucramiento mayor y una revisión cercana de la gestión pública. Se está realizando un esfuerzo significativo a nivel administrativo para agilizar la gestión de la información a nivel estatal, aplicando la ley de transparencia activa, facilitando el acceso abierto a la documentación, la información y las instancias de discusión y opinión que se generan en la gestión de cada institución. El seguimiento del trabajo y las demandas que surjan de estos espacios colectivos precisan cauces claros para no obstaculizar la tarea diaria del funcionamiento escolar. Tres factores importantes inciden en la calidad educativa que un país puede ofrecer: el político, el económico y el pedagógico. Políticamente se define el modelo de educación y sociedad que se quiere consolidar y las líneas estratégicas a seguir para lograrlo. La voluntad expresa de respaldar acciones concretas que apoyen la formación y conducción de quienes diariamente gestionan y lideran los centros es fundamental para consolidar profesionalmente estas tareas y para favorecer la construcción de acuerdos entre los diferentes grupos de poder asentados en cada organismo. El factor económico supone la asignación de los recursos necesarios para sostener esta vasta red heterogénea de servicios e instituciones en funcionamiento (salarios, infraestructura edilicia, mantenimiento y equipamiento). El factor pedagógico alude a la cantidad y cualificación del personal docente necesario para dar cobertura a toda la demanda en su variedad y amplitud, con solvencia técnica y profesional.

La proliferación de comisiones e instancias colegiadas de coordinación genera desconfianza en cuanto a la agilidad de su funcionamiento, la idoneidad de sus participantes y la solidez de los acuerdos a los que puedan arribar, por lo que su gestión se valora en función directa de los resultados que produce. El papel de los sindicatos de la enseñanza tiene un rol fundamental no sólo en la negociación de las condiciones de trabajo, sino en las propuestas educativas. En los últimos gobiernos se ha recurrido a ellos como interlocutores dándoles participación plena en comisiones de trabajo honorarias junto a las autoridades. Propuestas nuevas, revisión de planes y programas, adecuaciones curriculares y cursos de formación en servicio se

organizan de forma conjunta contando con aportes gremiales. La producción es alta, sin embargo la visibilidad del trabajo y los logros docentes no tienen buena difusión dentro del sistema y, menos aún, fuera del mismo.

### 3.3. Las condiciones simbólicas y contextuales del trabajo docente en proyección

#### *3.3.1. La cuestión de la estabilidad docente*

La inestabilidad es un rasgo que atraviesa los subsistemas de ANEP. En Primaria encuentra una excepción, ya que los maestros al concursar por la efectividad tienen seguro su cargo y su escuela. En los demás niveles, la efectividad sólo se asocia con la Unidad Docente (20 horas de clases) que cada año se concreta en el momento de elección de horas en grupos e instituciones que solo aseguran la permanencia durante ese año lectivo. Cada fin de año, a veces incluso pocos días antes del comienzo de los cursos (según el lugar que cada docente ocupe en los listados), se conoce el lugar, los cursos y la carga horaria que configura la labor de cada docente por el nuevo año lectivo.

Diversos entrevistados refieren a esta precariedad de las condiciones laborales:

Primaria tiene una fortaleza que es la estabilidad laboral, tiene una debilidad que son las condiciones laborales de trabajo, estamos hablando desde lo locativo hasta los contextos donde se trabaja, se han tratado de abrir todo tipo de programas para que esto se subsane pero no se ha logrado, para mí; y en el caso de Secundaria y Formación Docente, una inestabilidad laboral con un cuerpo docente que puede hacer 25 años que trabaja y siempre va a seguir eligiendo horas, y correteando de un lado a otro. Y bueno, eso va generando un sistema de precarización laboral. Genera que el individuo cada vez sea más endogámico porque vive obsesionado con su condición laboral, pero cuando le digo que “vive obsesionado”, es la palabra textual, yo podría decir “vive preocupado”, no, no. Desde el mes de noviembre, de un año lectivo, hasta fines de mayo del nuevo año lectivo, el docente no tiene estabilidad laboral. Estoy hablando de los efectivos. Seguimos eligiendo horas hasta mayo.<sup>136</sup>

Nosotros dentro del magisterio mismo vemos que la movilidad de los maestros de una institución a otra también va en desmedro de eso que tú ves desde otro lugar. La permanencia crea identidad y esa identidad es buena para el estudiante. Esa identidad donde el colectivo tenga identidad, donde haya proyectos propios, donde los proyectos salgan del colectivo, donde se hagan cosas en común: siempre va a beneficiar al estudiante... tenga el nivel que tenga. Me parece que eso es muy, muy bueno. Y en Magisterio pasa, y la movilidad que se está dando en Magisterio, por el simple hecho de que están faltando maestros en muchos Departamentos del país... Entonces los maestros toman doble cargo, doble turno, de mañana y de tarde, corren

---

<sup>136</sup> Entrevista a dirigente de la FUM realizada por Isabel Achard para este estudio, mayo de 2013, Montevideo, Uruguay.

para un lado, corren para el otro, este año hicieron esta escuela y el año que viene van a la otra.<sup>137</sup>

Hay una situación despereja en formación docente: los docentes del IPA estamos sin efectividad, pero los de CERP en su mayoría son efectivos. [...] Tienen dificultades para cubrir los cargos, en muchos casos tienen a los ex alumnos recientes dando clases. [...] Los cursos semilibres tienen serias dificultades organizativas. Inicialmente los profesores de didáctica itinerantes eran quienes hacían el anclaje práctico. Ahora llevan 3 años designándolos recién en el mes de agosto. Fijate que las visitas y el examen se hacen en dos meses... [...] Con respecto a las prácticas de autonomía (correspondientes al 4to y último año de didáctica), ¡no los va a ver nadie! Podrían ir los directores de IFD, pero pueden ir como no hacerlo, y nadie sabe nada.<sup>138</sup> El primer cambio tiene que ver con la estabilidad del cargo, las horas, el nombre que le quieran poner... tiene que ser el mismo todos los años. Y la constitución interna (del cargo u hora), la tiene que arreglar el Departamento a la interna. ¿Qué significa esto? Que yo en la universidad hace años que tengo 12 horas. Y son siempre 12 horas. Y después mis subgrupos los arreglo dentro de la cátedra con el resto de mis compañeros. Nos reunimos a principio de año y les digo: "Mirá, no me sirve más este horario, ¿lo cambias conmigo?". Si a alguno le sirve, lo intercambiamos. Acá seguimos con el modelo de Secundaria de elegir grupos. Ese modelo no da para más. Las elecciones de horas semanales no dan para más. Entonces, por lo menos la estabilidad en la carga horaria. Eso es lo primero. Luego, que en esa carga horaria esté previsto el elemento Investigación, Extensión; pero hay otro elemento que tiene que estar previsto y es la Formación. Porque acá la gente no ha tenido oportunidad, la mayoría, en hacer formación de Posgrado. Los que lo han hecho es porque se lo han podido pagar. Somos muy pocos los que lo hemos hecho gratuitamente. La mayoría acá lo ha pagado en universidades privadas y a mí me parece que el servicio público debería ofrecer dentro de esas horas la formación permanente de postgrado. Por supuesto con una evaluación y control.<sup>139</sup>

Para asegurarse un salario razonable los docentes recurren a una carga horaria semanal alta, con jornadas largas, de doble o triple turno y traslados entre instituciones públicas diversas, combinadas con algunas privadas. La intensificación laboral abarca a los docentes de todos los subsistemas.

Títulos de maestros hay de sobra, hay aproximadamente 25 000, el tema es la opción por el magisterio, porque no resulta atractivo: primero por salario. Necesito entonces otras 4 horas de trabajo, doble turno para llegar a un salario razonable. Si te fijás, son precisamente las escuelas de tiempo completo las que más rápido se llenan, las que más gente elige, por eso. Son las que todo el mundo quiere. Piden traslado para ellas. Ese salario doble me permite vivir razonablemente. Si no fuera que trabajo en la educación, porque las horas de trabajo extra en mi casa al salir a las 16 h, se agregan a cada jornada: horas de formación, para conseguir el material... A las 16 h

<sup>137</sup> Ídem.

<sup>138</sup> Entrevista a profesor de Formación Docente realizada por Isabel Achard para el presente estudio, junio de 2013.

<sup>139</sup> Ídem.

llegamos todos cansados: los niños y los maestros. Tenés un desgaste muy fuerte por el horario. El salario condiciona también pedagógicamente la calidad. Hemos discutido también otros formatos educativos que nos sean de 8 horas de tiempo completo de aula, sino de 6: cuatro frente a alumnos y dos más para planificar: ¡ahí sí mejora!<sup>140</sup>

### 3.3.2.- *Vacantes docentes, inasistencias y escasez de personal como síntomas*

Redoblar las estrategias de convocatoria y generar condiciones más atractivas para que los docentes permanezcan en el sistema (diversificando y fortaleciendo la carrera docente) resulta esencial cuando se analizan los datos de oferta y demanda de personal.

La dificultad para convocar docentes afecta a todos los subsistemas de ANEP. La cantidad de aspirantes a docentes no es pareja en todos los niveles ni en todas las especialidades (asignaturas y áreas) que se requieren. Si bien en números absolutos las autoridades señalan que efectivamente la cantidad de titulados permitiría cubrir la demanda, lo cierto es que muchos de ellos optan por dedicarse a otras tareas por muy variadas motivaciones, entre las cuales figuran el salario, las condiciones simbólicas y contextuales de trabajo, la precariedad en la situación funcional (bajos porcentajes de efectivos), la falta de incentivos en una carrera que rápidamente encuentra su techo. Asimismo la situación de “desgaste” laboral<sup>141</sup> hace que el número de licencias vaya en aumento.

### 3.3.3. La formación docente universitaria como oportunidad

Se espera del IUDE<sup>142</sup> que sea el lugar para formar con nivel universitario de grado a los maestros, maestros técnicos, profesores de Educación Media, Profesores de Educación Física, educadores sociales y que sea también el espacio destinado a brindar formación docente de posgrado: especializaciones, maestrías y doctorados.

Fortalecer la formación inicial y permanente de los docentes es una necesidad. La institucionalidad universitaria es una oportunidad estratégica para dar un salto cualitativo que permita también hacer una oferta pública atractiva y fuerte, que capte un buen número de postulantes. La cuestión docente no se agota con un organismo nuevo encargado de su formación inicial. La carrera docente, la estabilidad laboral, el acompañamiento y la evaluación de su desempeño son componentes también gravitantes.

Como señalaba el dirigente gremial de FUM

<sup>140</sup> Entrevista a dirigente de la FUM-TEP realizada por Isabel Achard para el presente estudio, mayo de 2013.

<sup>141</sup> Incluso a nivel mutual existen propuestas del área de salud mental que brindan apoyo psicológico específico para grupos de docentes.

<sup>142</sup> Son más de treinta las instituciones de formación docente del país que nuclea.

Uruguay es el único caso en que ser maestro es ser poco más que bachiller y mucho menos que universitario. [...] La profesionalización y el grado universitario son clave. El reconocimiento social puede llegar a disminuir el desánimo por lo salarial. [...] Yo, como trabajador, voy a resistir que me digan que para dar clases en formación docente tenga que ser licenciado en esto y en aquello. Y por otro lado tengo a la Universidad que no me reconoce el título (docente terciario) como grado universitario, para no bajar al proletariado y masificar los títulos.

Sin embargo confiar en que la educación se transforma desde la formación inicial de los docentes y atribuir al rango universitario su éxito resulta un análisis simplista. La falta de atractivos para el ejercicio de la docencia, la inexistencia de una carrera docente y las cambiantes condiciones para desempeñar el rol exigen otras decisiones que consoliden el desarrollo profesional docente permanente y tornen atractiva la decisión de optar por ella.

El aporte del Director Ejecutivo del INEEed es muy ilustrativo al respecto:

Mi convicción acá es que en el fondo arreglar la formación docente, obviamente tiene que ser buena, pero tampoco te soluciona el problema; porque si vos mejoras la formación docente, pero después el tipo entra en escuelas mediocres, se va a mimetizar enseguida. Además nadie sale de la formación sabiendo trabajar. Vos aprendés a trabajar en el trabajo. Y aprendés con lo que te dan tus colegas. Entonces si vos tenés un sistema por el cual la gente que egresa es acompañada por los docentes que tenés identificados como excelentes, ahí ganás. Como eso, otras cosas. Los docentes que vos calificas como excelentes a través de una evaluación deberías darles tareas de elaboración de materiales curriculares, de orientación de grupos, de análisis de prácticas; deberías bajarle la carga horaria del aula directa, sin sacarlos del todo, para que no pierdan ese pie, pero a la vez dándoles funciones de comunicador en distintos ámbitos. Eso para mí es otra de las claves de un sistema de carrera docente. Que te permita a vos transmitir tu experiencia, que eso se multiplique, va más allá del tema salarial, digamos. Es reconfortante que le den oportunidades al tipo que hace las cosas bien, de comunicarlo a otros.

Fijar los lineamientos normativos de funcionamiento del IUDE como instituto universitario trasciende la definición de asuntos de política educativa que se proyectan en el conjunto de la educación nacional, por eso las negociaciones que preceden su instalación requieren tanta negociación.

Los mecanismos concretos de regulación del nuevo estatus universitario para la formación docente están en discusión, con puntos polémicos como los requisitos para ocupar los cargos de formación de formadores (que podrían desplazar un alto porcentaje de los actuales docentes del Consejo de Formación en Educación si se estableciera la titulación universitaria como preceptiva, ya que su titulación es terciaria, como egresados de formación docente nacional), la regulación del sistema de cogobierno y las bases de la carrera docente universitaria (la polémica latente es si debería tomarse como base la actualmente cuestionada Ley Orgánica de la UdelaR o generar otra

propuesta diferente).<sup>143</sup> En los últimos 20 años se han desarrollado especialmente programas destinados a contextos críticos de alta vulnerabilidad, sin embargo no son las únicas especializaciones que el sistema necesita, y se pueden desarrollar<sup>144</sup> desde la propuesta de posgrados y especializaciones que la formación universitaria posibilita. En clave de formación permanente es posible generar una oferta académica teórico-práctica que implique cierta cantidad de créditos obligatorios a presentar como requisito de actualización para todos los docentes asociado al cambio de grado en el escalafón, por ejemplo eliminando el tránsito dentro del mismo, sólo como consecuencia automática de la antigüedad.

### *3.3.4. Nuevos perfiles docentes, nuevas propuestas formativas y laborales*

La cobertura universal requiere estrategias heterogéneas para poblaciones diversas que no hipotequen la calidad para ningún sector pero que tomen en cuenta las características propias y de los contextos. Se podría decir que la diversidad va en aumento, por lo tanto crear nuevas propuestas educativas supone reconocer tres elementos clave: 1) que las escuelas de formato estándar existentes no fueron pensadas para las poblaciones que reciben; 2) que la formación uniforme de los futuros docentes no es suficiente, resultando oportuno y urgente adecuarla a las nuevas necesidades; y 3) que para muchos docentes es atractivo proyectarse en una carrera profesional que les permita especializarse y cumplir ciclos renovados.

En la actualidad la proyección del desempeño docente se presenta como una planicie que supera los 25 años de trabajo. La multiplicidad de programas nuevos que están implementándose se ha constituido en una vía de estímulo en línea de innovación en una carrera docente que no ofrece variedad. Muchos programas han ido generando sus propias instancias de capacitación y formación en servicio, procurando generar adecuaciones y perfiles propios, para mejorar su accionar. Pensar en una Universidad de la Educación permitiría también diseñar nuevas especializaciones con acreditación académica: diplomas y posgrados para concursar e integrarse con formación a los programas que requieren perfiles especiales. Esta medida permitiría estabilizar al personal docente que desarrolla una especialidad, ganando profesionalidad en el ejercicio del cargo y mejorando el servicio, posibilitando la consolidación de equipos docentes estables, con perfiles más apropiados. En algunos casos la tentación de involucrarse en estos programas puede surgir por otros estímulos asociados: menor número de

---

<sup>143</sup> La propia universidad está discutiendo actualmente su estructura y carrera docente.

<sup>144</sup> Por ejemplo, la especialización en Educación Inicial tenía una duración de 2 años y se discontinuó. Otras posibilidades pueden asociarse a la formación para los nuevos roles y perfiles que se han ido desarrollando como maestro comunitario, docente mediador, especialista en tecnología educativa, educador sexual, entre otras.

estudiantes, flexibilidad de horarios, mayor estabilidad (al ser menos los interesados en participar en ellos), compensación económica (por ejemplo, la consideración de grado escalafonario fijo para la remuneración, sin tenerlo aún), la posibilidad de trabajar en equipo, contar con espacios de reflexión y de capacitación.

Son múltiples las iniciativas de programas innovadores que buscan solucionar dificultades reales. Actualmente están en ejecución evaluaciones que permitirán difundir las experiencias a la sociedad para que se conozcan y se pueda generar aprendizaje sobre las mismas. Hace más de veinte años, Tedesco (1990) señalaba dos desafíos para la gestión pública educativa en la región: la austeridad y la solidaridad. Compartir experiencias y racionalizar gastos.

Se pueden incluir la evaluación de las diferentes decisiones, el seguimiento de los procesos, los gastos e inversiones y sus resultados para tomar decisiones bien fundamentadas que permitan optimizar la administración. Coordinar, manteniendo la autonomía (y la identidad propia), siempre será un espacio de negociación que requiere fortaleza y competencia de cada parte y también voluntad para construir acuerdos, poniendo por delante el bien común. En este sentido, es necesario crear y fortalecer una cultura profesional de la evaluación permanente en todos los niveles educativos.

### *3.3.5. El desafío de construir una nueva cultura de la evaluación*

Hasta el momento, las evaluaciones de desempeño docente que se realizan en los Consejos Desconcentrados de ANEP tienen como única finalidad incidir en el ordenamiento para la elección de horas y cargos docentes y, en algunos casos, posibilitar el acceso a algún curso de actualización o algún concurso cuyas bases fijan algún puntaje mínimo o ponderan los méritos por rangos de puntaje obtenido.

Este desafío de integrar la evaluación a la mejora del desempeño docente supone ampliar la concepción arraigada de la supervisión como tarea de control y acreditación, incorporando cabalmente la evaluación formativa. Transformar la evaluación en un instrumento de mejora, generando instancias de orientación y formación para mejorar las prácticas de todos los docentes equivale a revisar en profundidad las prácticas actuales. Las instancias de acompañamiento y supervisión directa son escasas, tanto a nivel de cada centro como a nivel de inspecciones. El subsistema que tiene mayor constancia en su implementación es CEIP. El sistema educativo estatal no ofrece medios concretos para actualizar y potenciar a quienes obtienen bajos puntajes de desempeño. Aun llegando a una buena detección del personal docente que presenta mayores carencias, no hay mecanismos previstos de actualización y fortalecimiento para ayudarlos a superar las dificultades. La nueva institucionalización del IUDE podría ser una buena ocasión para ofrecer también un área destinada a brindar espacios sistemáticos de formación en

conocimientos teóricos y aplicados sobre evaluación. Construir una nueva cultura de la evaluación educativa requiere cambios en los docentes y en todo el sistema educativo.

### 3.4. A modo de cierre

Buscando transversalidades en toda la información relevada, resulta significativo cerrar este informe destacando algunos hallazgos que pueden contribuir a definir políticas públicas en materia educativa, en clave nacional y regional.

Es importante analizar los cambios normativos con orientación hacia el futuro como signos de políticas educativas que van ganando terreno a nivel nacional. Desde el retorno al sistema democrático también la educación nacional ha transitado un camino de apertura, superando el modelo original de un sistema muy enraizado, pesado en su funcionamiento, propio de otra época, con una mirada bastante centrada en sí, acostumbrado a actuar de forma autónoma y autosuficiente, con una impronta endogámica poco permeable a las necesidades externas. Los resultados obtenidos y las dificultades para procesar respuestas apropiadas y oportunas a las situaciones sociales emergentes han dado lugar a instancias de coordinación y articulación interna (entre asignaturas, áreas, niveles, fases, organismos, promoviendo la descentralización funcional y territorial), estimulando las actividades de extensión a nivel universitario y de integración en red con el contexto a nivel de ANEP e incursionando en una creciente articulación hacia el mundo laboral (que tiene antecedentes en pasantías y prácticas, especialmente desarrolladas desde los marcos de CERP-UTU y UdelaR). La velocidad de los cambios en los nuevos tiempos requiere nuevas destrezas y estructuras más flexibles y dinámicas. El esquema de organismos con sistemas proteccionistas, celosos de sus recursos propios, sus integrantes<sup>145</sup> y sus instalaciones, parecería estar culminando su ciclo. La disposición a buscar facilidades para posibilitar el tránsito educativo (mediante el sistema de créditos, la posibilidad de carreras compartidas entre varias facultades), la proliferación de actividades y equipos de trabajo interdisciplinarios (más frecuentes en actividades de extensión o investigación, van alcanzando también a la docencia) facilitadas e impulsadas por la incorporación de nuevas tecnologías ganan terreno. El sistema educativo se manifiesta ahora, desde diversos integrantes, dispuesto a concretar transformaciones, ampliando

---

<sup>145</sup> Llegando a cometer arbitrariedades por ejemplo en la ponderación de los méritos generados por integrar el sistema frente a otros méritos externos de indudable mayor valor (por ejemplo, se llegó a otorgar igual puntaje por una maestría que por haberse inscripto en la lista de aspirantes a cargo del llamado anterior, obteniendo puntaje superior al mínimo aunque no hubiese podido tomar grupo a su cargo).

los espacios de diálogo y participación de todos los que estén interesados en trabajar para concretarlas.

