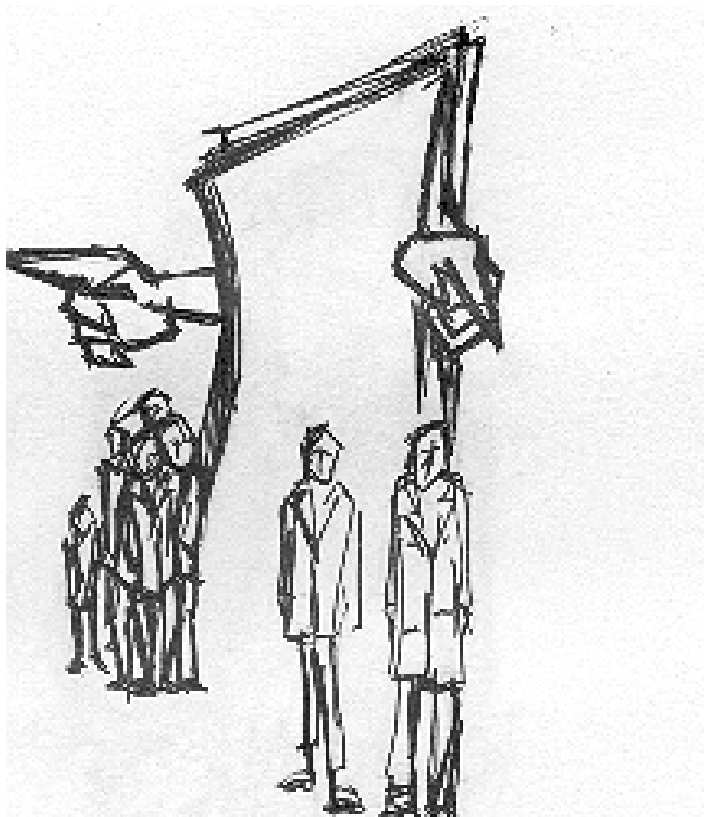


# ¿Qué regulan los Estatutos Docentes?

Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa

**Analía Ivanier, Analía Jaimovich, Adriana Migliavacca,  
Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada**





# ¿Qué regulan los Estatutos Docentes?

Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa

Analía Ivanier, Analía Jaimovich, Adriana Migliavacca,  
Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada

Junio de 2004

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN

EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS

Av. Corrientes 1543

C1042AAB Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel. (5411) 5077-8000

<http://www.cculturalcoop.org.ar>

e-mail: [uninfo@cculturalcoop.org.ar](mailto:uninfo@cculturalcoop.org.ar)

**Director:** Floreal Gorini

**Consejo editorial:** Mario José Grabivker (coordinador) Daniel Campione  
Ana María Ramb / José Luis Bournasell / Jorge Testero

**Ilustración de tapa:** Romina D'errico

© Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial.

ISSN: 1666-8405

## Índice general

Prólogo	7
Introducción	9
<i>Parte I.</i>	
<i>Acerca del trabajo docente.</i>	
Los estatutos docentes como expresiones de relaciones de poder	12
Una mirada histórica de las reivindicaciones y demandas laborales docentes	16
<i>PARTE II.</i>	
<i>¿Qué regulan los estatutos docentes? Una reconstrucción de sus contenidos</i>	25
Definición docente: representaciones en torno a la docencia	25
Deberes y derechos del docente	27
Carrera docente: recorridos, valoraciones y límites	34
Condiciones laborales: derechos y «reveses» del docente como trabajador	53
<i>Algunas consideraciones finales</i>	77
Bibliografía	86



## PRÓLOGO

En los últimos años, las discusiones en torno a la definición de una nueva carrera docente ocupan un lugar central en los debates sobre política educativa. El discurso hegemónico de la década de los 90 presentó las propuestas de flexibilización de las relaciones laborales como la única alternativa para transformar la carrera docente. Derogar los estatutos y establecer una carrera docente basada en el mérito fue uno de los objetivos centrales de la denominada «transformación educativa» inspirada en principios neoliberales. Las estrategias implementadas estuvieron acompañadas de una retórica centrada en la «profesionalización» y «autonomía» de los docentes; estrategias que fueron diseñadas por los especialistas con escasa participación del sector docente.