Se podría afirmar que la educación uruguaya está viviendo un momento especial de revisión, búsqueda y construcción de nuevos “formatos” que acompañen los desafíos actuales, consolidando principios históricos que se quieren conservar y transitando trabajosamente los cambios metodológicos y estructurales que se requieran para mejorar. La sociedad toda está sensibilizada al respecto. Las regulaciones normativas son fruto de cada época, de las revisiones y la construcción de acuerdos a los que se pueda arribar.

En el panorama educativo uruguayo hay algunos elementos que marcan la impronta nacional y el tono particular que adquiere la construcción del sistema educativo (y las condiciones de trabajo docente) en estos tiempos.

Los subrayados en la lectura normativa e histórica permiten identificar:

- el lugar que ocupa **el Estado como garante de las políticas educativas nacionales**, en su rol de legislador, facilitador y articulador de sus recursos, entre los cuales es preciso destacar los recursos docentes con adecuada formación profesional;
- la **convocatoria e institucionalización de mecanismos de participación organizada**, entre los cuales se destaca el lugar que se le ha otorgado a los **colectivos docentes**, en particular a los **sindicatos** como protagonistas de las transformaciones educativas que se van gestando;
- la creación de una **institucionalidad universitaria para la formación docente**, unida a la posibilidad de elaborar un **nuevo Estatuto Docente** es estímulo suficiente para suscitar una profunda revisión del rol docente en estos tiempos;
- **la cantidad de programas y experiencias novedosas** que se están implementando actualmente constituyen un claro signo de un sistema que busca construir respuestas frente a los nuevos desafíos que se presentan. Habla no sólo de una **voluntad política** de las autoridades para buscar nuevas estrategias, sino de un **conjunto de docentes dispuesto** a intentar, a crear, a comprometerse con experiencias nuevas para adaptar a los nuevos niños, adolescentes y jóvenes sus prácticas y sus estructuras, con la finalidad de encontrar los dispositivos más ajustados para seguir acompañando su educación y desarrollo;
- un desafío unido a los anteriores es la creación de una **nueva cultura de evaluación educativa** que permita identificar aciertos y dificultades de todos los procesos anteriores, integrada como práctica habitual de aprendizaje en todos los niveles.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- ANEP (2005), “Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004”, Gerencia de Investigación y Evaluación, Montevideo.
- (2008), “Censo Nacional Docente 2007”, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000000325.pdf>
- (2010), “Consejo de Educación Inicial y Primaria, Programa 02, Tomo III”, Administración Nacional de Educación Pública
- (2013). “ANEP en obra”, publicada en la página web institucional. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000051021.pdf>
- ANEP, División de Investigación Evaluación y Estadística (2012), “Observatorio de la educación de ANEP”. Disponible en: [http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula\\_anep.html](http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula_anep.html)
- ANEP-CEIP (2010), “Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2010-2014”, Montevideo. Disponible en: <http://www.cep.edu.uy/archivos/MaterialesEducativos/opeceip.pdf>
- ANEP-CEP (2008), “Programa de Educación Inicial y Primaria”, Consejo de Educación Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- Cassinelli, H. (2009), Informes del 5 de junio de 2009 y del 29 de septiembre de 2009 en respuesta a la consulta formulada por la FUM sobre las posibles inconstitucionalidades de la Ley 18.437. Facilitado por autoridades de FUM en mayo de 2013.
- CES (2010), “Memoria del CES 2005-2010”. Disponible en [http://www.impo.com.uy/descargas/memoria\\_ces\\_web.pdf](http://www.impo.com.uy/descargas/memoria_ces_web.pdf)
- CODE (Comisión Organizadora del Debate Educativo) (s/f), “Documentos varios de trabajo”. Página web: [www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy)
- Filardo, V. y Macedo, M. E. (2013), “Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos”, Montevideo, CSIC, colección Art.2, UdelAR.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994), *El largo adiós al país modelo*, Montevideo, Editorial Arca.
- Filgueira, F. y Bogliaccini, J. (2005), “La descentralización de la educación en el cono sur de América Latina: una evaluación de sus promesas y riesgos”, documento de trabajo del IPES, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.

- Piedracueva, C. (2006), “Listado de las principales leyes nacionales sobre educación”, documento elaborado para la CODE-Subcomisión de apoyo técnico y documentación, Montevideo.
- Rodríguez, J. M. (2010), *Relaciones laborales y modelos de desarrollo. Contextos económico y jurídico-institucional. Las estrategias de los actores, conflictividad y negociación 2005-2009. Apéndice: los primeros meses de 2010*, Montevideo, Universidad Católica, Editorial Magro.
- SINTEP, página web: [www.sintep.org.uy/](http://www.sintep.org.uy/)
- SNEP, página web [www.snep.edu.uy/comision-nacional-de-educacion/](http://www.snep.edu.uy/comision-nacional-de-educacion/)  
Consultada en mayo y junio de 2013. Actas de las diferentes comisiones establecidas para la implantación de los organismos previstos en la Ley General de Educación 18.437.
- Spinelli, V. (2002), “El proyecto”, proyecto de digitalización de normas jurídicas de interés correspondientes al ámbito de enseñanza primaria puestas a disposición a través de la página web: <http://www.cep.edu.uy/index.php/normativa-proyecto>
- Tedesco, J. C. (1989), *El desafío educativo, calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1990), “Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública”. Disponible en [http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce24\\_04ens.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce24_04ens.pdf)

#### Normativa del ámbito nacional

- ANEP, “Acta Número 2, Resolución Número 4, Expediente 5/306/12”, Consejo de Formación en Educación, Unidad Administrativa, Administración Nacional de Educación Pública.
- , “Acta Número 38, Resolución Número 4, Expediente 5/14325/11”, Consejo de Formación en Educación, Unidad Administrativa, Administración Nacional de Educación Pública.
- , “Acta Número 90, Resolución Número 21”, Consejo Directivo Central, Administración Nacional de Educación Pública.
- , “Acta Número 9, Resolución Número 18, Expediente 5/907/11”, Consejo de Formación en Educación, Unidad Administrativa, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CEIP, “Circular Número 27”, Secretaría General, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CEIP, “Circular Número 37”, Secretaría General, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CEIP, “Circular Número 39”, Secretaría General, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.

- ANEP, “Reglamento General de Concursos”, Resolución N.º 43 Acta 70 con modificaciones.
- ANEP-CEIP, “Circular Número 45”, Secretaría General, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CEIP, “Circular Número 46”, Secretaría General, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP, “Circular Número 2145”, Reglamento de ordenamiento y designación de profesores de docencia directa.
- ANEP, “Ordenanza Número 45: Estatuto del funcionario docente”, Secretaría de Compilación y Sistematización de Normas, Secretaría General, Consejo Directivo Central, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP, “Reglamento de organización y funcionamiento de las asambleas docentes, Acta Número 60, Resolución Número 89 de 31/VIII, 89”, Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP, “Usufructo de licencia sindical”, Resolución N.º 3, Acta N.º 96 de fecha 29 de diciembre de 2006.
- CEP y ANEP, Normativa de Enseñanza primaria. Disponible en: <http://www.cep.edu.uy/index.php/digesto/120-administracion-nacional-de-educacion-publica-anep>. Consultada en mayo-junio 2013.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967) con modificaciones posteriores.<sup>146</sup> Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Ley 10.973 Estatuto del profesor para Enseñanza Secundaria (2/12/1947)
- Ley 11.021, promedio jubilación docentes
- Ley 12.549 Orgánica de la Universidad (16/10/1958)
- Ley 14.021 (11 de septiembre de 1971)
- Ley 14.101 (4 de enero de 1973)
- Ley 14.189 (30 de abril de 1974)
- Ley 15.739 de Emergencia de la Educación (28 de marzo de 1985)
- Ley 15.809 de Presupuesto Nacional de recursos y gastos (7 de marzo de 1986)
- Ley 16.713 de Seguridad Social (3 de julio de 1995)
- Ley 17.940 Ley sindical (2 de enero de 2006)
- Ley 18.395 de Beneficios jubilatorios (24 de octubre de 2008)
- Ley 18.437 Ley General de Educación (12/2008)
- Ley 18.508 de negociación colectiva en el marco del sector público (26 de junio de 2009)

---

<sup>146</sup> Todas las leyes están disponibles en la página web del Parlamento Nacional <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?>

Ley 18.566 Sistema de negociación colectiva (11 de septiembre de 2009) UdelaR, Consejo Directivo Central (CDC) - Estatuto del Personal Docente. Abril de 1968. Disponible en "Compilación de Normas relacionadas con la administración de personal de la Universidad de la República" elaborado por el Pro Rectorado de Gestión Administrativa 2003, y la Ordenanza de Organización Docente aprobada en 1967 y complementada por resolución del CDC N.º 5 de 10.11.92

### Entrevistas realizadas

Todas las entrevistas fueron realizadas para la elaboración del presente informe entre los meses de mayo y julio de 2013 por Isabel Achard en Montevideo, Uruguay.

1. Elbia Pereira: Maestra, Secretaria General de la Federación Uruguaya de Magisterio FUM-TEP.
2. Gustavo Macedo: Maestro en escuela de Tiempo Completo, Secretario de Relaciones Sindicales de la Federación Uruguaya de Magisterio FUM-TEP.
3. Juan Manuel Rodríguez: Economista, Docente universitario de la Universidad Católica del Uruguay, especialista en relaciones laborales.
4. Pedro Ravela: Docente universitario, consultor internacional, experto en evaluación educativa, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).
5. Mary Larrosa: Profesora de Historia, Docente Coordinadora del Programa Aulas Comunitarias.
6. Nelly Filardo: Ex Inspectora General del Consejo de Educación Primaria, Directora de escuela.
7. Lidia Baracchini: Profesora universitaria, Inspectora de Historia del Consejo de Educación Secundaria, Coordinadora del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico Único (PIU).
8. Virginia Spósito: Maestra Adscriptora de Escuela de Contexto y Aula Comunitaria.
9. Alejandra Capocasale: Profesora y Licenciada en Sociología, Profesora de Formación Docente en el Instituto Magisterial, docente universitaria de UdelaR.
10. Nicolás Iglesias: Licenciado en Educación Inicial, Referente en un Centro de Atención a la Infancia y Familia (CAIF).
11. Lilia Sosa: Profesora de Secundaria en el Consejo de Enseñanza Secundaria y de Instituto de Formación Docente.
12. Guillermo Lemos: Secretario de institución privada de nivel primario y secundario.

13. José Ramallo: Profesor de Formación Docente “Instituto de Profesores Artigas” (IPA) y Profesor de didáctica en cursos semilibres.
14. Juan Carlos Grignola: Doctor en Medicina, Profesor Universitario-Universidad de la República
15. Laura Casteliano: Funcionaria Asistente de División Hacienda del Consejo de Enseñanza Secundaria.

## Anexo 1

Cuadro de cifras significativas de la educación formal en Uruguay (ANEP)

<b>Datos significativos</b>	<b>Cifras totales (expresadas en unidades o porcentajes)</b>
Establecimientos educativos públicos en todo el país dentro de ANEP <sup>147</sup>	190 de Educación inicial 2175 escuelas de primaria 289 liceos de secundaria 121 Centros de UTU 31 centros de formación docente
Información sobre carácter de los cargos de docencia directa en CES <sup>148</sup>	Efectivos: 7481 Interinos: 7876 Suplentes: 423 En 2004 había 49% de efectivos, en 2009 se pasó a 70%.
Titulación docente en los subsistemas de ANEP <sup>149</sup>	100% en Primaria 58,9% en Secundaria (en Montevideo 69%, en el interior 53%) 45,9% en Técnico-Profesional (en Montevideo 50,9%, en el interior 44,7%) 86,15% en Formación Docente (en Montevideo 86,5%, en el interior 85,8%)
Evolución de la cantidad de estudiantes matriculados en formación docente <sup>150</sup>	Año 2006: 21 125 estudiantes. Año 2007: 21 992 Año 2008: 22 108 Año 2009: 20 391 Año 2010: 20 391 Año 2011: 20 717 Año 2012: 21 433

<sup>147</sup> Fuente: ANEP- División de Investigación, Evaluación y Estadística

<sup>148</sup> Fuente: Memoria CES 2005-2010

<sup>149</sup> Fuente: Censo Nacional Docente 2007 ANEP. Son aquellos docentes que tienen una titulación específica para el nivel en que enseñan. Los títulos considerados específicos son: CEIP, título de magisterio; CES, título de profesor de media (IPA, IFD, CERP, ISEF u otro similar del exterior del país); CETP, título de profesor de educación media (INET, IPA, IFD, CERP, ISEF u otro similar del exterior del país); DFPD, cualquier título docente.

<sup>150</sup> Fuente: Observatorio de la Educación ANEP- División de Investigación, Evaluación y Estadística-Fuente Depto. de Estadística de los Consejos desconcentrados.

Cuadro comparativo de docentes de todos los subsistemas según cantidad de centros donde trabajan diferenciando por tipo de administración (Est. = estatales o Priv. = privados)

Cantidad de centros	Total		CEP		CES		CETP		DFPD	
	Est.	Est. y Priv.								
<b>Total</b>	<b>100,0</b>									
<b>Un centro</b>	<b>71,7</b>	<b>57,5</b>	93,2	79,5	51,2	34,4	35,6	32,7	23,3	17,3
<b>Dos centros</b>	<b>20,1</b>	<b>28,2</b>	6,1	19,3	33,5	37,7	38,2	36	51,3	39,4
<b>Tres o más centros</b>	<b>8,2</b>	<b>14,3</b>	0,8	1,1	15,3	27,8	26,2	31,3	25,4	43,3

Fuente: Censo Nacional Docente 2007 - ANEP.

## Anexo 2

Cuadro de la evolución salarial de los docentes en ANEP (período 2005-2013).

Categorías	Cargos	Grados	%	%	Ene'13	Ene'12	Ene'11	Ene'10	Ene'09	Ene'08	Ene'07	Ene'06	Ene'05
					Variación 2013/12	Variación 2013/05	Nominal+ Part Ailm						
I)	Maestro 20 hs- Efectivos	Gdo 1	13%	182%	17104	15103	13351	12008	11127	9378	7749	6760	6055
	Maestro 20 hs- Efectivos	Gdo 4	13%	192%	19972	17636	15590	14022	12992	10820	8853	7667	6838
	Maestro 20 hs- Efectivos - 25 años	Gdo 7	13%	198%	28402	25111	22190	19943	18464	15328	12429	10694	9520
	Prof.1er.Ciclo titulado 20hs Efectivo	Gdo 1	13%	180%	16970	14985	13246	11914	11040	9378	7749	6760	6055
II)	Prof.1er.Ciclo titulado 20hs Efectivo	Gdo 4	13%	190%	19816	17498	15468	13912	12890	10820	8853	7667	6838
	Prof.1ºCiclo titulado 20hs Efectivo 25 años	Gdo 7	13%	196%	28171	24906	22009	19780	18313	15328	12429	10694	9520
	Prof. 1ºCiclo 20hs No titulado s/TE Ef	Gdo 1	13%	174%	14305	12624	11157	10044	9312	7957	6627	5816	5214
	Prof. 1ºCiclo 20hs titulado TE Ef	Gdo 1	11%	158%	17147	15461	14016	12642	11731	10022	8394	7438	6657
III)	Prof. 1ºCiclo 20hs titulado TE Ef	Gdo 4	11%	166%	19999	18055	16347	14744	13679	11556	9588	8441	7524
	Prof. 1ºCiclo 20hs titulado TE Ef 25 años	Gdo 7	11%	170%	28471	25737	23296	20997	19468	16404	13516	11837	10532
	Prof.2ºCiclo 20hs titulado TE Ef	Gdo 1	11%	147%	17630	15939	14420	13239	12297	10501	8922	7980	7138
	Prof. 1ºCiclo 20hs titulado TE Ef	Gdo 4	11%	155%	20417	18454	16693	15322	14228	12017	10126	8983	8006
IV)	Prof.2ºCiclo 20hs titulado TE Ef	Gdo 7	11%	160%	28886	26137	23633	21672	20109	16941	14161	12424	11110
	Prof.2ºCiclo 20 hs titulado Efectivo	Gdo 1	14%	166%	17260	15184	13504	12364	11443	9832	8230	7242	6488
	Prof.2ºCiclo 20 hs titulado Efectivo	Gdo 4	14%	177%	20034	17633	15670	14343	13275	11200	9333	8148	7238
	Prof.2ºCiclo 20 hs titulado Efectivo 25 años	Gdo 7	13%	184%	28324	24976	22165	20267	18748	15757	13006	11272	9969
V)	Maestro Tiempo Completo (40 hs)	Gdo 1	16%	219%	34200	29425	25292	21406	19265	16458	13130	11818	10712
	Maestro Tiempo Completo (40 hs)	Gdo 4	16%	221%	37020	31967	27588	23478	21692	17950	14279	12768	11545
	Maestro Tiempo Completo (40 hs) 25 años	Gdo 7	15%	222%	48510	42070	36443	31160	28171	23771	18837	16332	15078
	Prof. 1er.Ciclo 40hs titulado/TE Ef	Gdo 1	13%	186%	32851	28985	25605	22995	21293	18038	14836	12898	11493
	Prof. 1er.Ciclo 40hs titulado/TE Ef	Gdo 4	13%	195%	38496	33961	30003	26950	24954	20885	17009	14679	13052
	Prof. 1er.Ciclo 40hs titulado/TE Ef 25 años	Gdo 7	13%	200%	55206	48778	43085	38685	35801	29901	24162	20734	18408

TE: Tiempo Extendido Efectivo  
Ef: Efectivo

### Anexo 3

Cuadro de las principales normas jurídicas que regulan el trabajo docente en el sistema educativo de gestión estatal de ANEP.

Normas	Fecha de aprobación
Constitución de la República	Aprobada en 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.
Ley General de la Educación 18.437	12 de diciembre 2008.
ORDENANZA N°45 Estatuto del funcionario docente (ANEP)	20 diciembre 1993, con modificaciones compiladas en abril 2009.
Reglamento General de Concursos Resolución N.º 43 Acta 70 con modificaciones	21 octubre 2004 .
<b>Leyes sindicales:</b> Ley de negociación colectiva 18.566 Ley de libertad sindical 17.940 Usufructo de licencia sindical resolución 3 acta 96	11 setiembre 2009. 2 enero 2006. 29 diciembre 2006.
Reglamento de organización y funcionamiento de las Asambleas Docentes Acta Número 60, Resolución N.º 89 Circular 1950-11	31 agosto 1989.
Prórroga de actividad docente Resolución 37 acta 39 Resolución 30 acta 26	19 junio 1997. 8 mayo 2007.
<b>Leyes de Seguridad Social</b> 11.021, promedio jubilación docentes 14.021, cobro hasta concesión de jubilación 16.713, sistema previsional de seguridad social 18.395, beneficios jubilatorios Regulación del régimen de licencia	5 de enero 1948. 17 setiembre 1971. 3 setiembre 1995. 24 octubre 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento de las normas más importantes. No se incluyen las resoluciones y circulares que regulan aspectos particulares aprobadas por cada uno de los consejos.

**Anexo 4**Tabla comparativa de la docencia en ámbitos público/  
privado de enseñanza básica en Uruguay

Ejercicio docente	Aspectos analizados	Enseñanza pública	Enseñanza privada
<b>Ingreso</b>	Modalidad	Concurso de méritos, oposición u oposición y méritos para obtener la efectividad. <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modif. 21/5/2009), Cap. V Art 23 a 25.</i>	Designación directa o llamado a aspirantes y proceso de selección de personal interno o tercerizado a empresas reclutadoras.
	Titulación requerida	<p>Título docente (oficial o habilitado o reválida de título extranjero). Para Primaria y educación de adultos, título de maestro. Profesor de educación media, maestro técnico de Educación Media y profesor de Educación Física para Educación Secundaria.</p> <p>A falta de docentes titulados, exceptuando Primaria e Inicial, podrán desempeñarse también personas con probada idoneidad en la especialidad.</p> <p><i>Ley General de Educación (10/12/2008) Art. 69</i> <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificaciones 21/5/2009), Cap. VI Art. 26</i></p> <p>Para ocupar cargos directivos deberán ser docentes efectivos tanto en primaria como en secundaria.</p>	<p>Tiene margen mayor de discrecionalidad para contratar personal sin titulación específica (<i>arts. 21 de la Ordenanza</i>, permite que contraten estudiantes del último año de magisterio. <i>Art 33; ídem para secundaria</i>). Para ser director/a de escuela requiere título docente, para ocupar cargo directivo de secundaria requiere título o 3 años mínimo de actuación docente o méritos relevantes en educación. <i>Ordenanza 14, Art 3 (19/12/1994).</i></p>
	Nacionalidad	Requiere ciudadanía uruguaya (natural o legal) para docencia en ANEP, para docencia superior no se requiere. <i>Art. 76 de la Constitución.</i>	Requiere un año de residencia en el país. <i>Ordenanza 14, Art 3 (19/12/1994).</i>

Ejercicio docente	Aspectos analizados	Enseñanza pública	Enseñanza privada
<b>Puesto de trabajo</b>	Denominación	Cargo de Maestro en primaria. Unidad Docente para Profesores de secundaria. <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificación 21/5/2009), Art. 15.</i>	Maestro en primaria. Profesor en enseñanza media.
	Categoría del puesto	Efectivos, interinos o suplentes. No existe el período de prueba. <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificación 21/5/2009), Cap. III Arts. 5, 6 y 8.</i>	Contratado. En general el primer año se considera "a prueba", y puede renovarse o no el contrato inicial. La estabilidad del personal es discrecional por parte de la dirección, se puede resolver el despido en cualquier momento y el empleador debe cumplir el empleador con las normas laborales.
	Carga horaria	Según el nivel, en Primaria el cargo supone 20 horas semanales mensuales o 40 si es maestro de tiempo completo. En Secundaria la Unidad Docente equivale a 20 horas semanales mensuales, pero pueden acumularse hasta 40 o 48 si se acumula con cargo directivo. Situaciones especiales pueden llevar a 50 y excepcionalmente 60 horas. <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificación 21/5/2009) Arts. 15- 17.</i>	La carga horaria difiere con respecto al público, en primaria puede ser equivalente a 20 horas o superarla por horario de la institución que incluye actividades complementarias variadas. Los profesores son contratados por grupos y horas vacantes
	Cantidad de alumnos por grupo	Primaria: No hay cifra oficialmente establecida. Se tiende a grupos reducidos. Se considera grupo numeroso cuando supera los 35 alumnos. Hay una política clara y activa para disminuirlos; se han creado más grupos para disminuir la ratio. En secundaria, tampoco hay cifra establecida oficialmente.	Las normas oficiales establecen tope de 40 estudiantes por grupo y por vía excepcional se puede hacer solicitud fundada para exceder ese tope. <i>Ordenanza 14, Art 30 (19/12/1994).</i>

Ejercicio docente	Aspectos analizados	Enseñanza pública	Enseñanza privada
<b>Carrera docente</b>	Progresión horizontal	<p>Escalafón docente en ANEP integrado por siete grados se aplica a los docentes efectivos que ingresan en el 1er grado. El sistema de ascensos es de escalafón abierto y requiere una permanencia mínima de 4 años en cada grado, puntaje mínimo por antigüedad calificada (aptitud docente, antigüedad y actividad computada) y aprobación de los cursos exigidos (si los hubiere).</p> <p>Se puede ser profesor adscriptor o maestro de práctica y tener practicantes adjuntos a cargo, en los grupos propios. También puede aspirar a ser formador de formadores.</p> <p><i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificación 21/5/2009), Cap. III y IV Arts.5 a17.</i></p>	<p>El cargo docente no tiene escalafón, sólo se reconoce la antigüedad, lo que incrementa el salario. En algunos liceos grandes hay cargos diferenciales (por ejemplo, encargado de sala o jefe de departamento).</p>
	Progresión o movilidad ascendente	<p>Además de la carrera de docencia directa (en aula) existe la posibilidad de ejercer cargos de "docencia indirecta": adscripto a dirección, subdirección, dirección e inspección (con dos variantes: técnica, de institutos y liceos, o docente: supervisando maestros y profesores a nivel departamental, regional o nacional). Se accede por concurso.</p> <p><i>Reglamento General de Concursos Resolución 43, Acta 70 (21/10/2004).</i></p>	<p>Discrecionalidad de los empleadores que pueden ofrecer no la propuesta para ocupar cargos de gestión: subdirección o dirección o asesoramiento pedagógico.</p>
	Mecanismo de ascenso	<p>Concurso de méritos, oposición u oposición y méritos según se determine en las bases de cada convocatoria por parte de las autoridades competentes. En función del grado se van habilitando posibilidades para acceder a concursos de ascenso en la carrera (por ejemplo, para acceder a cargos de dirección, además de realizar cursos se requiere poseer 3er grado o superior y para cargos de inspección el 4to grado es el mínimo).</p> <p><i>Reglamento General de Concursos Resolución 43, Acta 70 (21/10/2004).</i></p>	<p>Discrecional por parte de los empleadores.</p>

Ejercicio docente	Aspectos analizados	Enseñanza pública	Enseñanza privada
<b>Evaluación de desempeño</b>	Procedimiento	<p>El estatuto establece dos mecanismos y actores responsables: las direcciones de establecimiento y las inspecciones. Los directores realizan informes sumativos de actuación anual de todo su plantel docente, completando un formulario oficial, que se integra al legajo docente. Se adjudica un puntaje en escala de 1 a 100. El docente tiene la posibilidad de recusar el informe. En el informe se considera: la aptitud docente, sus aportes para mejorar el servicio, actitud de colaboración, asiduidad y puntualidad, relaciones humanas y cumplimiento de tareas. En primaria cada maestro recibe, al menos, dos visitas al año de la inspección correspondiente (una de orientación y otra de calificación). En secundaria las visitas de inspección son poco frecuentes. <i>Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 con modificación 21/5/2009), Cap. VII Arts. 37 a 52</i></p>	<p>No está regulada, por lo que cada centro tiene sus propias prácticas. Hay centros que visitan periódicamente a sus docentes y otros en los cuales no hay ni informe anual al docente. En cuanto a las inspecciones están sujetos a las oficiales, cuya frecuencia es muy esporádica. En caso de dificultades con algún docente se solicita desde las direcciones la visita oficial de inspección pública.</p>
<b>Negociación laboral</b>	Mecanismos Consejo de salarios <i>Ley 10.449 (12/11/1943)</i>	Reuniones bipartitas (Estado y trabajadores). Firma de convenio colectivo. <i>Ley 18.508 (26/6/2009).</i>	Consejo de Salarios dentro del Grupo 16: Servicios de enseñanza, subgrupo 02 (educación preescolar, primaria, secundaria y superior). Reuniones tripartitas (Estado, empleadores y trabajadores). <i>Ley 18.566 (11/7/2009).</i>

Ejercicio docente	Aspectos analizados	Enseñanza pública	Enseñanza privada
Seguridad social	Prestaciones de salud	Cobertura de atención de la salud a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con porcentaje retenido como aporte mensual del sueldo al Fondo Nacional de Salud (FONASA). <i>Ley 18.211 (5/12/2007)</i> .	
	Régimen jubilatorio	Mínimo: 60 años regla general, pero puede ser 55 en algunos casos (con 30 años de servicio real) Máxima: 70 años (prórroga especial). Años de servicios: Mínimo: 25 años y Máximo: 35 años, como excepción puede llegar a 40. Cálculo: Es un porcentaje del salario en actividad, depende del puntaje obtenido entre edad y años de servicio al momento de jubilarse. Hay topes jubilatorios equivalentes a \$UY 38 574 si la jubilación es única y \$UY 54 540 si se hace acumulación de dos jubilaciones. Se autoriza una bonificación a los efectos del cálculo de antigüedad equivalente a 7 años por 6 en Enseñanza Media y a 5 por 4 en Primaria, es mayor en educación especial. Se computa un año por cada hijo, con un tope de cinco. Hay dos sistemas previsionales vigentes: el clásico (sistema solidario intergeneracional administrado por BPS) y el mixto (que incluye además el sistema de capitalización basado en el ahorro personal, administrado por las AFAP). <i>Ley 16.713 (1/9/1995), Ley 14.189 (30/4/1974), Ley No. 11.021 (5/1/1948), Estatuto Docente Ordenanza 45 (20/12/1993 modificación 21/5/2009), Art. 58 Ley 18.395 (24/10/2008)</i> .	
		Aportes en Caja Civil y Escolar	Aportes Caja Industria y Comercio

Fuente: Elaboración propia en base a normativa nacional vigente. Julio de 2013.

## Anexo 5

### Información sobre algunos de los Programas Especiales<sup>151</sup> vigentes en ANEP

Se presentan **a modo de ejemplo**, algunos programas actualmente en ejecución, con elementos que pueden aportar al diseño de una carrera docente diversificadora, al igual que en otras profesiones<sup>152</sup> que cuentan con especializaciones.

<sup>151</sup> Este anexo recoge directamente la información aportada desde los propios Programas, no es intención del mismo validar el contenido de cada presentación, sino precisamente abrir el abanico de nuevas experiencias en plena ejecución para invitar a pensar alternativas partiendo de las respuestas que los distintos subsistemas educativos han ido construyendo sobre su propia marcha.

<sup>152</sup> Como existen dentro de la mayoría de las formaciones de carácter universitario. Luego de la titulación de base se posibilita la especialización (que puede ser a nivel académico

### *A- Programa Maestros Comunitarios (PMC)*

El Programa de Maestros Comunitarios (PMC) “apunta a construir un nuevo modelo de escuela en los contextos de alta vulnerabilidad social, incorporando mayor tiempo pedagógico para los alumnos así como trabajo con las familias y la comunidad en estas escuelas que funcionan en jornadas de cuatro horas diarias” (MEC, 2011:148).

“Las líneas de actuación del PMC hacen referencia a los dos ámbitos de trabajo en los que el MC desarrolla su accionar: los hogares y la comunidad, y los espacios escolares.

Las estrategias de alfabetización comunitaria implican el trabajo de los maestros comunitarios con familias con problemáticas de exclusión educativa, expresadas en las trayectorias escolares de sus hijos, en el bajo clima educativo de los hogares y en la escasa o nula coordinación entre la familia y la escuela. Comprenden la alfabetización en hogares y los grupos con las familias.

Los dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos buscan integrar en pequeños grupos a niños y niñas con historia de ‘fracaso escolar’ o integración, a través de actividades de corte expresivo, lúdicas y de lectoescritura, que paulatinamente pudieran involucrar a los adultos referentes de los niños. Comprenden el espacio de Aprendizaje para la Integración y la Aceleración Escolar” ([http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1340&Itemid=582](http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1340&Itemid=582)).

“Cada Maestro Comunitario trabaja 20 horas semanales de lunes a viernes, las cuales no necesariamente coinciden con el horario escolar” (Protocolo de Intervención PMC en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>).

Ejemplos en los hogares:

Alfabetización con niños y madres: “El maestro comunitario instala un proceso de alfabetización dentro de los hogares, involucrando la participación conjunta del adulto referente y el niño, desarrollando proyectos educativos familiares cuyo eje transversal es la lecto-escritura. Metodológicamente las familias son seleccionadas por el equipo docente de cada escuela. A través de una estrategia de acercamiento a los propios hogares, el maestro comunitario alfabetiza al niño y a su referente adulto. Con el adulto se implementa un proceso tendente a problematizar el vínculo educativo con el niño, facilitando la adquisición de habilidades y actitudes que favorezcan la inclusión en la escuela” (en Protocolo de Intervención PMC en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>)

---

y/o profesional), con acreditación, evaluación y plausible de incentivo económico y reconocimiento como perfil privilegiado para asumir las vacantes que se produzcan en el sistema.

Talleres de padres y madres: “espacio clave de encuentro entre la comunidad y la escuela. Este ámbito grupal pretende estimular la participación ciudadana a través de la integración a diversos espacios comunitarios (escuela, organizaciones barriales, clubes, plazas, etc.). Los protagonistas son: los adultos referentes que participan en la línea de alfabetización en los hogares, los adultos cuyos hijos están vinculados a otras líneas del PMC, así como también padres y madres de la comunidad educativa que acceden convocados por los propios participantes. En este espacio se trabajan los asuntos escolares y se busca desarrollar habilidades específicas que doten a las madres y padres de herramientas que favorezcan el acompañamiento activo del proceso de escolarización y el mejoramiento del desempeño escolar de sus hijos” (en Protocolo de Intervención PMC en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>).

Ejemplos en las escuelas:

Espacio de Aprendizaje para la Integración es un “dispositivo de trabajo grupal con aquellos niños y niñas que presentan dificultades de integración y/o aprendizaje en ámbitos grupales que afectan significativamente su desempeño escolar. De modo paulatino se incorporan a las actividades los adultos referentes de los niños, de modo de lograr mayor grado de involucramiento de las familias en dicho proceso” (en Protocolo de Intervención PMC en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>).

Grupo de aceleración escolar “se orienta a niños con extra edad, con altos niveles de repetición, bajo rendimiento escolar y/o ingreso tardío. El maestro comunitario trabaja con estos niños en la propia escuela en un grupo donde participan otros alumnos que se encuentran en una situación similar. Generalmente en este espacio se logra la posibilidad de que el niño promueva a un grado superior, en el transcurso del año, acercándose así a sus pares de edad. Esa “promoción especial” se instrumenta a nivel institucional, con la participación de la Dirección escolar, el Maestro Comunitario y el Maestro de Aula y con el respaldo del compromiso establecido anteriormente con la familia y el propio niño” (en Protocolo de Intervención PMC en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>).

Asimismo, “apunta a reducir la desvinculación escolar, mejorando el relacionamiento entre la escuela y la comunidad y brindando apoyo pedagógico fundamentalmente a los niños de 1º y 2º año con bajo rendimiento escolar (MEC, 2011:148).

En cuanto a su alcance, abarca 342 escuelas (104 en Montevideo y 238 en el interior del país), con 554 maestros comunitarios, llegando a 15 680 niños (MEC, 2011). Esta cobertura corresponde al 5,6% del total de los alumnos que asisten a enseñanza primaria pública, y representa el 4,6% del total de alumnos de primaria del país.

Este programa está siendo evaluado en sus resultados. “El Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) realiza el monitoreo y

la evaluación de la propuesta a través de su área de seguimiento y evaluación, la que trabaja en combinación con la Coordinación Técnica del CER Infamilia y la Gerencia de Investigación y Evaluación del CODICEN” (Protocolo de Intervención PMC <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>).

Como dato aportado a su valoración de impacto se puede ver el siguiente gráfico:

**f. Resultados de las acciones**

**Cuadro 2: Distribución de los niños participantes del PMC según promoción al finalizar el año lectivo. Años 2005-2009**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>% de niños que promovieron</b>	74,4	77,8	78,3	82,1	82,2

Plan de trabajo PMC 2010 en <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,O,S,0>.

*B- Programa Escuelas Disfrutables*

Este programa establece un primer nivel de intervención dentro de un Programa Nacional de Fortalecimiento de los movimientos instituyentes en las Instituciones Educativas.

Su objetivo general es generar intervenciones interdisciplinarias en las escuelas urbanas de todo el país sobre los factores que generan malestar institucional y con un abordaje integral de las situaciones. Las intervenciones se orientan en una perspectiva de derechos y prácticas acordes al momento sociohistórico que vive la escuela pública. Procura diseñar un programa institucional con heterogeneidad de prácticas. Se propone realizar un proceso de reformulación de los equipos multidisciplinares dependientes de Primaria en el cual el sujeto de intervención del programa es la escuela como institución.

Como anclaje territorial los equipos tienen definida una zona de la jurisdicción que no puede comprender más de 20 escuelas. Esto favorece la inserción comunitaria en las redes locales para articular recursos con las instituciones y las políticas públicas.

Su cobertura es universal para las escuelas urbanas estatales de todo el país. Integra profesionales con formaciones diversas que garanticen la heterogeneidad de enfoques que se trabajan. Aplica diversos dispositivos de intervención que se instrumentan simultáneamente, con objetivos, líneas de acción y finalidades diferenciadas

Esquemáticamente los dispositivos de intervención comprenden:

1. Ocho escuelas por dos años rotativas.
2. Escuelas con PMC, para realizar acciones conjuntas.
3. Intervención en situaciones emergentes y talleres de autocuidado para los docentes.
4. Intervención en el marco de protocolos, políticas institucionales o políticas públicas (redes, campañas, otras).

Fuente: [http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1277&Itemid=533](http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1277&Itemid=533)

*C- Programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) (con especial atención a la posibilidad de generar un perfil de desempeño y gestión diferente, con una propuesta laboral de dedicación exclusiva en los docentes)*

Las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) recogen la tradición de innovar instituciones educativas con el objetivo de enfrentar los desafíos actuales: una sociedad fragmentada que se disgrega territorialmente y genera escuelas menos integradoras, porque reflejan el lugar donde se encuentran. Desde la recuperación democrática y particularmente desde la década de 1990 el rasgo principal en la adquisición de aprendizajes en los escolares uruguayos es la constante asociación entre el contexto sociocultural y los niveles de desempeño en las evaluaciones. La ETC se constituye en un ambiente capaz de mitigar algunas de las vivencias negativas del entorno social y territorial de los niños en situación de pobreza aproximándose a mejorar las condiciones de equidad a través de una propuesta que les aporte los conocimientos e instrumentos para su inserción creativa en la sociedad.

La ETC es una oferta educativa singular dentro de la educación común, y su diferencia va más allá de la extensión del horario de la jornada diaria: abarca una amplia gama de situaciones y experiencias educativas como respuesta a las características y necesidades de la población escolar a la que va dirigida. El currículo, además de ser una guía abierta para la intervención educativa no puede desconocer los aprendizajes que los alumnos realizan al margen de la escuela.

La ETC concibe la escuela como ámbito de convivencia habilitador de aprendizajes.

La problemática sociocultural de las escuelas ubicadas en contextos desfavorables afecta a la escuela mostrando la necesidad de trabajar los aspectos de participación en la vida social de forma sistemática. La delincuencia, los abusos y los malos tratos, la desocupación de los padres, las condiciones de la vivienda y del barrio, la inseguridad económica permanente, ingresan a la escuela con los niños y se expresan por su voz y sus actos. La escuela es un medio social distinto y muchas veces con valores contradictorios al medio familiar y barrial del que provienen los niños, procura un clima de convivencia que posibilite la reflexión, el contraste y la reconstrucción personal de valores. El ambiente escolar proporciona pautas de comportamiento aceptable, el marco de otros valores para la socialización, los patrones de conducta personal e interpersonal, la disciplina asumida, haciendo explícitas y consensuadas cada una de las normas.

El maestro tiene la responsabilidad y el control sobre el proceso educativo, creando espacios que permitan que alumnos y familias participen en la toma de decisiones.

#### Organización y gestión de la ETC:

Para generar cambios posibles, para estimular lo colectivo, es necesario un cierto nivel de organización que desarrolle la capacidad de gestión. Aprender a gestionar modifica “vivir el presente”; introduce la noción de planificación, de trabajo en equipo, de previsión, de logro progresivo. La tarea educativa no es solo desarrollar potencialidades, sino también y fundamentalmente, crear lo nuevo, aquello que no existía. No hay educación sin novedad, sin sorpresa, sin innovación, sin gratificación.

La situación de vulnerabilidad en escuelas de contextos desfavorables ocurre tanto para los niños como para los maestros. Una gestión participativa del centro escolar posibilita el desarrollo de un proyecto escolar coherente, basado en formas democráticas de trabajo y en el respaldo de una acción clara desde la dirección.

Todo lo que ocurre en el transcurso de la jornada escolar: entrada, recreos, almuerzo, módulos de trabajo son considerados tiempos pedagógicos, ya que en todos se produce aprendizaje.

El colectivo de maestros decide sobre su proyecto pedagógico e institucional y por tanto sobre la organización de la jornada, teniendo en cuenta que el 75% del tiempo diario constituyan actividades de trabajo, en aula o taller, y el 25% restante se emplea en tiempo de alimentación y recreos.

#### Reunión de colectivo docente como instancia de trabajo profesional:

Dentro de la concepción de las ETC se incluye un tiempo remunerado de reflexión, elaboración y evaluación de los docentes de dos horas y media semanales. El proceso de reflexión implica considerar los fenómenos educativos en su contexto y anticipar las consecuencias de adoptar diferentes estilos pedagógicos. Concentrar el tiempo docente en una reunión semanal posibilita la reflexión sobre la práctica y la utilización del resultado de esa reflexión para mejorar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes de los alumnos.

#### *D- Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU), en particular apoyando las ETC*

Este proyecto apoya y procura fortalecer el funcionamiento de las ETC mediante dos acciones: la formación en servicio a docentes y la mejora de la arquitectura escolar mediante la construcción, rehabilitación, transformación y equipamiento de las ETC.

##### 1) Formación en Servicio

La formación de docentes en ejercicio no implica sustituir la formación inicial que reciben los estudiantes magisteriales ni suplantar cursos de posgrado, que en Uruguay aparecen hoy como experiencia incipiente

en el ámbito público. La formación en servicio responde a una oferta del sistema, es organizada como política educativa del mismo y la inscripción de los docentes es voluntaria. El programa de Formación en Servicio para docentes de ETC constituye una dimensión central en el fortalecimiento institucional de la propuesta pedagógica.