La reforma fue impulsada desde un modelo cerrado y totalizante –acorde al modelo del pensamiento único– como la única solución posible frente a la crisis del sistema educativo. Este hecho posicionó a los diferentes actores del sistema ante la disyuntiva de legitimar y aceptar el «único modelo posible de reforma» u oponerse a él. Hasta el momento, el «debate» sobre la modificación de los estatutos consistió en una confrontación entre la propuesta neoliberal de desregulación y flexibilización del trabajo, y la oposición gremial docente. Es en este contexto en el cual debe entenderse la defensa de los estatutos por parte del sector docente, aún cuando exista consenso en la necesidad de su revisión.

El presente trabajo se propone aportar al debate sobre el tema desde un claro posicionamiento de defensa de los derechos conquistados por los trabajadores de la educación.

La pregunta que titula este trabajo, «*¿qué regulan los estatutos docentes?*», constituye el punto de partida a la vez que el hilo conductor que atraviesa todo el trabajo, analizando cómo en esta regulación se ponen en tensión las diferentes definiciones y representaciones que históricamente se construyeron en torno a la docencia. De este modo, se recupera una perspectiva histórica, a la vez que se posiciona al Estatuto del Docente Nacional como punto de referencia y comparación que orienta el estudio minucioso de los estatutos provinciales, focalizando el análisis en las regulaciones de los trabajadores de educación básica.

El estudio de los estatutos docentes como leyes que explicitan y objetivan relaciones de poder, analiza las concepciones en torno a la docencia y al Estado que subyacen a los mismos, así como las tensiones que han atravesado históricamente el campo de la educación, por ejemplo las que se manifiestan entre lo profesional, lo técnico y lo vocacional, o entre lo nacional y lo regional.

A partir de las diferencias y semejanzas entre los diferentes estatutos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de todos ellos respecto del modelo del Estatuto Nacional, se reconstruyen las imágenes en torno a la docencia presentes en la normativa. Estas lo caracterizan como apóstol, como técnico ejecutor, como funcionario de Estado, como intelectual, como profesional y como trabajador. También se analizan las cláusulas que apelan al ser docente y que dan cuenta de la identificación entre sujeto y puesto de trabajo, regulando de este modo no sólo el puesto de trabajo sino también ciertas características de los sujetos que lo ocupan. En cuanto al Estado, se analiza su papel en la garantía de derechos laborales. A su vez, esta lectura de los estatutos también retoma la tensión entre democratización y control que subyace a la letra de los mismos.

El análisis de los derechos laborales en la mayoría de las leyes abordadas destaca que éstos rigen sólo para los docentes titulares. Habida cuenta de la elevada proporción tanto de docentes interinos como de suplentes, se pone en evidencia cómo muchos docentes quedan excluidos tanto del ingreso a la carrera como de la posibilidad de ser miembros de los órganos de regulación de la carrera docente y/o de participar en la elección de los representantes para integrarlos.

Uno de los mayores logros de este trabajo consiste en «hacer hablar» a la letra escrita de los estatutos, dando cuenta, a partir de allí, de las discusiones en torno a los ejes que definen la carrera y el trabajo de los docentes.

Finalmente, otro aspecto importante para destacar del trabajo es el carácter colectivo de su proceso de redacción. No hubo en este caso, como es habitual en los trabajos colectivos, un modelo de «división del trabajo», sino un verdadero proceso de análisis y elaboración en equipo, que constituye uno de los aportes que caracterizan el enfoque con el que el CCC intenta abordar la realidad social y política argentina.

**Myriam Feldfeber**



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, particularmente a partir de la reforma educativa, han circulado propuestas tendientes a la derogación o modificación de los estatutos docentes. Estas propuestas discuten algunas concepciones acerca del trabajo docente que se reflejan en los estatutos y pretenden avanzar en el cercenamiento de aquellos derechos que los trabajadores de la educación han conquistado en el marco de una lucha histórico-política. Su introducción en la «agenda educativa» se encuentra íntimamente asociada al avance que la Nueva Derecha ha venido operando, a lo largo de estas últimas décadas, en el ámbito de las políticas públicas.