- Curso I “Apoyo a la Propuesta Pedagógica de las Escuelas de Tiempo Completo”

El curso tiene como objetivo acompañar el proceso de desarrollo e implementación de la nueva propuesta pedagógica; se desarrolla en 150 horas presenciales, incluye 2 trabajos de campo y 2 evaluaciones presenciales individuales y la realización, además, de un acompañamiento sostenido a las escuelas recién transformadas o creadas.

- Curso II “Apoyo a la implementación de proyectos en Lenguaje, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales”

El objetivo del segundo curso es continuar el proceso de actualización de los docentes brindando formación disciplinar y didáctica para la implementación de proyectos que realizan niños y docentes de las escuelas participantes. Consta de 70 horas presenciales y el desarrollo de dos proyectos en el año (en las escuelas) lo que da una carga horaria total de 140 horas. La instancia de formación se extiende al trabajo en las escuelas con dos visitas anuales que realizan los equipos formadores a las ETC participantes.

- Curso III “Apoyo a la enseñanza de la Matemáticas”

Tiene como objetivo impactar directamente en las prácticas de aula a partir de la reflexión sobre las prácticas de enseñanza habituales y la construcción de alternativas a las mismas, con el fin de potenciar los aprendizajes de los alumnos. Se realiza en instancias presenciales de 85 horas y en tareas a distancia (trabajos de campo y lecturas), lo que da un total de 140 horas.

## 2) Mejora de la Arquitectura Escolar

Respecto a los locales escolares la propuesta pedagógica los define como un espacio social con un claro carácter de símbolo para la comunidad; maestros, niños y familias, principales usuarios de la misma, deben apropiarse de ellos. El programa arquitectónico se discute previamente con los responsables de Planta Física del Proyecto y los maestros, como usuarios, marcando algunos criterios generales. De todas maneras cada proyecto es presentando a su comunidad para discutirlo y mejorarlo.

Después de casi una década de trabajo, conociendo las particularidades de cada escuela y de cada equipo docente, se puede concluir que en contextos desfavorables o muy desfavorables las ETC deben mantener la escala de 8 aulas (desde inicial 4 años a 6° grado) y no más de 250 alumnos. Obviamente, la relación costo del local-incremento de matrícula presiona para realizar grandes locales. Pero para que cada alumno sea conocido y reconocido por todos y la institución pueda crear registros de enseñanza que

superen las condiciones de vulnerabilidad no es aconsejable crear escuelas de 500 alumnos.

Es interesante hacer notar que no basta con reformas o cambios a nivel de programas y contenidos, ni solamente con crear perfiles docentes acordes a la formación especializada, incluso la arquitectura y la escala de alumnos en cada escuela son gravitantes para ofrecer un servicio educativo de calidad.

El estudio de las experiencias exitosas permite señalar algunos elementos clave en materia edilicia: contar con edificios flexibles, que pueden adaptarse a nuevos procesos educativos y también crecer con espacios para la comunidad y un espacio central para fomentar la vida social del colectivo. Las aulas tienen una dimensión generosa, que permite diferentes dinámicas educativas, y al menos algunas de ellas son accesibles para personas con capacidades diferentes. Se suministra también equipamiento, móvil y flexible. Finalmente, como todos los espacios son considerados educativos, los espacios exteriores están diseñados para ello. En mayo de 2010 había 133 las escuelas de tiempo completo con una capacidad de diseño de 36 510 plazas, lo que representa el 11% de la matrícula urbana.

Algunas conclusiones:

1. Las ETC constituyen un cambio sustantivo de política educativa que prioriza sectores de pobreza urbana, que involucra, entre otros aspectos, modificaciones en el proyecto escolar de índole pedagógica y organizativa. La nueva inserción de las ETC en los barrios pobres, con otros tiempos de trabajo docente, posibilita comprender “otras” complejidades sociales y familiares fortaleciendo de este modo las prácticas educativas.

2. Si la gestión del centro escolar y el rol del director es relevante en la escuela común, en relación con los resultados educativos, en las ETC la mayor complejidad de las actividades, los tiempos y el trabajo *full time* del director lo coloca en un lugar más destacado aún. La tarea de conducción de un centro escolar apunta a crear visiones y objetivos compartidos, facilitar el análisis conjunto de problemas y liderar la implementación de soluciones.

3. El Programa de Formación en Servicio articula, desde su diseño, cuatro dimensiones: la búsqueda de la excelencia en la calidad académica de los formadores de maestros, el intercambio de experiencias entre equipos docentes de distintos lugares del país en las instancias de formación, las exigencias para acreditar los cursos y las visitas de trabajo de los equipos técnicos a todas las escuelas, por lo menos dos veces al año.

4. En una visión prospectiva, si las ETC sostienen en el tiempo buenos resultados educativos, parece sensato que en un determinado lapso cubran totalmente el espectro de las escuelas de contexto sociocultural crítico. El lapso depende de los escenarios que el país presente a futuro. Si se logra ir acortando la brecha entre los “integrados y los fragmentados”, los tiempos pueden ser más acotados, en caso contrario las dificultades serán mayores. La urgencia de acelerar los tiempos para dar respuestas inmediatas no debe

devaluar el proceso de construcción del conocimiento ni la formación de sus responsables: educadores titulados y que se actualizan permanentemente para responder a las nuevas realidades.

5. La repetición escolar por categoría de escuela demuestra los resultados obtenidos. Entre los años 2005 y 2007 la repetición escolar se ha mantenido estable en las ETC, en niveles próximos al 6%. Se advierte una disminución importante en el año 2008, que llega en tiempo completo al 4,4%. Los porcentajes de repetición en ETC son muy similares a las Escuelas de Práctica e inferiores a las Escuelas Comunes y Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico (CSCC). Si bien estos datos no han sido controlados por el origen social del alumnado, la información disponible sugiere que el modelo de Tiempo Completo sería exitoso en el abatimiento de la repetición escolar (ANEP 2005: 90).

Fuente: <http://www.mecaep.edu.uy/?pag=informaciongeneral>

Fuente: <http://www.mecaep.edu.uy/?pag=formacion>

*D- PROMEJORA (con especial atención a la posibilidad de autogestionar proyectos de mejora en el centro y ocupar un rol de liderazgo los docentes del centro sin abandonar la docencia directa)*

Es un proyecto de ANEP-CODICEN que:

-Privilegia el protagonismo de los centros educativos como unidad de cambio.

-Promueve Planes de Mejora y Fortalecimiento de las Instituciones Educativas en las dimensiones: gestión, convivencia y aprendizajes.

-Procura repensar a las instituciones educativas como ámbitos de perfeccionamiento y profesionalización docentes.

Son planes a tres años con metas parciales a corto y mediano plazo que establece cada institución. Buscan desarrollar métodos y propuestas pedagógicas propias para responder mejor a las características específicas del centro. Se pone a disposición de las instituciones apoyos técnicos que las acompañan en la implementación y evaluación del proceso de mejora en articulación con las Inspecciones respectivas. Habilita espacios para la innovación, la diversidad y la contextualización del proyecto pedagógico a las características del grupo de estudiantes y del medio social y familiar. En su plan estratégico prevé una acción de monitoreo desde el propio centro.

En síntesis:

Promejora es un proyecto que busca generar márgenes de autonomía en los centros para la gestión de propuestas pedagógicas propias enmarcadas en los objetivos nacionales de política educativa y a partir de un núcleo común curricular, con vocación inclusiva.

Fuente: [http://www.anep.edu.uy/promejora/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=2](http://www.anep.edu.uy/promejora/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2)

*Ejemplos de nuevos roles docentes diversificados  
requeridos por el sistema*

**1- Profesor Dinamizador**

Dinamizador CREA (Ref.: 367-13) Solicitados en enero de 2013

Descripción del rol:

-Participar en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de cursos presenciales o virtuales.

-Trabajar con el equipo de dinamizadores CREA en la implementación de plataformas virtuales, así como en los centros educativos con docentes del Sistema Educativo en todos sus niveles.

-Elaborar informes de evaluación y seguimiento en forma periódica.

-Mantener permanente contacto con el Sistema Educativo local y los proyectos que se desarrollen.

Requisitos:

-Docente egresado de los Institutos Normales, Instituto de Profesores Artigas, INET o estudiantes avanzados de los mismos, o profesionales universitarios egresados de la licenciatura en Ciencias de la Educación.

-Conocimiento del funcionamiento de los distintos subsistemas educativos y de la tecnología aportada por el Plan Ceibal al sistema educativo uruguayo.

-Experiencia en el dictado de cursos para adultos, diseño, planificación e implementación de los mismos, así como en la inclusión de la tecnología con el fin de potenciar procesos de enseñanza y aprendizaje.

-Manejo de herramientas informáticas.

-Se valorará conocimientos del idioma inglés.

-Disponibilidad: 40 horas semanales, flexibilidad horaria y disponibilidad para viajar al interior del país.

F u e n t e :      [http://www.ceibal.org.uy/index.php?option=com\\_content&id=901:dinamizador-crea-ref-36713](http://www.ceibal.org.uy/index.php?option=com_content&id=901:dinamizador-crea-ref-36713)

**2- Profesor Referente (en el Programa de Aulas Comunitarias)**

En la segunda edición del PAC, en el año 2008, se tomó una decisión pedagógico-didáctica clave: la incorporación al programa de los llamados profesores referentes y de psicopedagogos, dos figuras sin antecedentes en la enseñanza media pública uruguaya.

Como se vio, el documento fundacional del PAC había incluido la noción de Liceo de Referencia en los siguientes términos: “Además del aula comunitaria, la implementación del PAC en cada área requiere en forma complementaria de un Liceo del CES, denominado Liceo de Referencia, desde y hacia el cual se establecerán puentes de reinserción, estrategias y modalidades de acompañamiento preparando y efectivizando la re-vinculación del adolescente con el sistema de educación secundaria. Durante la permanencia del adolescente beneficiario en el PAC, el director del Liceo de Referencia,

los técnicos de los equipos interdisciplinarios del CES y la OSC coordinarán acciones tendientes a la contención y la reinserción del estudiante en el liceo, sosteniendo un vínculo fuerte con la familia. Adicionalmente, cada Liceo de Referencia designará dos profesores para reforzar el vínculo cotidiano con el AC, denominados 'profesores-puente'. Asimismo, una vez que el adolescente que egresó del PAC está concurriendo al liceo, estas acciones de coordinación se continuarán, tendiendo a la inserción real y efectiva del estudiante en el sistema de educación secundaria." (2006: 6).

Sin perjuicio de esta previsión en el diseño original, para 2008 se resolvió no definir liceos de referencia sino contratar profesores referentes. Los fundamentos de tal decisión fueron dos: muchos adolescentes habían vivido ya un proceso de exclusión educativa desde los liceos de su zona de residencia y, por tanto, no querían volver a ellos, y, en segundo lugar, algunos estudiantes prefirieron cursar segundo año del ciclo básico en una escuela técnica (dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional) y no en un liceo (dependiente del CES). Frente a esta situación, el programa creó la figura del Profesor Referente para articular con los liceos y escuelas técnicas a efectos de dar un adecuado seguimiento-acompañamiento a los egresados del aula comunitaria que asisten a liceos y escuelas técnicas, atender los casos de deserción que se presenten entre esos egresados, y trabajar con las aulas y la Coordinación Técnica del PAC.

#### *Programa de aulas comunitarias, uruguay*

Entre los informantes entrevistados hubo acuerdo respecto del acierto de incorporar la figura del Profesor Referente al PAC y también respecto de las dificultades de encontrar profesionales que puedan desempeñar integralmente ese rol.

Yo creo que la reflexión que fundamenta al Profesor Referente es correcta. La problemática está en cómo encontramos las mejores condiciones para que esa idea sea bien cumplida. La tarea del Profesor Referente es bien importante en la medida en que hace el enlace institucional, hace de interlocutor ante el cuerpo docente y la dirección del establecimiento educativo del egresado del PAC. Porque conoce su historia, porque tiene sus vínculos establecidos. Entonces, ahí es muy importante. El tema es con qué criterios, de qué manera encontramos la forma de que estos profesores referentes sean los adecuados. (Entrevista 12).

No obstante la pertinencia reconocida de la figura, en tanto rol nuevo en el sistema educativo uruguayo, algunos entrevistados señalaron la necesidad de profundizar en la definición clara de criterios de trabajo, o incluso de incluir nuevas tareas.

Me parece que depende mucho del tipo de profesor. Eso es clave, porque la identificación de la necesidad es correcta, la fundamentación es buena; lo que hace falta son criterios claros. (Entrevistado 12).

Yo le pondría al Profesor Referente otra función dentro del aula: ayudar a estudiar a los alumnos. Por ejemplo, ahora tenemos el tema de cómo preparar a los estudiantes que tienen que dar pruebas en setiembre, y en realidad es el educador social quien tiene que dedicarse a prepararlo. Si el Profesor Referente tuviera esa tarea, podría organizar el apoyo a esos alumnos. (Entrevistado 11).

Por su parte, la incorporación de dos psicopedagogas al programa se produjo de forma tardía en el año, con lo cual en el momento de realización de este estudio los informantes estaban recién conformando su opinión respecto al rol. Estaba fijada ya la consigna por la cual estas profesionales no harían un trabajo directo con los alumnos con dificultades, sino que su labor sería de asesoramiento al equipo técnico del aula y a los profesores. Frente a este lineamiento se visualizaron dos posiciones entre los entrevistados: buena acogida y descreimiento.

Es un apoyo que siempre es bienvenido. (Entrevistado 9).

Así como está planteado, no considero que ese nivel de intervención tenga un impacto hacia la propuesta; sirve para tener una aproximación, pero a nivel de impacto está lejos de tener alguna incidencia. (Entrevistado 13).

Para algunos informantes, los alumnos del PAC atraviesan dificultades de tal envergadura que efectivamente requerirían un trabajo psicopedagógico personalizado, lo cual no es posible de abordar con dos psicopedagogas para todo el programa.

Hay chiquilines que tienen dificultades graves... Que no estén en el liceo no es solo por una cuestión de que el sistema no pudo, es que hay una dificultad específica que hay que resolverla. A veces me parece que este programa no incluye esa dimensión. (Entrevistado 11).

En este marco, en el segundo semestre de 2008 las psicopedagogas desarrollaron algunas instancias de trabajo con las aulas y elaboraron materiales destinados a dar luz sobre los procesos de aprendizajes de los estudiantes, como forma de contribuir al mejoramiento de las estrategias de enseñanza de los profesores.

En suma, el PAC hizo una apuesta a la diversificación de los perfiles profesionales que trabajan con los adolescentes al incorporar a las aulas a trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos y psicopedagogos, algunos de ellos dependientes de las OSC, otros del Estado. En este entramado organizacional se encuentran en pleno proceso de construcción dos roles novedosos en el sistema público: el de Profesor Referente y el de psicopedagogo. Ello ha implicado el desafío de definir tareas, delimitar alcances de la intervención y establecer canales de articulación con los restantes actores del Programa.

Fuentes: [http://www.redligare.org/IMG/pdf/programa\\_aulas\\_comunitarias\\_uruguay.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/programa_aulas_comunitarias_uruguay.pdf) y entrevista realizada por la autora para esta investigación a una de las Coordinadoras de AC en junio de 2013.

## **PARTE III**



# **LA CARRERA DE LOS DOCENTES EN EUROPA**

Miquel Martínez, Enric Prats, Ana Marín, Gorai Ramjee



## Índice

1. La carrera docente en Europa.....	375
2. La carrera docente en Inglaterra .....	378
Norma docente.....	378
Modalidad de ingreso .....	379
Características de la escritura de la carrera .....	380
Características del docente .....	382
Aspectos salariales .....	382
3. La carrera docente en Francia .....	383
Norma docente.....	383
Modalidad de ingreso .....	383
Características de la escritura de la carrera .....	385
Características del docente .....	387
Aspectos salariales .....	387
4. La carrera docente en España.....	388
Norma docente.....	388
Modalidad de ingreso .....	388
Características de la escritura de la carrera .....	390
Características del docente .....	394
Aspectos salariales .....	394
5. Datos comparados sobre la carrera docente en Europa.....	395

Las responsabilidades de los docentes .....	395
La evaluación del desempeño docente .....	402
6. Elementos de discusión .....	403
Tendencias.....	403
Retos comunes .....	405
Referencias.....	407
Abreviaturas.....	409
Códigos Unesco de etapas educativas.....	409
Códigos de países.....	409

Este informe recoge una síntesis de los aspectos más relevantes de la carrera docente en Europa. Se parte de una presentación general sobre algunos aspectos que caracterizan el servicio público en educación, se constata que no hay un modelo común de carrera docente en Europa y se analiza en función de aquellos aspectos los países objeto del estudio: España, Francia e Inglaterra. El informe sigue con los informes de síntesis correspondientes a la carrera del docente en los países estudiados y se ofrecen informaciones y datos comparativos a escala europea referentes a las responsabilidades del puesto docente, a la relación entre salario y factores asociados a la carrera y al desarrollo profesional del docente, y a la evaluación del desempeño docente. Para finalizar se plantean algunas preguntas y reflexiones sobre la carrera del docente y profesional de la educación a modo de retos comunes que están presentes en diferentes debates sobre el tema en Europa.

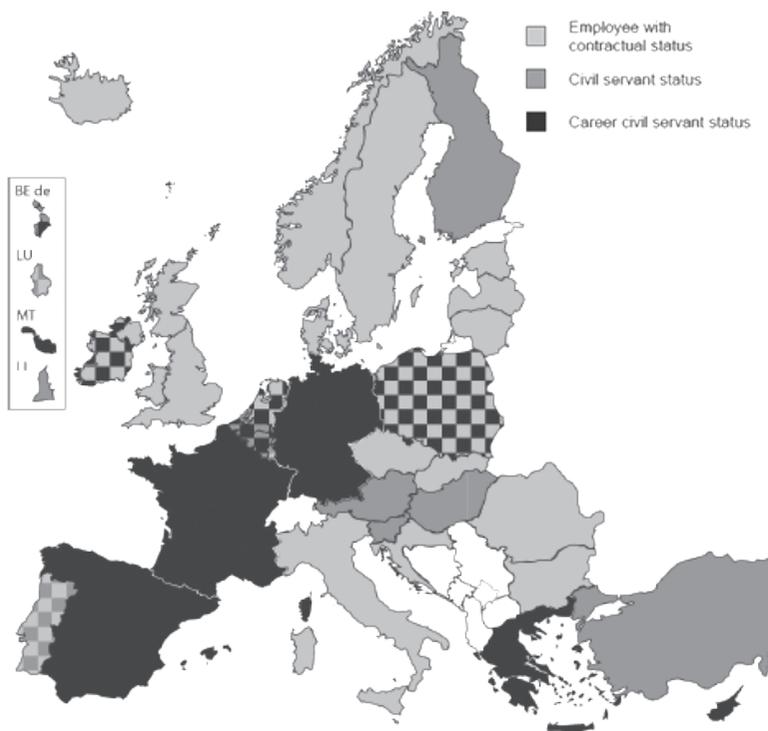
## **1. La carrera docente en Europa**

La concepción que los diferentes países que conforman Europa tienen sobre el servicio público en general y en particular sobre el de educación y sus profesionales es diversa. No podemos referirnos a Europa como si se tratara de un único referente. Debemos contemplar necesariamente en cada país su tradición y cultura sobre el sentido de la educación y la actividad profesional de sus docentes. Por ello analizaremos tres de los aspectos que conforman tal actividad. En primer lugar, si existe una norma común que regula esa actividad en el conjunto del país o si es competencia de nivel subestatal, propia de cada gobierno o administración regional o local. En segundo lugar, quién es el referente clave que garantiza su función. Y en tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, ante quién se siente especialmente comprometido el docente como trabajador. Así acontece en el caso de los países estudiados –Francia, España e Inglaterra– que responden a tres dinámicas diferentes y muestran tres modelos también diferentes. Un primer modelo –centralizado–, con una norma común, el Estado como garantía y el docente como un trabajador con categoría o vocación clara de funcionario: es el caso de Francia. Un segundo modelo –regionalizado, aunque no federal–, con una norma propia, la administración como garantía y el docente como trabajador o funcionario al servicio de la administración: es el caso de España. Y un tercer modelo –localista–, con una norma contextualizada, la comunidad local como garantía y el docente comprometido con el territorio: es el caso de Inglaterra.

Obviamente en Europa existen otros modelos de interés además de los considerados que confirman que al tratar la carrera docente en perspectiva europea debe hacerse desde la diversidad que la caracteriza. Son, por ejemplo, los casos del modelo federal alemán, el de Escocia y el de Finlandia con una fuerte implicación de las familias y la sociedad civil además de la comunidad local.