Es el contexto de la disputa centrada en estas leyes que regulan el trabajo docente lo que nos llevó a conocer su contenido y a realizar un análisis, con la finalidad de observar qué concepciones acerca del trabajo docente están presentes en ellas y cómo lo regulan. A su vez, esta tarea fue impulsada por la necesidad de producir algunas reflexiones que permitieran participar de estos debates desde el conocimiento de las tradiciones históricas que se expresan en los estatutos, las miradas que en ellos se conjugan en relación con el trabajo docente y el significado de la sanción de estas leyes como resultado de las luchas políticas llevadas adelante por los propios docentes.

En estas normas se observan elementos que responden a tradiciones y concepciones educativas disímiles. La carrera docente se conforma a partir de la impronta que le imprimió el ser una profesión de Estado en el marco del surgimiento y consolidación del Estado Nacional a fines del siglo XIX (Birgin, 2000) y la forma que adquiere con la sanción de los estatutos docentes durante el desarrollismo. Así, la carrera docente se encuadra principalmente en el marco de estas dos lógicas: aquella que asocia la docencia con un sacerdocio laico, que entiende al docente como un «representante- funcionario del Estado que conformó una mística del servidor público preocupado por las necesidades de ese Estado» (Birgin, 2000: 225) y por otro lado, la lógica tecnocrática que, a partir de la impronta desarrollista, asoció al docente con un técnico. El Estatuto Nacional y el conjunto de estatutos docentes vigentes, en general, son deudores tanto de estas imágenes construidas en torno a la docencia como de las conquistas históricas en relación con su trabajo que el movimiento docente logró plasmar en ellos. La sanción del Estatuto del Docente «(...) debe ser leída en su complejidad. De un lado, recogía legítimas aspiraciones históricas de los trabajadores docentes frente a la arbitrariedad preexistente durante la fundación del sistema educativo (...). De otro lado,

estas regulaciones eran funcionales a un modelo de instrucción pública autoritario, individualista y competitivo» (Imen, 2000:5).

El Estatuto Nacional –ley 14.473–, sancionado el 12 de setiembre de 1958,<sup>1</sup> se constituyó en un referente de nuestro análisis. Dicha regulación no ha sido derogada formalmente, a pesar de que su ámbito de aplicación ha quedado restringido<sup>2</sup> luego de los sucesivos procesos de transferencia a las provincias de las instituciones educativas nacionales, iniciados en la década del ‘60. Por otra parte, esta ley se constituyó en el modelo a partir del cual las provincias desarrollaron sus propios estatutos. Es por esto que parte de nuestra indagación estuvo orientada a identificar similitudes y diferencias entre el Estatuto Nacional y los jurisdiccionales.

La documentación con la cual trabajamos para el presente estudio fue suministrada por el Congreso Nacional, las Casas de Provincia y el Centro de Documentación del Ministerio de Educación. No resulta anecdótico comentar que la primer tarea de acercamiento a este tipo de normativa reveló la falta de documentación oficial en organismos públicos.

Abordamos, entonces, los estatutos docentes provinciales con el objeto de conocer su contenido y sistematizar dicha información en diversos ejes de análisis, así como establecer en qué medida conservan los lineamientos del Estatuto Nacional,<sup>3</sup> teniendo en cuenta las características propias que presentan en función del momento histórico en que han sido sancionados. Para esto, se trabajó con el Estatuto de Nación y las 24 leyes jurisdiccionales con sus modificaciones hasta el año 2001<sup>4</sup> sin considerar sus reglamentaciones. Cabe aclarar que las provincias de Santa Cruz y Santa Fe se rigen, hasta el momento de finalización del presente estudio, por el Estatuto Nacional. Por otra parte, el Estatuto de Tierra del Fuego fue derogado<sup>5</sup> con posterioridad al inicio de nuestra tarea, pero fue contemplado igualmente en el análisis. También es necesario aclarar que las provincias se distinguen entre aquellas que han sancionado un único estatuto para todos los niveles de enseñanza, estableciendo algunas disposiciones especiales luego para cada nivel, y aquellas otras que establecen estatutos diferenciados para cada uno. Para el presente trabajo analizamos las disposiciones generales y las que refieren específicamente a la educación básica.

En este documento, en primer lugar, se realizan algunas consideraciones sobre ciertos conceptos transversales en nuestro análisis: qué es un estatuto, cómo concebimos al Estado y al trabajo, y cómo pensamos al docente en el marco de esta conceptualización. En segundo lugar, introducimos una perspectiva histórica acerca del proceso que confluje en la sanción de los estatutos. En tercer lugar, se presenta el análisis de los estatutos, organizado en torno a los ejes temáticos de los estatutos que consideramos más significativos: definición docente, deberes y derechos, carrera docente y condiciones laborales. A su vez, dos de ellos se desagregan en varias categorías:

por un lado, carrera docente comprende ingreso, ascensos, concursos, calificación, disciplina y órganos de regulación de la carrera; por otro lado, condiciones laborales incluye estabilidad, remuneraciones, licencias y perfeccionamiento. Finalmente, se efectúan algunas consideraciones que pretenden articular aquellas cuestiones que han aparecido con cierta fuerza o sistematicidad a lo largo del análisis.

Este trabajo se ha realizado con el asesoramiento del Lic. Pablo Imen y de la Lic. Myriam Feldfeber, quienes nos han orientado a lo largo del proceso, así como han brindado múltiples aportes. Queremos también agradecer a Emma Díaz, del Centro de Documentación del Ministerio de Educación, la paciencia y el esfuerzo para conseguirmos algunos materiales; a Oscar Martínez, el tiempo y conocimiento brindado para aclarar dudas y abrir nuevas líneas de análisis; a Lucrecia Rodrigo, la colaboración en una etapa de este trabajo.

- 
1. Promulgado: decreto 6.170 del 22 de setiembre de 1958. (B.O. 27/09/58).
  2. Con las transferencias realizadas durante la dictadura militar y el gobierno menemista de las instituciones educativas nacionales a las jurisdicciones provinciales, hoy el Estatuto Nacional sólo tiene vigencia en dos provincias —Santa Cruz y Santa Fe— que no han sancionado estatutos propios, adoptando (por ley) el nacional.
  3. Nos referimos al Estatuto del personal docente del Ministerio de Educación y Cultura.
  4. Ciudad de Buenos Aires: Ordenanza 40593/85. Provincia de Buenos Aires: Ley N° 10.579/87. Catamarca: Ley N° 3.122/76. Chaco: Ley N° 3.529/89. Chubut: Ley N° 1820/80. Córdoba: Decreto Ley N° 1.910/57. Corrientes: Ley N° 3.723/82. Entre Ríos: Ley N° 155/62. Formosa: Ley N° 931/90. Jujuy: Ley N° 2.531/60. La Pampa: Ley 1.124/88. La Rioja: Ley N° 2.691/61. Mendoza: Ley N° 4.934/84. Misiones: Ley N° 174/63. Neuquén: Ley N° 1.924/91. Río Negro: Ley N° 391/64. Salta: Ley N° 6.830/95. San Juan: Ley N° 2.492/60. San Luis: Ley N° 2.886/61. Santa Cruz: Ley Nacional N° 14.473 – Estatuto del Docente Nacional, homologada en el orden provincial por Ley N° 1.023/75. Santa Fe: Rige la Ley Nacional N° 14.473/58-Estatuto del Docente Nacional. Santiago del Estero: Ley N° 2.630/60. Tierra del Fuego: Ley N° 261/85. Tucumán: Ley N° 3.470/67.
  5. Por Ley Provincial N° 460, Art. 31.