Además de los aspectos antes apuntados, uno de los factores asociado a la concepción de la carrera docente y consecuentemente al modelo de servicio público de educación y de la función del docente es el tipo de relación laboral que la regula. En dos de los casos analizados –Francia y España–, el docente está empleado mayoritariamente por las autoridades públicas como funcionarios. En el caso de Inglaterra, la relación laboral es de carácter contractual y el docente es empleado habitualmente por la autoridad local o la misma escuela. En concreto, en Francia el personal docente del sector público representa el 85%;<sup>1</sup> en España, el 73%;<sup>2</sup> y en Inglaterra, aunque no sea funcionario, el docente del sector público alcanza el 87%.<sup>3</sup>

Sin embargo en Europa, tal y como se comprueba en la figura que sigue, la relación laboral más frecuente es la de carácter contractual (Eurydice, 2013: 16).



Fuente: Eurydice, 2013: 50, fig. B5.

<sup>1</sup> Fuente: rapport 2012 sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. <http://www.lejustesalaire.com/salaire-fonctionnaires/remuneration-dans-la-fonction-publique.php>

<sup>2</sup> Datos y cifras. Curso escolar 2010/2011. Ministerio de Educación. <https://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/datos-y-cifras-2010-2011.indd.pdf?documentId=0901e72b803eceed>

<sup>3</sup> Green, Machin, Murphy, y Zhu, 2008 y School Census (2010).

El método de selección de docentes de cada país es otro de los factores determinantes del tipo de carrera docente. En Europa coexisten tres métodos de selección: el de concurso-oposición que da acceso a la carrera de funcionario docente, el sistema abierto y el de lista de candidatos.

Como se comprueba en la siguiente figura, son pocos los países en los que los docentes son funcionarios a pesar de que dos de los países de nuestro estudio, Francia y España, estén entre ellos. Incluso en estos casos el sistema tampoco es uniforme. En España, el Estado regula los requisitos básicos para el concurso-oposición y acceso a la carrera de funcionario docente pero son las Comunidades Autónomas –nivel regional– las encargadas de organizar el proceso, los concursos y la selección para acceder. En algunos países el docente es empleado por la autoridad pública a nivel local, regional o central y adquiere el estatus de funcionario pero no las condiciones laborales propias de un funcionario de carrera, como por ejemplo la permanencia para toda la vida en el puesto de trabajo (Eurydice, 2013: 46 y 47).



Fuente: Eurydice, 2013: 47, fig. B3.

En la mayoría de países, los métodos de selección son abiertos y descentralizados y la responsabilidad de convocar plazas, aceptar solicitudes y

seleccionar candidatos es habitualmente una responsabilidad de la escuela en colaboración con la autoridad local. En algunas ocasiones –Portugal e Italia–, se combina el sistema abierto con las listas de candidatos que presentan sus méritos ante las autoridades educativas.

En síntesis, podemos concluir que la diversidad de culturas sobre la actividad y la función del docente en Europa, así como del tipo de relaciones laborales que la regulan, no nos permiten hablar de un modelo o referente europeo de carrera docente y nos obliga a indagar en los puntos fuertes y débiles de las diferentes realidades de carrera docente de cada país. En este estudio analizaremos Inglaterra, Francia y España y presentaremos al final algunas tendencias y también algunos problemas o retos comunes, como mínimo, al conjunto de Europa.

## 2. La carrera docente en Inglaterra

### Norma docente

El Consejo General de Enseñanza de Inglaterra (GTCE, General Teaching Council for England) fue el organismo profesional para la enseñanza en Inglaterra entre 1998 y 2012. El GTC fue establecido por la Ley de Enseñanza y de Educación Superior de 1998, que establece un doble objetivo: “contribuir a mejorar los niveles de la enseñanza y la calidad del aprendizaje, y para mantener y mejorar los estándares de conducta profesional de los profesores, de los intereses de los ciudadanos”. El GTC se abolió el 31 de marzo de 2012 y algunas de sus funciones están siendo asumidas por un nuevo organismo denominado “Agencia de Enseñanza” (Teaching Agency), una agencia ejecutiva del Departamento de Educación.

El GTC tenía 3 principales funciones:

- Mantener un registro de los maestros de Inglaterra
- Regular la profesión docente
- Prestar asesoramiento a los gobiernos y otras agencias

La norma del profesorado en Inglaterra se publicó en mayo de 2012 pero se aplicó a partir de septiembre del mismo año. Esta nueva norma se diseña para introducir cambios e implementar nuevos estándares más efectivos y sustituye la *Qualified Teacher Status* (QTS) y el *Core professional standards*, previamente publicado por el Training and Development Agency for Schools (TDA) y el General Teaching Council for England’s Code of Conduct and Practice por el Registered Teachers.

Por lo tanto, la situación quedaría de la siguiente manera:

Lo que <b>ANTES</b> regulaba:	<b>AHORA</b> está regulado por:
<i>Qualified Teacher Status (QTS)</i> y el <i>Core professional standards</i>	Training and Development Agency for Schools (TDA)
General Teaching Council for England's Code of Conduct and Practice	Registered Teachers

### Modalidad de ingreso

Para ser docente en Inglaterra es necesario obtener la titulación QTS (*Qualified Teacher Status*). Para ello se debe obtener previamente el nivel C de inglés y el GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) en matemática, juntamente con una carrera académica, y realizar el *Initial Teacher Training* (ITT). En el caso de la educación secundaria también es necesario el nivel C de ciencias. Éste se puede realizar mediante 3 opciones:

- a través de la escuela
- a través del instituto o universidad
- trabajando en una escuela

La opción elegida irá en función de la perspectiva educativa que tenga el sujeto. Hay que tener en cuenta ciertas consecuencias que se derivan de cada opción.

En el primer caso, a través de una escuela, se puede realizar la formación inicial del profesorado centrada en la escuela (SCITT), dirigido y basado en las escuelas. Todos los cursos SCITT conducen a la cualificación docente (QTS) y muchos, pero no todos, garantizan el certificado de postgrado en educación (PGCE - *Postgraduate Certificate of Education*).

En la segunda opción, se puede realizar el curso de formación a tiempo completo o parcial. Se puede solicitar la obtención del PGCE en la universidad o en un instituto de secundaria. Al final del curso, siempre que cumplan los requisitos adquiridos, se le otorga la cualificación docente (QTS) y se convierte en un maestro recién titulado (NQT) listo para emprender su año de iniciación.

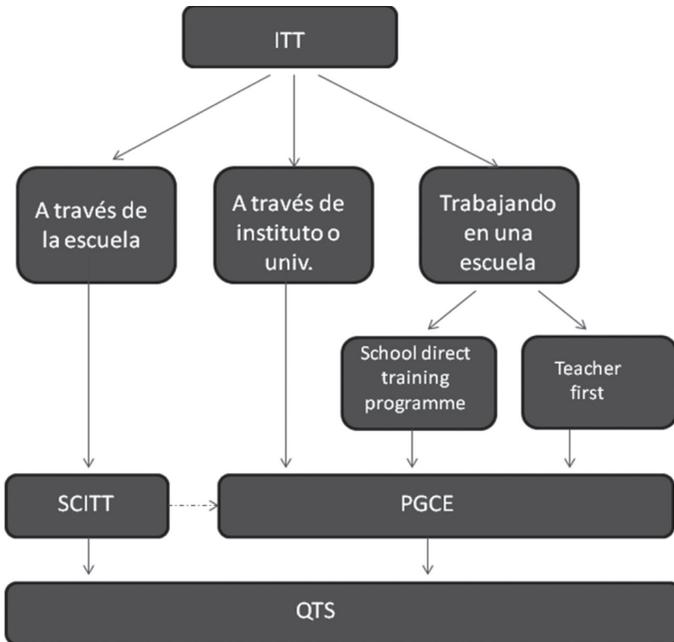
Por último, siendo empleado de una escuela. La formación se puede recibir en dos modalidades diferentes:

- *School Direct Training Programme*: la escuela ofrece trabajo y, a cambio, se recibe el salario como profesor no cualificado. Este programa generalmente tiene un año de duración y si se concluye con éxito dará lugar a la adjudicación de la condición de profesor cualificado (QTS). Esta modalidad también puede incluir un certificado de posgrado en educación (PGCE). Para aplicar en este tipo de formación se debe tener 3 años mínimos de experiencia trabajando.

- *Teach First*: consiste en trabajar para escuelas de comunidades con escasos recursos. Se les garantiza un salario de tiempo completo, pagado

por la escuela y trabajando un mínimo de dos años. Se debe tener un grado o titulación de enseñanza que satisfagan los requisitos de la materia de enseñanza, pero no se requiere ninguna experiencia de trabajo mínima. Al finalizar el programa se obtiene el certificado de posgrado en la educación (PGCE).

Gráficamente quedaría de la siguiente manera:



### Características de la escritura de la carrera

Según el Departamento de Educación hay varias maneras de ascender en sus carreras, ya sea en el aula, en la institución escolar adoptando un papel de líder o, incluso, en el asesoramiento a nivel local y nacional.

Por lo que respecta al aula, en las escuelas primarias se puede asumir la responsabilidad de la coordinación de las áreas, tales como la alfabetización, la aritmética o las necesidades educativas especiales; también se puede ascender hacia la dirección y convertirse en un director adjunto o directora. Sin embargo, en las escuelas secundarias se puede ascender a través de la estructura de gestión para tener la responsabilidad de una asignatura en particular, como jefe de departamento o de facultad; en un grupo en particular, como encargado o coordinador de la etapa en concreto, o incluso en un área en particular, como necesidades educativas especiales u orientación

personal. En última instancia, se puede progresar a un alto cargo de gestión como jefe asistente y, por supuesto, director –y en ese momento se tendrá la responsabilidad general de la gestión de una escuela y la educación de los alumnos–.

Los profesores que desee desarrollar sus conocimientos y habilidades de liderazgo pueden solicitar la *National Professional Qualification for Middle Leadership* (NPQML) o la *National Professional Qualification for Senior Leadership* (NPQSL). Ambas ofrecen una selección de módulos y la oportunidad de especializarse en las áreas profesionales de interés. Y en esta línea también se encuentra la *National Professional Qualification for Headship* (NPQH), adecuada para aquellos que quieran convertirse en director.

Otro de los escalafones docentes en el ámbito escolar es el denominado “profesores altamente cualificados”. Bajo este esquema AST (*Advanced Skills Teacher*), se requiere dedicar un 20% de su tiempo a la realización de trabajos de divulgación en otras escuelas, enfrentándose a circunstancias difíciles que pueden dar lugar a realizar trabajos de interiorización en sus propias escuelas.

Todos los profesores con la cualificación docente (QTS) son elegibles para solicitar la evaluación con respecto a los estándares profesionales de AST. Para convertirse en un AST, un profesor debe identificar un puesto vacante y ser evaluado con éxito frente a los estándares correspondientes por el independiente *Excellent Teacher* (ET) y la agencia nacional de evaluación AST.

En este escalafón también se encuentra el *Excellent Teacher* (ET), pero su cargo difiere del AST. El *Excellent Teacher Scheme* (ETS) permite a las escuelas crear puestos de excelentes profesores, que implican un rol en la escuela. Se espera que los ET utilicen y compartan sus habilidades en el aula enseñando a promover el desarrollo profesional de otros maestros en su escuela. Sin embargo de los AST se espera difundir las buenas prácticas de enseñanza mediante el trabajo en otras escuelas.

Los requisitos necesarios para optar a un puesto de ET son:

- Haber permanecido en el punto 3 de la escala salarial superior durante un período mínimo de dos años;
- Estar dispuesto a cumplir con las expectativas de un excelente profesor;
- Ser (a) empleado en una escuela donde exista una vacante para un ET o (b) haber sido evaluado como cumplimentando los estándares del ET.

Como se puede observar, el sistema inglés apuesta a una base importante de asesores calificados tanto para docentes como instituciones escolares. Esto lleva a un enriquecimiento de la calidad de la docencia ofrecida en el país y, por consiguiente, de la educación recibida por el alumnado.

Otro punto que hay que destacar es la gran variedad de posibilidades que ofrece el sistema a la movilidad docente. Este hecho posibilita opciones de cambio y de categorías que hace que la permanencia de las etapas no sea muy prolongada a pesar de que la duración de la carrera pueda ser muy extensa.

A continuación se pueden observar de forma esquemática las trayectorias que puede tomar el docente:

### Características del docente

Según el último censo publicado (2013), el personal docente en el sector público abarca el 87% del total de profesorado. Los alumnos por clase en este mismo ámbito son 27,3 (2013), aunque actualmente se encuentra en 30 y se prevé superar esta cifra en septiembre de 2013. En el marco privado, por el contrario, este indicador se sitúa entre 15 y 20 alumnos.

### Aspectos salariales

En lo que respecta a los incentivos salariales, el sistema inglés premia a los docentes en tres aspectos adicionales a su retribución, como son el cargo de responsabilidad (*Teaching and learning responsibility payments*, TLR), la pensión de los docentes y vacaciones (éste último elemento justificado por el exceso de trabajo que realiza el profesorado respecto al resto de profesiones).

En referencia a las pensiones, en Inglaterra se encuentra el sistema TPS (*Teachers' Pension Scheme*). El Gobierno ingresa al profesorado cada mes una cierta cantidad, dependiendo del salario que en ese momento le corresponda. La cantidad total de la pensión es la suma de todos los períodos de servicio. Así que ésta se basará en la retribución salarial y en el servicio prestado.

La jubilación se paga al llegar a la edad normal de jubilación (NPA) o el día después de dejar el empleo, lo que más tarde suceda. En el caso de continuar en el servicio después de los 75 años, la prestación se pagaría en el momento en que se cumplan los 75 años de edad. La edad normal de jubilación, llamada NPA (*Normal Pension Age*), es la edad en la que el profesor puede reclamar sus beneficios de pensión sin ser objeto de ajustes actuariales o reducciones. Ésta puede diferir, dependiendo de cuándo fue dado de alta el sujeto: si se ha sido un miembro del Plan de Pensiones de Maestros a partir del 1 de enero de 2007, la edad de jubilación es a los 65 años. Sin embargo, si se comenzó la enseñanza antes del 1 de enero de 2007 siendo miembro del Plan de Pensiones del Personal Docente (o su equivalente en Escocia o Irlanda del Norte), la edad de jubilación será de 60 –siempre y cuando no haya habido una interrupción en el servicio de más de cinco años–.

A continuación, en la tabla se muestra el porcentaje correspondiente según los intervalos salariales.

2013 Rates			
Lower Salary	Higher Salary	Contribution Rate in 2013-14	Increase (against 2012/13)
	14,999	6.4%	0%
15,000	25,999	7.0%	0%
26,000	31,999	7.9%	0.6%
32,000	39,999	8.8%	1.2%
40,000	44,999	9.2%	1.2%
45,000	74,999	10.1%	2.1%
75,000	99,999	10.6%	2.2%
100,000		11.2%	2.4%

Fuente: Teachers' pension

### 3. La carrera docente en Francia

#### Norma docente

A diferencia de otros países, el sistema docente francés se encuentra estipulado bajo una norma de trabajo docente. El estatuto particular de los profesores (*Statut particulier des professeurs des écoles*) entró en vigor en 1990, como Decreto N.º 90-680 del 1 de agosto 1990. Desde entonces, este documento se ha visto modificado en muchas ocasiones.

Junto a él, se encuentra el *Code de l'Éducation*, donde se especifica la regulación de las Escuelas Superiores del Profesorado y la Educación. Su última versión fue publicada en julio de 2013:<sup>4</sup> la ley 2013-595 *d'Orientation et de Programmation pour la Refondation de l'École de la République*. Su origen se basa en la Constitución de 1958 (V República), aunque parte de la ley de orientación (1989) y de la ley de educación del 2005, donde establecen una ruptura con los textos anteriores que hacían hincapié en la educación obligatoria. Ambos documentos complementan el marco legislativo del sistema educativo.

#### Modalidad de ingreso

Desde el curso 2010-2011, con la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, los estudiantes al finalizar la carrera académica deberán hacer un máster de enseñanza (dos años). Para entrar en el cuerpo docente público se debe aprobar el concurso. Hay tres tipos de concurso: PERC (oposiciones para profesor de escuela), CAPES (certificado de aptitud

<sup>4</sup> Se ha publicado otra actualización el 30 de julio, pero no hubo tiempo para analizarla.

para la enseñanza secundaria) y CAPET (certificado de aptitud para la enseñanza técnica).

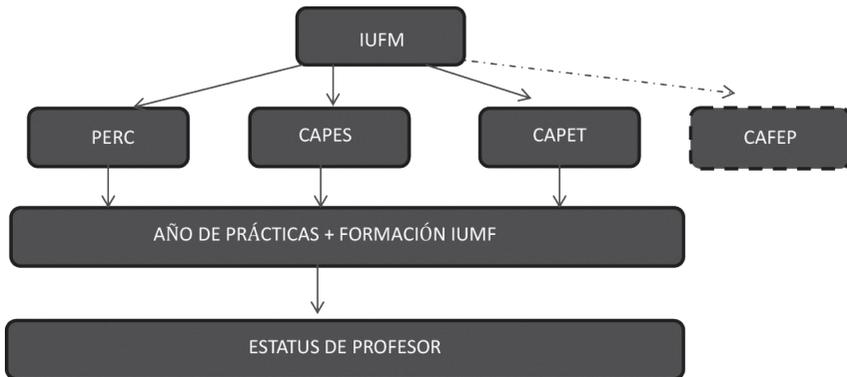
También existe la opción de obtener un CAFEP (*certificat d'aptitudes aux fonctions d'enseignement dans des établissements privés*), pero éste solamente te da la oportunidad de enseñar en centros privados.

Para preparar el concurso público se debe previamente inscribirse al IUFM (*Institut Universitaire de Formation de Maitres*). Los IUFM son establecimientos públicos de carácter administrativo (EPA), es decir, establecimientos de enseñanza superior encargados de la formación de profesores y de los consejeros principales de educación (asesores). Los IUFM se ocupan de todos los sectores de la enseñanza: general, tecnológico, profesional y especializado. Cada IUFM se constituye de un foco académico y de uno o varios departamentos.

Es necesario tener el C2i2e (certificado de informática e internet de segundo nivel para profesor) y el CLES 2 (certificado de competencia en lenguas de la enseñanza superior del segundo grado) que demuestra tu nivel en una lengua extranjera. Como argumenta el artículo 5.1, las condiciones para la concesión de un certificado de competencias lingüísticas en la educación superior y el certificado de conocimientos de informática e internet están definidas por decreto del Ministro de Educación Superior.

Después de aprobar el concurso hay un año de prácticas durante el cual se dan clases de manera autónoma y al mismo tiempo se sigue la formación en el IUFM. Al finalizar este período, hay una evaluación de las competencias profesionales y se obtiene oficialmente el estatus de profesor.

La estructura de formación quedaría como se muestra a continuación:



## Características de la escritura de la carrera

Las características de la carrera proporcionan el desplazamiento horizontal (movilidad) y la proyección vertical (promoción) por las diferentes categorías profesionales.

La movilidad permite el cambio profesional de los maestros que deseen recurrir a otros puestos de trabajo o funciones. Esta opción incluye:

- Traslado o una nueva función dentro de la docencia. Es el caso de enseñar en otros lugares por cambio de institución educativa, departamento, etc. o a otro tipo de público.
- Realizar otras funciones en la educación nacional. Las nuevas funciones pueden ser por un período determinado de tiempo o definir una carrera. En estos nuevos cargos se puede incluir el de director, inspector, acceder a un nuevo cuerpo de la educación, como en el órgano administrativo, o convertirse en técnico de la educación nacional.
- Efectuar diferentes tareas fuera del ámbito educativo. Esta opción se fundamenta para acceder a otras ofertas públicas del Estado.

En cuanto al ascenso de la trayectoria profesional, la promoción puede venir por:

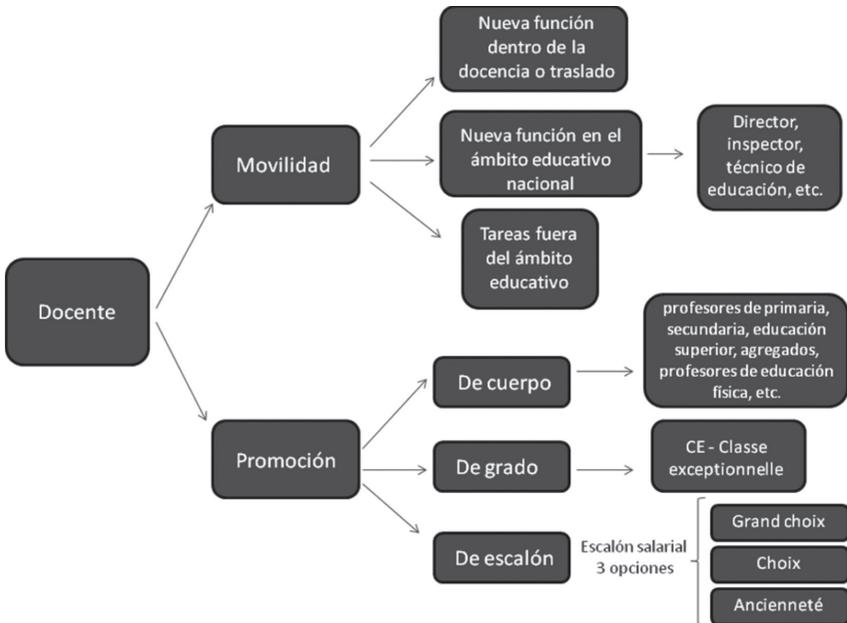
- Promoción de cuerpo. Exceptuando la promoción del cuerpo de profesores de las escuelas, esta promoción es competencia del Ministerio y para poder realizarse el ascenso se debe llevar a cabo una consulta. El caso de la integración de los profesores en el cuerpo de maestros de escuelas es responsabilidad de los servicios departamentales de educación nacional. Con previa consulta con el CAPD –la comisión administrativa competente–, el director académico de los servicios de la educación nacional toma las decisiones finales de las promociones. Cabe añadir que cada grupo (profesores de primaria, secundaria, educación superior, agregados, profesores de educación física, etc.) tiene sus propias condiciones de acceso.
- Promoción de grado. A excepción del acceso a los profesores asociados de edad avanzada, la promoción de grado es responsabilidad académica. En este ascenso se accede mediante la tabla de ascenso y las opciones de esta promoción están enfocadas hacia la *clase excepcional* (CE) de diferentes categorías y también se incluye la categoría de director de centro de información y orientación, entre otras.
- Promoción de escalón. Éste puede venir dado por antigüedad, *choix* o *grand choix*. La principal diferencia entre las dos últimas es la rapidez de promoción: en *grand choix* se asciende mucho más rápido que con la opción *choix*. En la siguiente tabla se puede observar cómo ascienden en las 3 modalidades.

Échelons	Grand choix	Choix	Ancienneté
1 al 2			3 meses
2 al 3			9 meses
3 al 4			1 año
4 al 5 de	2 años	2 años 6 meses	2 años 6 meses
5 al 6	2 años 6 meses	3 años	3 años 6 meses
6 al 7	2 años 6 meses	3 años	3 años 6 meses
7 al 8	2 años 6 meses	3 años	3 años 6 meses
Desde el 8 al 9	2 años 6 meses	4 años	4 años 6 meses
9 al 10 de	3 años	4 años	5 años
10 al 11	3 años	4 años 6 meses	5 años 6 meses

Fuente: Tabla, artículo 24 del Décret n°90-680 du 1 août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles

Conviene destacar que el sistema francés posee un sistema de información y ayuda (SIAP) a las promociones destinadas al personal de la enseñanza, educación y orientación de secundaria y a profesores de primaria.

A continuación se puede observar el esquema de los posibles recorridos docentes:



## Características del docente

El cuerpo docente público francés representa el 85% del total del profesorado.

La ratio de alumnos por clase no difiere mucho entre los dos sectores. En las escuelas primarias, tanto en el sector privado como en el público, la media de alumnos por clase es de 23 alumnos. Mientras que en el primer ciclo de la enseñanza secundaria las aulas privadas tienen 26 alumnos, en el público poseen 25.

## Aspectos salariales

El salario se basa en la retribución salarial que depende del nivel en el que el docente se encuentre. Desde 2010 los profesores son designados directamente al tercer nivel.<sup>5</sup> Como se ha comentado anteriormente, el cambio de nivel será más rápido o más lento dependiendo en especial de la calificación después de la vista de inspección. A medida que avanzan a *grand choix*, *choix* o la antigüedad, los maestros llegan a lo más alto de la clase normal de 20 a 30 años.

Como añadido a la retribución salarial pertinente al nivel del docente, desde 1990 hay un nuevo complemento salarial (NBI) que tiene en cuenta la realidad de las funciones que se realizan. Se aplica en determinados puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de una responsabilidad o de una tecnología en particular. Los criterios definidos son:

- Involucrar al ejercicio de una responsabilidad particular en cuanto a las funciones realizadas, los recursos utilizados o tutoría o dirección de un equipo.
- Requerir a la detención y la puesta en práctica de una tecnología en particular.

Los funcionarios pueden recibir una pensión por parte del Estado. En el caso de los docentes, éstos serán beneficiarios de la pensión si llevan al menos dos años de servicio y podrán recibirla cuando llegue la edad de jubilación. Ésta depende de su año de nacimiento, pero a partir de los nacidos en 1955, la edad para jubilarse es a partir de los 62 años, aunque también se puede acoger a la jubilación completa a partir de los 67 años.

Dentro de la pensión también se incluyen ciertas bonificaciones como la bonificación por cada hijo, por realizar servicios fuera de Europa o para los profesores de enseñanza técnica, entre otras. Las bonificaciones puede incrementar el porcentaje máximo de la pensión pasando del 75% al 80% debido a que se suman a la longitud de servicio real.

---

<sup>5</sup> La escala de profesor está comprendida en 11 niveles.

## 4. La carrera docente en España

### Norma docente

En España no hay una norma que regule el trabajo de los docentes de modo específico. Existe el Estatuto Básico del Empleado Público publicado por el BOE (Boletín Oficial del Estado) en abril de 2007, pero el personal docente está exento en algunos puntos como indica el artículo 2, punto 3:

3. El **personal docente** y el personal estatutario de los Servicios de Salud se registrarán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.

Como describe el artículo 3, son las Comunidades Autónomas (CCAA) quienes tienen las competencias de ciertos aspectos del personal docente. Esto ayuda a definir muy bien el sistema español donde hay una centralización de las competencias, pero el Gobierno cede cierto poder a las CCAA en diferentes aspectos de varias materias como son la sanidad y la educación, entre otras. Por lo tanto, dependiendo de qué información se necesite, se deberá consultar el Boletín Oficial del Estado (BOE) o los boletines oficiales publicados por las respectivas CCAA.

En cuanto al marco general, el sistema educativo español está regulado actualmente por la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada en el 2006 por el Congreso de los Diputados, bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español. No obstante, la LOE está en proceso de ser substituida por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que fue presentada por el actual Gobierno, el Partido Popular, en este 2013.

### Modalidad de ingreso

Al no haber norma docente no hay una estipulación expuesta de los puestos de trabajo, aunque en los artículos 92, 93 y 94 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación se registran los requisitos que se deben cumplir para acceder a ser docente, teniendo en cuenta el concurso público en caso de dar docencia en instituciones públicas.

En el caso del profesorado de educación infantil se diferencia entre el primer y segundo ciclo. Para el primer ciclo, es necesario poseer el título de Maestro con la especialización en educación infantil (antigua diplomatura) o el título de grado equivalente y, en su caso, de otro personal con la debida titulación para la atención a las niñas y niños de esta edad. En el segundo ciclo de educación infantil será impartido por profesores con el título de Maestro y la especialidad en educación infantil o el título de grado equivalente y podrán ser apoyados, en su labor docente, por

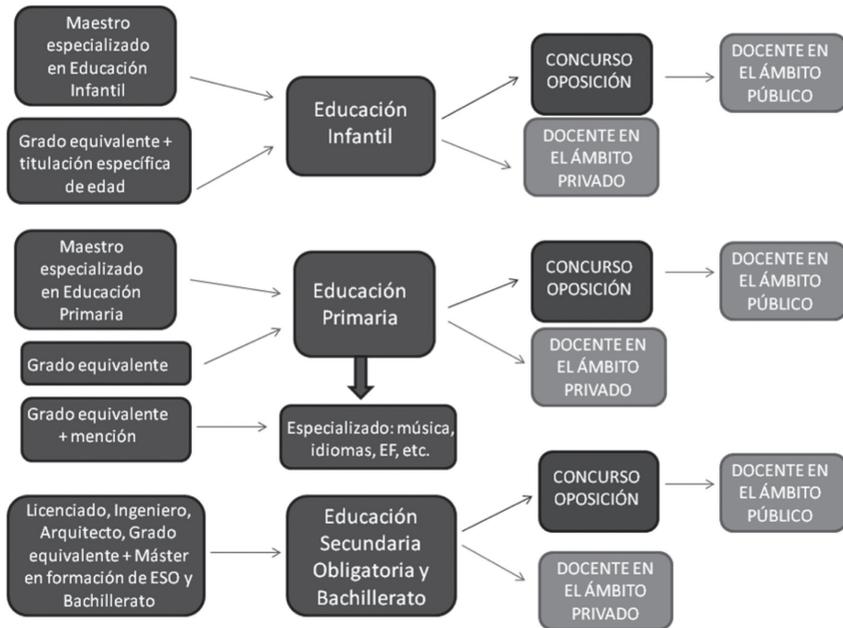
maestros de otras especialidades cuando las enseñanzas impartidas lo requieran.

En referencia al profesorado de educación primaria, es necesario tener el título de Maestro de educación primaria o el título de grado equivalente. La educación primaria será impartida por maestros, que tendrán competencia en todas las áreas de este nivel. La enseñanza de música, de educación física, de idiomas extranjeros o de aquellas otras enseñanzas que determine el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, serán impartidas por maestros con la especialización, llamada mención o cualificación correspondiente.

Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de grado equivalente, además del sistema de ingreso en la función pública docente será a través de concurso-oposición, convocado por las respectivas Administraciones educativas. En la fase de concurso se valorarán, entre otros méritos, la formación académica y la experiencia docente previa y la formación pedagógica y didáctica de nivel de posgrado. Para acceder al ejercicio docente es obligatorio estar en posesión del título del antiguo CAP (Curso de Aptitud Pedagógica) o del actual Máster Universitario en Formación para Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Una vez obtenidos los requisitos académicos, en la fase de oposición se tendrán en cuenta la posesión de los conocimientos específicos de la especialidad docente a la que se opta, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. Para la selección de los aspirantes se tendrá en cuenta la valoración de ambas fases del concurso-oposición, sin perjuicio de la superación de las pruebas correspondientes. El número de seleccionados no podrá superar el número de plazas convocadas. Asimismo, existirá una fase de prácticas, que podrá incluir cursos de formación, y constituirá parte del proceso selectivo.

Así quedaría el acceso al ingreso a la carrera docente:



### Características de la escritura de la carrera

La promoción interna de la carrera docente viene regulada por la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE).

Una de las opciones que se contempla en la norma es el ascenso a catedrático. En este caso, los funcionarios docentes de los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria, de profesores de escuelas oficiales de idiomas, de profesores de música y artes escénicas y de profesores de artes plásticas y diseño que quieran acceder a esta categoría de su respectivo cuerpo, deberán contar con una antigüedad mínima de ocho años en el correspondiente cuerpo como funcionarios de carrera. El sistema de acceso a los citados cuerpos será el de concurso, en que se valorarán los méritos relacionados con la actualización científica y didáctica, la participación en proyectos educativos, la evaluación positiva de la actividad docente y, en su caso, la trayectoria artística de los candidatos.

Los funcionarios de los cuerpos docentes clasificados en el grupo B,<sup>6</sup> a los que se refiere la vigente legislación de la función pública, podrán acceder a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y de profesores de artes plásticas y diseño. En las convocatorias correspondientes se valorarán

<sup>6</sup> Grupos de docentes a los cuales se les requiere estar en posesión del título de Técnico Superior.

preferentemente los méritos de los concursantes, entre los que se tendrán en cuenta el trabajo desarrollado y los cursos de formación y perfeccionamiento superados, así como los méritos académicos y la evaluación positiva de la actividad docente. Asimismo, se realizará una prueba que consiste en la exposición de un tema de la especialidad a la que se accede.

En las convocatorias de ingreso en los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y de profesores de artes plásticas y diseño se reservará un porcentaje de las plazas a las que se convoque para el acceso de estos funcionarios docentes, que deberán estar en posesión de la titulación requerida para el ingreso en los correspondientes cuerpos, así como haber permanecido en sus cuerpos de procedencia un mínimo de seis años como funcionarios de carrera. Quienes accedan por este procedimiento estarán exentos de la realización de la fase de prácticas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los aspirantes seleccionados que estén ocupando, con carácter definitivo en el ámbito de la Administración pública convocante, plazas del cuerpo y especialidad a las que acceden, podrán optar, en las condiciones que se establezcan en las respectivas convocatorias, por permanecer en las mismas.

Otra de las opciones de promoción es el acceso al cuerpo de inspectores de educación. Éste se realizará mediante concurso-oposición y los aspirantes deberán contar con una antigüedad mínima de seis años en alguno de los cuerpos que integran la función pública docente y una experiencia docente de igual duración. Las Administraciones educativas convocarán el concurso-oposición correspondiente sujeto a los siguientes criterios:

- En la fase de concurso se valorará la trayectoria profesional de los candidatos y sus méritos específicos como docentes, el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva y la pertenencia a alguno de los cuerpos de catedráticos a los que se refiere esta ley.
- La fase de oposición consistirá en una prueba en la que se valorarán los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa de los aspirantes, así como los conocimientos y técnicas específicos para el desempeño.
- En las convocatorias de acceso al cuerpo de inspectores, las administraciones educativas podrán reservar hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado a los profesores que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director.

Los candidatos seleccionados mediante el concurso-oposición deberán realizar para su adecuada preparación un periodo de prácticas de carácter

selectivo y al finalizarlo, se nombrarán, en su caso, funcionarios de carrera del cuerpo de Inspectores de educación.

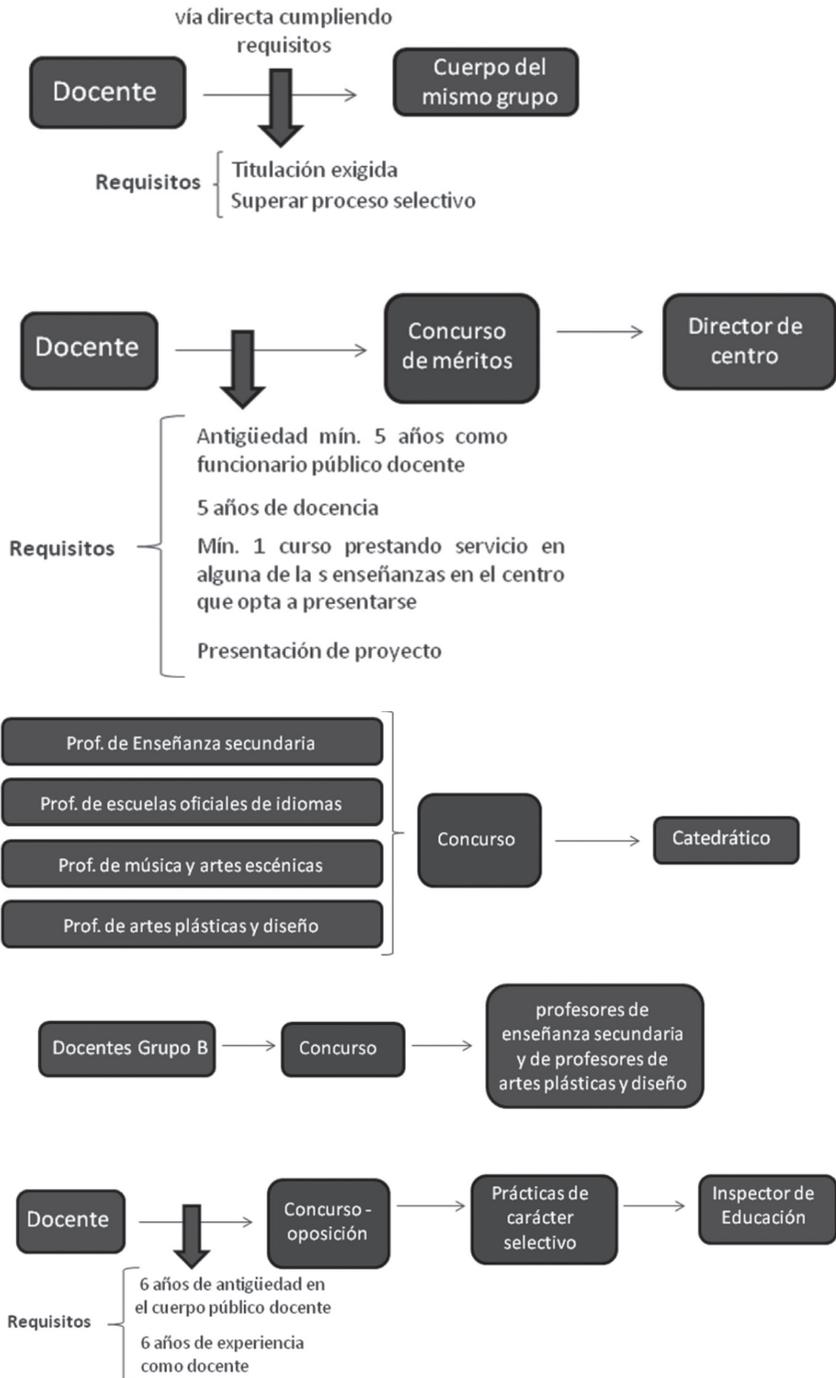
Y, por último, los funcionarios docentes podrán acceder, también, a un cuerpo del mismo grupo y nivel de complemento de destino, sin limitación de antigüedad, siempre que posean la titulación exigida y superen el correspondiente proceso selectivo. A este efecto se tendrán en cuenta su experiencia docente y las pruebas que en su día se superaron, quedando exentos de la realización de la fase de prácticas. Estos funcionarios, cuando accedan a un cuerpo, tendrán prioridad para la elección de destino.

Independientemente de las opciones de promoción interna, la LOE tiene en cuenta la opción de acceder al cargo de director. Para ello, se realizará un concurso de méritos donde los requisitos para concursar son los siguientes:

- Tener una antigüedad de al menos cinco años como funcionario de carrera en la función pública docente.
- Haber impartido docencia directa como funcionario de carrera, durante un período de igual duración, en alguna de las enseñanzas del centro por el que se opta.
- Estar prestando servicios en un centro público, en alguna de las enseñanzas del centro por el que se opta, con una antigüedad en ese cargo de al menos un curso completo al momento de publicarse la convocatoria, en el ámbito de la administración educativa convocante.
- Presentar un proyecto de dirección que incluya, entre otros, los objetivos, las líneas de actuación y la evaluación del mismo.

Como caso excepcional en el que se encuentran los centros específicos de educación infantil, los incompletos de educación primaria, los de educación secundaria con menos de ocho unidades, los que impartan enseñanzas artísticas profesionales, deportivas, de idiomas o los dirigidos a personas adultas con menos de ocho profesores, las administraciones educativas podrán eximir a los candidatos de cumplir alguno de los requisitos establecidos.

En el siguiente esquema se pueden observar las diferentes opciones de movilidad y promoción:



## Características del docente

El cuerpo de docentes –sector público de docentes– representa el 73% del total de docentes del país. Dicho colectivo difiere en pequeña escala con el sector privado en cuanto a alumnos por clase. Mientras el público tiene una media de 20 alumnos en primaria y 23,5 en secundaria, en el ámbito privado el número de alumnos asciende a 24,5 en la primaria y a 26 en la educación secundaria.

## Aspectos salariales

Según el artículo 22 del Estatuto Básico del Empleado Público –Retribuciones de los funcionarios–, las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias.

Las básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional y por su antigüedad en el mismo. En las retribuciones básicas se incluyen los componentes de sueldo y los trienios de las pagas extraordinarias.

En lo que concierne a las retribuciones complementarias, éstas son las que corresponden a las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, el rendimiento o los resultados alcanzados por el funcionario. Por lo tanto, en este último apartado se incluirían los llamados complementos de destino y específicos por el desempeño de cargos directivos, de coordinación didáctica pedagógica, tutorías u otras funciones.

Cabe puntualizar que con la situación económica de los recortes de los últimos años en España, el trabajador del sector público ha visto reducido su retribución salarial. En esta línea, los Gobiernos autonómicos han tomado medidas para reducir sus gastos, como es el caso de la CCAA de Catalunya que ha substituido los sexenios por estadios, ampliando, de esta manera, el primer período de compensación de antigüedad de 6 a 9 años.

En cuanto a la prestación de pensión por jubilación, para poder percibirla el período mínimo de cotización es de 15 años de servicios mínimos al Estado. La cuantía de la pensión ordinaria se determina aplicando al haber regulador (se fija anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada grupo de clasificación) el porcentaje establecido en función del número de años completos de servicios efectivos al Estado. No obstante, los pensionistas estarán sujetos a los límites<sup>7</sup> que anualmente fija la Ley de Presupuestos del Estado para las pensiones públicas. A la base o haber regulador que corresponda se aplicará el porcentaje que proceda de acuerdo con los años de servicio ofrecidos. En todo caso el docente debe haber cumplido los 65 años de edad y sólo si el número de años cotizados

---

<sup>7</sup> Para el año 2008, la cuantía íntegra anual de las pensiones públicas no podrá superar el importe de 33 383,14 euros.

es superior a 35 puede jubilarse con 60 años de edad. En la actualidad tanto la edad de jubilación como las condiciones para poder avanzarla a los 60 están en período de revisión y pueden cambiar.

## **5. Datos comparados sobre la carrera docente en Europa**

Con el objetivo de obtener una panorámica más amplia de la carrera docente en el continente europeo, en este apartado se proporcionan datos y reflexiones acerca de temas relevantes que atañen a la carrera docente en algunos países de Europa. En concreto se considerarán algunos aspectos de las responsabilidades del puesto docente, la relación entre salario y factores asociados a la carrera y el desarrollo profesional del docente, la selección del profesorado y la evaluación del desempeño docente.

Identificamos estos aspectos porque consideramos que orientan en buena medida los intereses del docente y conforman realmente su carrera y desarrollo profesional. En función de las tareas que se le encomienden, el docente presenta un interés formativo u otro y mayor o menor motivación para la innovación y la mejora. Y obviamente, en la medida en que la calidad con la que las desarrolle y la formación recibida contribuyan a su reconocimiento profesional y salarial, el docente las priorizará entre sus metas y objetivos a lo largo de su carrera. Son precisamente estas dimensiones de la actividad y profesión docente las que acaban configurando la cultura del docente y la manera de abordar y estimar su tarea.

Por otra parte, y más allá de la formación inicial, que es fundamental, los métodos de selección de los docentes a los que nos hemos referido al principio de este informe y los sistemas de evaluación de su desempeño son factores principales en la orientación de la carrera profesional del docente. Los métodos de selección marcan los primeros años que son también años de especial relevancia en la conformación profesional del docente y los sistemas de evaluación lo acompañan a lo largo de su vida profesional. Cuando estos últimos son realmente de evaluación y no de medición de resultados y orientan la mejora a partir de la práctica del docente son formativos, fomentan el aprendizaje continuo del docente en el lugar de trabajo y el interés del profesorado por completar su formación, lo que potencialmente comporta más calidad y éxito educativo en el sistema.

### **Las responsabilidades de los docentes**

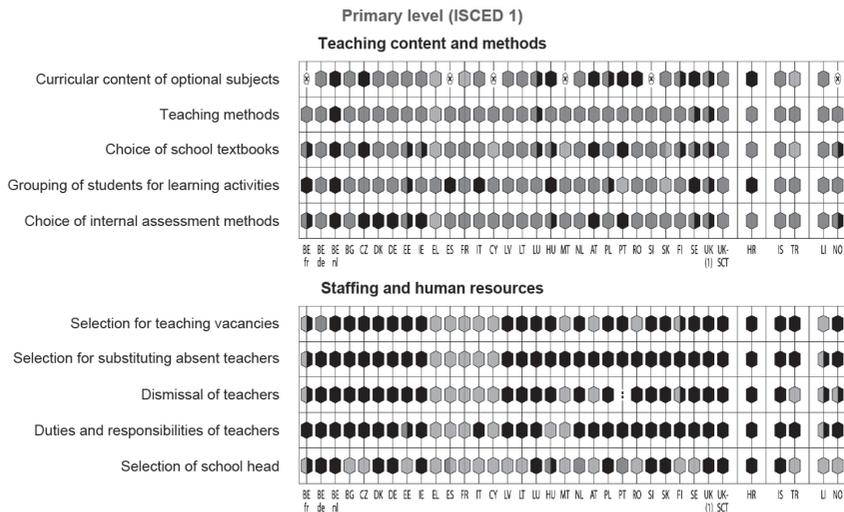
Si analizamos las tareas que se les encomiendan y que están relacionadas con la metodología y los contenidos de la enseñanza en comparación con las tareas relacionadas con las decisiones que afectan a la dirección y gestión de los recursos humanos, podemos afirmar que en general las primeras son competencias de los docentes mientras que las segundas lo son

de las autoridades educativas o de los equipos directivos de las escuelas. También se constata que en general no hay coincidencia en la distribución de responsabilidades de los docentes en los diferentes países.

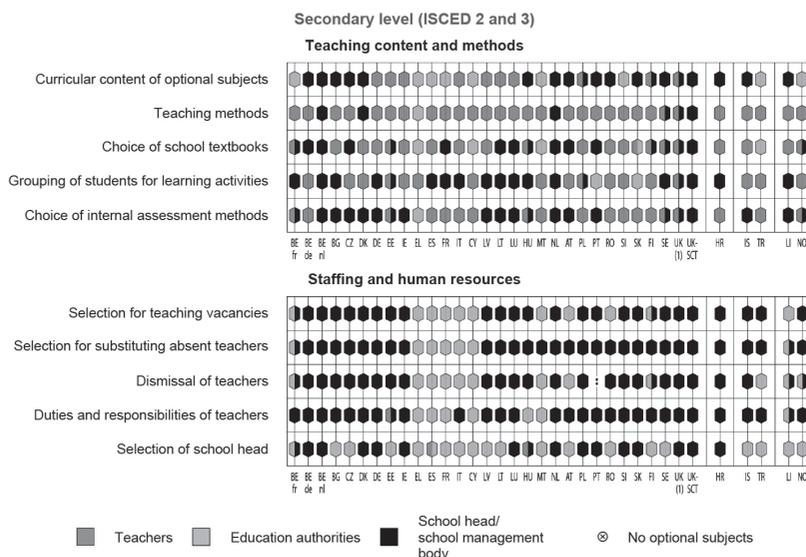
El informe Eurydice de 2013, en su apartado sobre los niveles de autonomía y responsabilidad de los docentes, identifica las siguientes:

- entre las primeras, la toma de decisiones sobre: contenidos curriculares y materias opcionales; métodos de enseñanza; selección de textos; decisión sobre la agrupación de alumnos en las actividades de aprendizaje; selección de métodos para la evaluación interna;
- entre las segundas, la selección del profesorado para cubrir las vacantes o sustituciones; la rescisión de contratos, el establecimiento y supervisión de obligaciones y responsabilidades del profesorado y la elección o designación del director del centro.

Tal y como se constata en las figuras siguientes, si nos fijamos en los países analizados en nuestro informe, en Francia y España se concede más autonomía a los docentes en relación con los métodos y contenidos de la enseñanza que en el Reino Unido. En el Reino Unido la gestión de los recursos corresponde a los equipos directivos y consejos de escuela, mientras que en España y Francia corresponde a las autoridades educativas. Cabe destacar al respecto que en España los docentes participan en la elección del director del centro a diferencia de Francia y el Reino Unido y de la gran mayoría de los países europeos. Hasta el momento, en España, la elección del director tiene lugar en el consejo escolar, en el que participan docentes, padres y madres de familia y representantes de alumnos.



Fuente: Eurydice, 2013: 104, Fig. E1

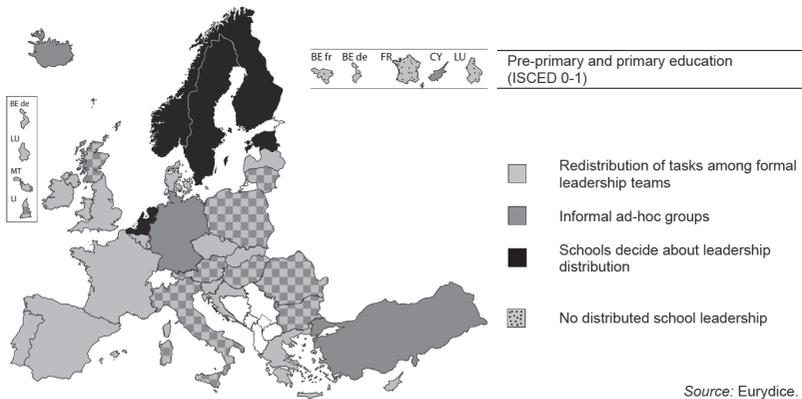


Fuente: Eurydice, 2013: 104, Fig. E1

Esta diferenciación entre responsabilidades en contenidos y métodos de aprendizaje y responsabilidades relacionadas con los recursos humanos y la dirección de los centros, se sitúa en el debate de si para ejercer las segundas es necesario previamente haber ejercido la docencia. Los datos nos muestran que en la mayoría de países europeos, el segundo tipo de responsabilidades –de dirección y gestión de recursos humanos– es competencia de las direcciones de centros y de los equipos directivos que son docentes.

A lo largo de su carrera, en ocasiones, el docente además de ejercer su tarea como tal participa también en tareas de gestión y dirección. En algunos países tales tareas exigen una especialización, en otros basta con la disponibilidad del docente y el apoyo del equipo del centro educativo. En términos generales para ejercer el cargo de director se necesita haber acumulado una cierta experiencia docente y en la mayoría de países existen programas específicos de formación para el desempeño de tareas directivas. Incluso en aquellos países en que tal formación no es una obligación específica para acceder al cargo de director, se ofrecen programas de formación especializados para tales fines. En la mayoría de los países, y en concreto los casos de Francia, España e Inglaterra, las funciones directivas se reparten entre los equipos directivos formales. El director está acompañado en su tarea por figuras como jefes de estudios y subdirectores. La información disponible muestra que sólo en casos excepcionales, tal como puede comprobarse en la figura que sigue, las tareas directivas se enfocan desde la perspectiva del liderazgo distribuido que supone reparto de funciones directivas entre el

profesorado o creación de grupos informales para programas y acciones específicas. Sin embargo si exceptuamos las tareas estrictamente gerenciales y vinculadas a la contabilidad, en la mayoría de países las tareas directivas son ejercidas por docentes que están o han estado en las aulas.



Fuente: Eurydice, 2013: 118, Fig. F5

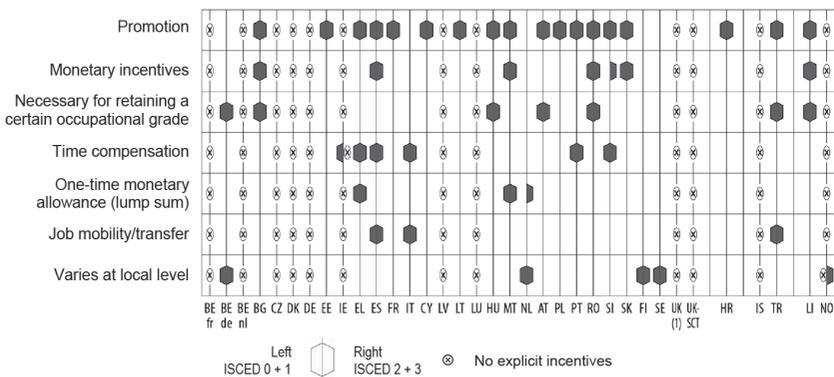
A pesar de que la literatura actual sobre dirección y liderazgo educativo apunta como óptimos aquellos enfoques de dirección en equipo en los que la autoridad se distribuye entre las personas que desempeñan funciones directivas en el centro y los docentes implicados en tarea de liderazgo, la realidad es más conservadora.

Lo que sí cabe destacar como conclusión es la variedad de responsabilidades del docente y la formación compleja y diversa que precisa. Los Gobiernos de los países enfatizan cada vez más la función del docente en la mejora de la calidad de la educación y el logro del éxito educativo. Se afirma que el docente no es sólo un instructor sino que debe ser un educador y que su tarea no consiste sólo en enseñar y lograr que los alumnos aprendan. La realidad nos muestra que los docentes asumen responsabilidades que van más allá de las relacionadas con los contenidos y métodos de aprendizaje. Asumen tareas relacionadas con la innovación en el aula, la gestión de la convivencia, la atención a la diversidad, la orientación y atención a las familias, la coordinación con los servicios de la comunidad y, potencialmente, tareas de dirección. Las dinámicas sociales y la literatura y los estudios e investigaciones sobre educación apuntan a la necesidad de un docente polivalente que, además de ser un experto en algún ámbito del conocimiento y en su enseñanza y aprendizaje, sea un educador interesado en abordar su tarea profesional en toda su complejidad y actualidad. Por ello el desarrollo profesional del docente a lo largo de su vida y no sólo su formación inicial adquiere especial relevancia. Un profesional que debe estar capacitado

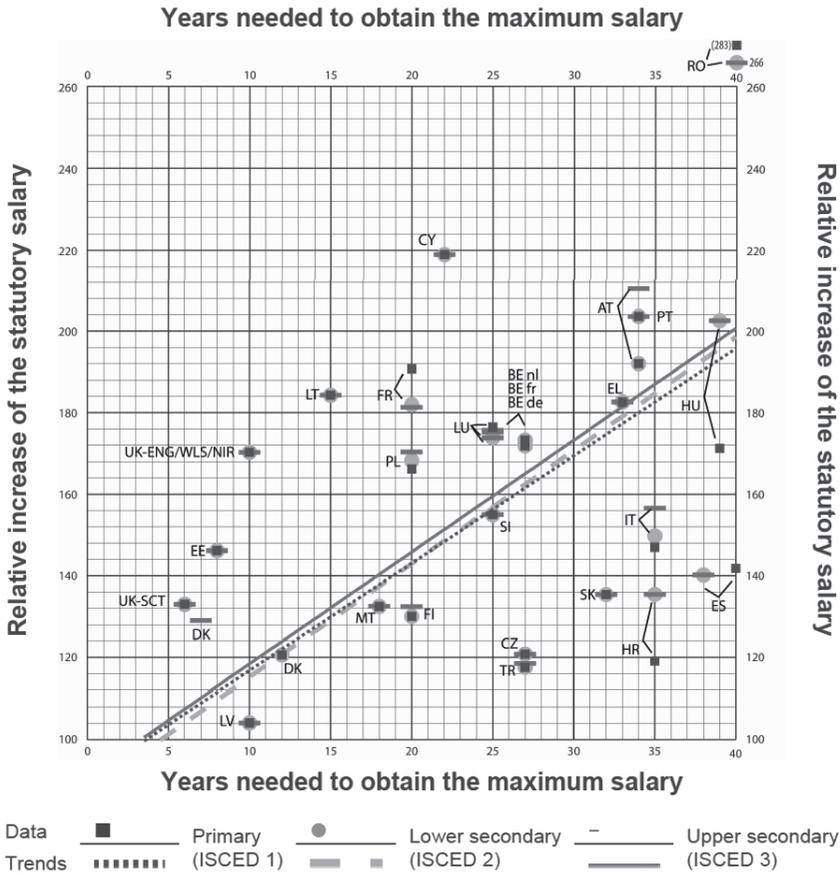
para abordar tareas tan diversas debiera disponer a lo largo de su carrera de suficientes ofertas de segundas formaciones, de especialización o nuevas, de posgrado y de formación continua. En consecuencia la vida profesional del profesorado debería estar relacionada con una carrera docente que le permitiera disfrutar de programas de formación continua para asumir de manera óptima tales tareas. También sería deseable que esta diversidad de responsabilidades y actividades formativas tuviera un reflejo claro en el reconocimiento social y salarial del docente.

**Los salarios de los docentes**

El reconocimiento social y salarial asociado a la formación y a la contribución del docente a la mejora de la calidad de la educación al que aludimos en el párrafo anterior es diferente según países. En la mayoría de ellos el reconocimiento se transforma en promoción y sólo en algunos en incentivos monetarios, incrementos salariales o complementos retributivos en la misma categoría.



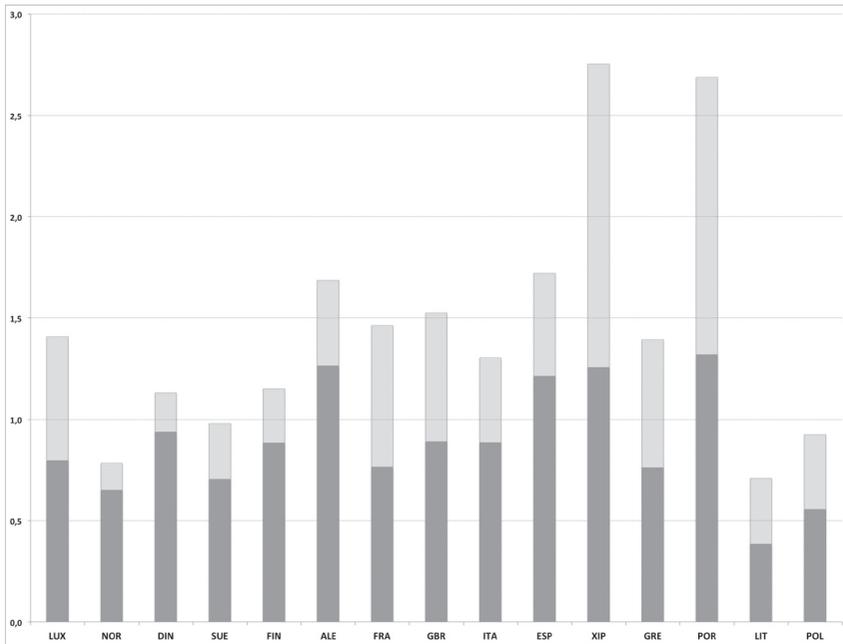




Fuente: Eurydice, 2013: 81, Fig. D7

Como puede comprobarse, en España, más que por antigüedad el salario máximo se alcanza por ancianidad. En España se alcanza el máximo de un 140% sobre el salario de inicio a los 35 años de ejercicio mientras que en Reino Unido se obtiene casi un 170% al cabo de diez años o en Francia el 180% del salario de inicio con veinte años de ejercicio.

Los datos muestran que en la mayoría de países el salario mínimo de los docentes de primaria y de secundaria es inferior al PIB per cápita y la jornada laboral similar a la de otras profesiones. La jornada laboral incluye horas de docencia en aula y de preparación, evaluación, reuniones de trabajo de equipo docente y atención a alumnos y familias y supone en la mayoría de países entre 35 y 40 horas de dedicación a la semana. Las diferencias más significativas en relación con otras profesiones son los periodos de vacaciones y las mayores posibilidades de conciliación entre vida laboral y vida familiar.

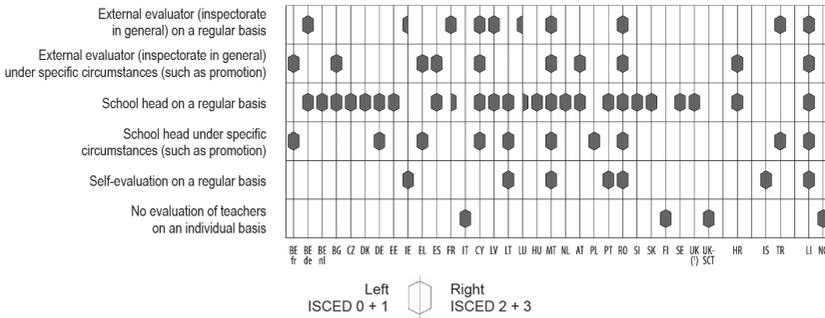


Fuente: Eurydice, 2012; elaboración propia.

### La evaluación del desempeño docente

La evaluación de la calidad de la educación y de los resultados de aprendizaje de los alumnos se ha incorporado a lo largo de los últimos años en la práctica totalidad de países europeos. Esta práctica no está igualmente extendida en el caso de la evaluación del desempeño del docente aunque, como puede comprobarse en la figura que sigue, la totalidad de países disponen de algún dispositivo que lo evalúe. Los dispositivos más utilizados consisten en valorar el desempeño del docente a título individual y solamente en Italia, en Finlandia, en Escocia y en Noruega los dispositivos son más sistémicos y complejos. La evaluación externa por parte de la inspección o la interna por parte de los directores de los centros, ya sea con carácter regular o en circunstancias específicas, como por ejemplo en el caso de reconocimientos de méritos para la promoción, son los dispositivos más utilizados. En el caso de los países mencionados que no realizan la evaluación del docente a título individual los sistemas son más complejos y apuntan a modelos de evaluación formativa que propicien una mejora en la globalidad de los centros y no sólo mediciones o valoraciones de desempeños individuales.

En síntesis, como puede comprobarse a continuación, en la mayoría de países el profesorado es evaluado regularmente por el director del centro o por la inspección. Es decir que quien evalúa coincide con quien selecciona.



Fuente: Eurydice, 2013: 98, Fig. D16

## 6. Elementos de discusión

En este último apartado de este informe de síntesis, recogemos, a modo de discusión, algunas tendencias generales que se han identificado en la carrera docente en Europa a tenor de los datos recogidos, para exponer a continuación algunos de los retos que consideramos principales.

### Tendencias

En primer lugar detectamos una diversidad de modelos sobre lo que significa ser docente en los países europeos. No podemos hablar de un modelo europeo sobre la carrera y la realidad de ser docente. Los datos e informaciones muestran la coexistencia de modelos en los que con mayor o menor intensidad la tensión se encuentra entre los poderes centrales de cada país y los más próximos al territorio. ¿La carrera docente está definida y acompaña al docente de manera uniforme y al margen de su lugar de trabajo o es influida y modulada en función de las necesidades y del contexto en el que desempeña su tarea? Este debate se ha acusado en la medida en que la diversidad de responsabilidades que asume el docente, además de la estrictamente lectiva, lo obligan a un conocimiento más profundo y a una atención más personalizada a alumnos y familias. Para algunos países la proximidad de la autoridad que incide en la carrera docente de éste es una garantía de eficiencia y eficacia porque conoce mejor el contexto y el trabajo del docente. Para otros unos estándares establecidos por la autoridad

central o regional son la garantía de que el docente reúne las condiciones necesarias para ejercer su función.

En segundo lugar identificamos que la mayoría de países consideran que los docentes con una preparación adecuada son quienes deben asumir las tareas de dirección y gestión de los centros. Esta tendencia y el creciente número de responsabilidades que se les atribuyen ponen de manifiesto que la formación del docente debe entenderse en el marco de un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida del que la formación inicial sólo es una primera fase.

En tercer lugar constatamos en la mayoría de países una falta de argumentación y equilibrio a efectos salariales entre los complementos por antigüedad y los incentivos por calidad en el desempeño docente. La tarea docente –en especial la lectiva– no es sostenible por períodos superiores a veinticinco o treinta años para muchas personas. Por este motivo las retribuciones salariales no pueden depender excesivamente de la antigüedad sin más como ocurre en algunos países. Los incentivos por calidad deben estar orientados realmente a la mejora de la calidad y no ser incentivos de puro trámite que se justifiquen por la participación en actividades de formación; se debe evaluar su impacto en la práctica docente, en el aprendizaje de los alumnos y en la calidad del centro.

En cuarto lugar los datos sobre los métodos de selección del profesorado confirman que esta tarea sigue planteándose en algunos países como una cuestión de Estado –central o regional– y en otros como una tarea en la que la comunidad y la autoridad local deben desempeñar un importante papel. Esta cuestión vuelve a enfatizar la primera de las tendencias consideradas sobre el modelo de carrera docente. Existe una clara relación entre quien selecciona, quien garantiza la carrera y quien evalúa.

A través del estudio constatamos que efectivamente estamos en un proceso de construcción europea que también influye e influirá en cuestiones como las que conforman la carrera docente. Pero siempre en un contexto de diversidad, combinando la mirada en clave europea con el tacto y el oído a la realidad más próxima. Efectivamente hemos avanzado, aunque manteniendo la diversidad, en hacer más comparables los modelos de formación y en interesarnos en lo que hacen y en cómo lo hacen los otros, pero no compartimos una cultura común sobre la vida profesional y la carrera del docente.

A lo largo de las últimas dos décadas, los países europeos hemos vivido dos procesos que han contribuido de forma muy notable a la construcción de Europa: los programas de intercambio y movilidad de estudiantes y el proceso de convergencia hacia el Espacio Europeo de Educación Superior. El primero propicia un auténtico aprendizaje informal de ciudadanía europea. El proceso de construcción del EEES, el Proceso de Bolonia, los acuerdos de las diferentes Conferencias de Ministros Europeos de Educación Superior y de las Universidades impulsan un conjunto de decisiones que consiguen

que los países avancen de manera armónica en algunos aspectos formativos de carácter estructural y en el establecimiento de criterios compartidos que permitan poner en marcha marcos de cualificaciones para la educación superior que sean comparables con su equivalente europeo. Estos acuerdos, como el adoptado por la Conferencia de Ministros en Bergen en 2005 al proponer un marco comprensivo de cualificaciones para el espacio europeo de educación superior, construido sobre los denominados “descriptores de Dublín”, han permitido, por ejemplo, avanzar hacia la elaboración de mapas de cualificaciones nacionales con sus niveles de aprendizaje, resultados de aprendizaje y descriptores, identificando los descriptores de ciclo para el marco integrador europeo. Los marcos relativos a la formación son más comparables. Pero no hemos avanzado más allá.

### Retos comunes

Sugerimos a continuación algunas líneas de reflexión a modo de retos comunes en relación con la carrera docente.

La realidad social y educativa está mostrando que la escuela y la profesión docente están en el centro de la mirada de la mayoría de agentes sociales y económicos. El éxito educativo de un país y de una región del planeta depende en gran medida de la calidad de sus escuelas y de los aprendizajes de sus alumnos. La profesión docente no puede entenderse como un mero oficio por muy eficiente que sea ni por supuesto como una dedicación laboral cualquiera aunque alcance la jornada completa. Requiere un nivel de compromiso personal y social que es alcanzable con una buena formación inicial y una carrera docente adecuada. Es una profesión que debe abordarse en clave de complejidad y en la que no basta con trabajo y formación a título individual. Una profesión en la que se debe ser capaz de trabajar en equipo, plantearse objetivos, evaluar y aceptar que sean evaluados su práctica y sus resultados como docente para orientar las mejoras. En definitiva, una vida profesional que debiera conformar una carrera docente en función del reconocimiento y valoración de tal ejercicio profesional y no una carrera docente que establece estándares alejados de la práctica y del territorio y la escuela en la que desempeña su tarea.

Obviamente, en los países que no concurren es prioritario establecer las condiciones laborales y económicas necesarias para ejercer la profesión en condiciones adecuadas, pero además en todos los países es fundamental establecer las condiciones para que la profesión docente se viva con bienestar y contribuya al bienestar de la escuela y de la comunidad próxima. Identificar cuáles son las competencias y capacidades que son necesarias para ello debe ser uno de los retos comunes que hay que abordar tanto en nuestros países como en las regiones del MERCOSUR y de Europa, objeto de este análisis. La carrera docente no debe estar jalonada sólo por incentivos

económicos y reconocimiento de méritos para la promoción y el ejercicio de funciones directivas. También debe contemplar compromiso por parte de las autoridades –al nivel que corresponda– para dedicar recursos humanos y económicos destinados a procesos de acompañamiento de los docentes y un compromiso de formación continua, a medida, en el lugar de trabajo y fuera de él, que contribuya al bienestar al que nos referíamos. Una carrera docente que comporte ascensos y reconocimiento económico pero también disponibilidad de recursos para la formación, la innovación y la mejora en clave de equipo y de centro. Una carrera docente que contemple reconocimientos en especie y no sólo dinerarios ni de escalafón. Que incorpore la evaluación del desempeño también en clave de centro y con visión no sólo de revisión de lo hecho sino con carácter prospectivo.

Un segundo reto consiste en encontrar la mejor manera de abordar la construcción de un espacio común en el que compartir a nivel regional sin perder la perspectiva de lo propio de cada país y en cada país lo común y lo local. El trabajo colaborativo entre instituciones de formación y administraciones educativas junto a docentes de aula y docentes con responsabilidades de centro de diferentes lugares debe figurar en las agendas de los planes estratégicos que puedan proponerse para avanzar en la construcción de espacios comunes en la profesión docente. La mirada internacional, el aprendizaje de lo que hacen en otros lugares y países ante problemas semejantes y la reflexión sobre la práctica y realidad educativa propias son un factor de convergencia respetuoso con la diversidad, formativo para los que participan y que propende a cambios y mejoras.

Un tercer reto se refiere al debate entre políticas de proximidad y políticas de centralidad del sistema en relación con la carrera docente. Por lo dicho y analizado conviene atender los intereses legítimos de las autoridades educativas centrales y regionales y a la vez establecer los dispositivos que garanticen el compromiso del docente con la escuela, la comunidad y los agentes del territorio lo que habitualmente es más fácil a través de la autoridad local. Tanto en la selección como en la evaluación del desempeño y el reconocimiento de méritos o derechos para disponer de recursos para la formación, la innovación y la mejora de la calidad es un debate clave. La calidad y el éxito de la educación de un país y no sólo de algunos de sus ciudadanos o sectores de población se logra mediante políticas que apuesten a la vez por la excelencia en los aprendizajes de sus alumnos y por la equidad en el conjunto del sistema y en particular en el territorio. Estos objetivos son complejos, pero son más posibles mediante políticas educativas de proximidad, en clave de territorio y no sólo escolares sino educativas en sentido amplio. Obviamente las políticas de proximidad sin más pueden producir efectos no deseados o contrarios a los perseguidos si no se adoptan las medidas necesarias que compensen la precariedad de

recursos en las zonas más desfavorecidas. Ahondando en el reto se trata de diseñar políticas de recursos globales para acciones decididas localmente.

Por último un cuarto reto se refiere a las diferentes responsabilidades de los docentes y a las posibles nuevas profesiones que aquéllas puedan generar en un futuro inmediato. Son actividades profesionales necesarias para una escuela en transformación y una sociedad y unas familias en proceso también de cambio cualitativo. En la mayoría de casos estas responsabilidades se han ido asumiendo de forma natural, por acumulación de exigencias de la sociedad y del propio sistema. Nos referimos, por ejemplo, a responsabilidades en relación con la selección de materiales de aprendizaje en la sociedad de las tecnologías del aprendizaje y la comunicación –no sólo de libros de texto–, al trabajo con las familias o a las tareas de dirección y liderazgo educativo, cada vez más complejas.

Se trata de nuevas responsabilidades docentes o de nuevos ejercicios profesionales. La carrera docente tiene en todos los países un problema principal. El docente que ha sido alumno desde los primeros años de edad, ingresa en un centro de formación de docentes para acceder después a un centro donde será docente. Siempre en el mismo escenario, el escenario de la escuela. Pocos países aprovechan los recursos y la formación que tienen los docentes para desempeñar tareas que no sean las propias de aula frente a alumnos. Probablemente las nuevas necesidades que plantea la sociedad y que reclaman preparación y formación específicas pueden ser un buen motivo para pensar una carrera docente más abierta a nuevas profesiones educativas en las que haber sido docente pueda ser un merito o una condición.

En resumen el reto más importante que tienen los países es lograr que la carrera docente genere más bienestar en las escuelas y más calidad en la educación y en los resultados de los aprendizajes de los alumnos. Para ello la carrera docente debe también generar bienestar en el profesorado. No sólo proteger los derechos de los que cumplen sino estimular a aquéllos que se comprometen con sus alumnos, con las familias y con el logro de más calidad, equidad y éxito educativo.

## Referencias

- CCOO-Comisiones Obreras (2013), *Retribuciones 2013 Profesorado Enseñanza Pública*. Disponible en: <http://www2.fe.ccoo.es/andalucia/docupdf.aspx?d=9937&s=> [Consultado el 29 de julio de 2013].
- Departament d'Ensenyament (2012), *Proposta de revisió de l'actual sistema de reconeixement d'estadis docents*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Department for Education (2013). <http://www.education.gov.uk/> [Consultado el 29 de julio de 2013].

- DEPP Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (2012), *Repères et références statistiques 2012*, publicado por Insee (Institut national de la statistique et des études économiques). Disponible en: [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&id=3840#tableaux](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=3840#tableaux) [Consultado el 29 de julio de 2013].
- España (2007), Ley 07/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, *Boletín Oficial del Estado* del 13 de abril de 2007, núm. 89.
- (2006), Ley Orgánica 2/2006 de Educación, *Boletín Oficial del Estado* del 4 de mayo de 2006, núm. 106, pp. 17183-17184, 17192, 17198-17199.
- (2010), *Datos y cifras. Curso escolar 2010/2011*, Madrid, Ministerio de Educación.
- Eurydice (2012), *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2011/12*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- (2013), *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Green, F., Machin, S., Murphy, R. y Zhu, Y. (2008), *Competition for Private and State School Teachers*, Centre for the Economics of Education, London. Disponible en: <http://cee.lse.ac.uk/ceedps/ceedp94.pdf> [Consultado el 29 de julio de 2013].
- Francia (1990), Décret n°90-680 du 1 août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles, *Légifrance*. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000350637&categorieLien=cid> [Consultado el 29 de julio de 2013].
- (2012), *Guide de l'enseignant du 1er degré*, Direction des services départementaux de l'éducation nationale. Disponible en: [http://www.dsden93.ac-creteil.fr/spip/IMG/pdf/D7\\_-\\_Traitements.pdf](http://www.dsden93.ac-creteil.fr/spip/IMG/pdf/D7_-_Traitements.pdf) [Consultado el 29 de julio de 2013].
- (2012), *Pensions*. [bercy.gouv.fr](http://www.pensions.bercy.gouv.fr). [Consultado el 31 de julio de 2013].
- Instituto de Evaluación (2011), *Sistema estatal de indicadores de la educación*, Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- Inglaterra (2008), *Professional Standards for Qualified Teacher Status and Requirements for Initial Teacher Training (2008)*, Training and Development Agency for Schools. Disponible en: <http://www.rbkc.gov.uk/pdf/qts-professional-standards-2008.pdf> [Consultado el 29 de julio de 2013].
- (2012), *Teachers' Standard in England from September 2012*. Disponible en: <http://www.education.gov.uk/> [Consultado el 29 de julio de 2013].
- (2013), *Teachers' pensions*. Disponible en: [www.teacherspensions.co.uk/](http://www.teacherspensions.co.uk/) [Consultado el 30 de julio de 2013].

- IUFM - Instituts Universitaires de Formation des Maitres (2005), <http://www.iufm.education.fr> [Consultado el 30 de julio de 2013].
- Ministère d'éducation nationale (2012), <http://www.education.gouv.fr/> [Consultado el 30 de julio de 2013].
- National Statistics (2010), *Schools, pupils and their characteristics: January 2010*, England, Government publication (SFR09/2010).
- (2013), *Schools, pupils and their characteristics: January 2013*, England, Government publication (SFR21\_013).
- Shepherd, J. (2013), «Primary school pupils face rise in large classes», *The Guardian*. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/education/2013/apr/13/primary-school-large-classes> [Consultado el 29 de julio de 2013].

## Abreviaturas

### Códigos Unesco de etapas educativas

ISCED0: Preprimaria. Normalmente antes de la educación obligatoria, que en Europa mayoritariamente se sitúa en los 5-6 años de edad.

ISCED1: Primaria. Coincide con el inicio de la escolarización obligatoria y se orienta a desarrollar las competencias básicas en un estado inicial. Acostumbra a tener una duración entre 5 y 6 años.

ISCED2: Secundaria básica. En todos los países coincide con el final de escolarización obligatoria. Tiene una duración variable, entre 4 y 5 años. Puede tener un formato comprensivo (sin separación de itinerarios) o selectivo (que suele dividirse en formación profesional y formación para el bachillerato).

ISCED3: Secundaria superior. De carácter no obligatorio en la mayoría de países europeos, se presenta en dos modalidades: formación profesional de grado medio y bachillerato. Ambas modalidades conducen a estudios superiores.

ISCED4: Estudios postsecundarios no superiores. Se trata de una formación especializada que puede tener un carácter profesionalizador sin estar encuadrada en la educación superior. En España no existe oferta de este nivel

ISCED5A: Estudios superiores de carácter universitario de primer nivel. En España corresponde al grado universitario; en Francia, a la *licence*; en el Reino Unido, al *bachelor*. La UNESCO modifica este código a partir de 2014.

ISCED5B: Estudios superiores profesionalizadores no universitarios. En España corresponde a los Ciclos Formativos de Grado Superior. La UNESCO modifica este código a partir de 2014.

### Códigos de países

AT: Austria

BE: Bélgica

BE de: Bélgica – Comunidad germanoparlante  
BE fr: Bélgica – Comunidad francesa  
BE nl: Bélgica – Comunidad flamenca  
BG: Bulgaria  
CY: Chipre  
CZ: República Checa  
DE: Alemania  
DK: Dinamarca  
EE: Estonia  
EL: Grecia  
ES: España  
EU-27: Unión Europea  
FI: Finlandia  
FR: Francia  
HU: Hungría  
IE: Irlanda  
IS: Islandia  
IT: Italia  
LI: Liechstentein  
LT: Lituania  
LU: Luxemburgo  
LV: Letonia  
MT: Malta  
NL: Países Bajos  
NO: Noruega  
PL: Polonia  
PT: Portugal  
RO: Rumanía  
SE: Suecia  
SI: Eslovenia  
SK: Eslovaquia  
TR: Turquía  
UK: Reino Unido  
UK-ENG: Reino Unido – Inglaterra  
UK-NIR: Reino Unido – Irlanda del Norte  
UK-SCT: Reino Unido – Escocia  
UK-WLS: Reino Unido – Gales

## **SOBRE LOS AUTORES**

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter intergubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. Su Oficina Regional en Argentina fue seleccionada, teniendo en cuenta su experiencia en proyectos internacionales y su trayectoria en investigación educativa y en formación docente, por el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM) para elaborar este estudio sobre la normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR.

El trabajo tuvo por objetivo analizar las normas del trabajo docente de los países que integran el PASEM en clave comparada entre sí y con otros sistemas normativos de la Unión Europea: España, Francia y Reino Unido. Para realizarlo se convocó a especialistas de reconocida trayectoria en el campo de la formación docente.

### **Coordinadora y experta Argentina**

**Roxana Perazza** es licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte Políticas públicas e investigación para la toma de decisiones FLACSO. Es especialista en políticas públicas. (FLACSO). Ha sido Subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -2000/03- y luego fue Secretaria de Educación desde el 2003 hasta el 2006. Actualmente se desarrolla como consultora independiente y asesora a gobiernos en diversos países. Es asesora de la Comisión de Educación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ha escrito numerosas publicaciones y artículos sobre diversos temas relacionados con el área de políticas educativas. También es consultora principal en el proyecto de investigación y desarrollo Tizapapel&Byte. Dirige una colección de educación y política en la Editorial Aique. Es docente en diversas instituciones.

### Experto Brasil

**Julián Gindin** es doctor en Sociología por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) y profesor de la Facultad de Educación de la Universidade Federal Fluminense (UFF). Integra la Rede de Estudos sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação (Rede ASTE) y el Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (NUPET-IESP).

### Experta Uruguay

**Isabel Achard** es profesora de Derecho y Sociología (IPA), magister en Educación (Universidad Católica del Uruguay, UCU), facilitadora y auditora del Sistema de Calidad Educativa PCI (UCU-Deusto), especialista en Evaluación de aprendizajes (UCU), doctoranda en Educación (UNLP). Docente de postgrados en UCU y FLACSO Uruguay. Coordinadora Académica del Postgrado en Gestión Educativa (UCU).

### Experta Paraguay

**Ana Vitar** es profesora universitaria y especialista de la Organización de Estados Iberoamericanos; su trayectoria profesional está vinculada con el estudio de las políticas de educación y, más recientemente, el trabajo docente, campos en los cual ha realizado actividades de investigación y formación. Ha coordinado, entre otras publicaciones, *Políticas de educación. Razones de una pasión* (Buenos Aires, Miño y Dávila-OEI, 2006) y *Gestão de Inovações no Ensino Médio. Argentina, Brasil, Espanha* (Brasília, Liber Livro Editora-OEI, 2006).

### Expertos Unión Europea

**Enric Prats Gil** es doctor en Pedagogía y profesor agregado de Pedagogía Internacional, en la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona. Jefe de la Sección de Educación y Comunidad del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona. Miembro del Grupo de Investigación de Educación Moral. Director del Máster en Educación, Globalización y Transformación Social. También coordina el Seminario de Educación en Valores del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona.

**Miquel Martínez Martín** es doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, es catedrático de Teoría de la Educación y miembro del Grupo

de Investigación de calidad sobre Educación en Valores y Desarrollo Moral (GREM) de la Universidad de Barcelona. Ha sido director del Instituto de Ciencias de la Educación, decano de la Facultad de Pedagogía y vicerrector de la Universidad de Barcelona. Actualmente es el coordinador del Programa de mejora e innovación en la formación inicial de maestros que impulsa el Consejo Interuniversitario de Catalunya. Su actividad académica está centrada en: educación en valores, aprendizaje ético, y educación para la ciudadanía; formación del profesorado; política educativa y prospectiva de la educación; y política docente y de estudiantes en educación superior.

### **Otros colaboradores:**

**Nancy Montes** es licenciada en Sociología y especialista en técnicas de medición de indicadores sociales y demográficos (UBA). Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Integra el equipo de especialistas de la Organización de Estados Iberoamericanos. Es coordinadora e investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación de la FLACSO. Coordina el seminario “La educación secundaria: principales temas y problemas en perspectiva latinoamericana” e integra el staff de la Revista Propuesta Educativa. Es docente en cursos de posgrado de universidades nacionales y de FLACSO. Ha realizado trabajos de consultoría para IPE-UNESCO, UNIPE y BID.

**María Mercedes Chiappe.** Es magister en Administración y Políticas Públicas, egresada de la Universidad de San Andrés. Actualmente trabaja para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la Secretaría de Empleo.

**Pablo Gustavo Lapenda.** Consultor legal en Educación. Abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires, licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona (España), Diploma Superior en Ciencias Sociales - Mención Gestión Educativa - FLACSO (Argentina), actualmente es coordinador de Desarrollo Normativo del Instituto Nacional de Formación Docente del Ministerio de Educación (Argentina), fue consultor legal (2000-2003) de la Dirección General de Educación Superior del G.C.A.B.A.

## PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR

La realización del estudio **Normativa de los Sistemas de Formación Docente** surge en el marco de las acciones del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM).

El Programa es fruto del Convenio sustanciado entre la Comisión Europea y Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es contribuir al proceso de integración regional y a la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación docente en el marco del Plan Estratégico del Sector Educativo del MERCOSUR.

Uno de los resultados esperados del programa se refiere al *reconocimiento mutuo de estudios y títulos de formación docente a nivel regional*. Con esta publicación, y como insumo para el diseño de esta política, compartimos este estudio que analiza la normativa que regula el trabajo de docentes en los cuatro países del MERCOSUR y de tres países de la Unión Europea.

Entendemos que la producción de conocimiento sistematizado y actualizado en el campo de la educación es un aporte clave para la definición de políticas públicas que contribuyan a la integración regional.