**PARTE I  
ACERCA DEL  
TRABAJO  
DOCENTE**  
**LOS ESTATUTOS  
DOCENTES  
COMO EXPRESIONES  
DE RELACIONES DE  
PODER**

Los estatutos docentes constituyen regulaciones del trabajo de enseñar que comprenden, entre otras cuestiones, concepciones de la docencia, su ubicación en una red de relaciones de poder y garantías de derechos, algunos de ellos como respuesta a posibles o efectivas arbitrariedades del poder político.

La importancia del estudio de estas leyes radica en considerarlas, en los términos de Guillermo Pérez Crespo (2002), «herramientas tanto de dominación como de resistencia.» Este autor entiende que el espacio de lo legal es, al igual que otros espacios, un lugar de lucha de los trabajadores. En este sentido, las regulaciones estudiadas, al constituirse en «herramientas jurídicas de lucha en el conflicto de clases», representan los acuerdos entre distintos sectores sociales, así como la posibilidad de alterar las relaciones sociales existentes.

Entendidos así, los estatutos docentes son leyes que, lejos de ser normas técnicas y neutrales, cristalizan un momento determinado de las relaciones entre los trabajadores de la educación y ciertos sectores sociales hegemónicos. Entendemos a los estatutos como *la forma que toma la reglamentación de las relaciones laborales en el sector público, en los que se expresan relaciones sociales y de fuerza, materializadas en un acuerdo que define la relación entre el capital y los trabajadores en un momento histórico dado*. Desde esta perspectiva, es necesario considerar a estas leyes como espacios donde se explicitan y objetivan determinadas relaciones de poder. Así, los estatutos son herramientas legales resultantes de acuerdos que reflejan cómo se definieron, en cierto momento, determinadas disputas de poder entre los trabajadores, el Estado, el mercado y otros sectores sociales.

### **Acerca del Estado**

Es posible pensar al Estado a partir de tres niveles de análisis. Un primer nivel es el que concierne a la relación entre Estado y Sociedad. Desde la perspectiva teórica de O'Donnell (1984), el Estado es definido como el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente limitada. La contradicción capital-trabajo constituye la principal relación de dominación de la sociedad capitalista. Si bien la relación laboral aparece como una relación contractual perteneciente al ámbito de lo privado, es el Estado quien, a partir del ejercicio del control de los medios de coacción física, subyace a la probabilidad de vigencia y ejecución de ese contrato. Así, lo político y lo económico, Estado y Sociedad, son definidos por el citado autor como elementos co-constitutivos.

Para Oszlak, la formación del Estado supone «(...) a la vez, la conformación de la instancia política que articula la domina-

ción en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. (...) El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional» (Oszlak, 1999: 16).

Un segundo nivel de análisis es aquel que refiere a la objetivación del Estado en instituciones. En esta línea, se entiende a la burocracia estatal como una arena de conflicto que, lejos de encarnar un interés monolítico, constituye un aparato burocrático conformado por distintos tipos de agencias que se vinculan diferencialmente con la sociedad civil (Oszlak, 1984).

Por último, un tercer nivel de análisis es el de las políticas públicas, entendidas como el Estado «en acción», operando en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos). Es el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas (Thwaites Rey, 1999).

En el caso de los docentes, es necesario considerar al Estado en esta triple dimensión. Por un lado, como articulación de relaciones sociales en las cuales los docentes forman parte de la clase trabajadora. Por otro, en una dimensión institucional, en la cual el Estado es, para los trabajadores de la educación, no sólo un espacio de relaciones y de lucha, sino también su empleador. Por último, en la dimensión de las políticas públicas, el Estado es el espacio de la decisión y de la acción, en el que los docentes son parte del conjunto de agentes que ejecutan dichas políticas. Para la educación es interesante tomar las dos últimas dimensiones articuladas entre sí, dado que son los propios agentes del Estado y del mismo aparato institucional estatal los que materializan las políticas educativas. Sin embargo, y esto es lo más interesante, en este nivel es factible pensar a los docentes no sólo como ejecutores sino también como sujetos que pueden posicionarse críticamente respecto de las políticas definidas y pueden desarrollar, para sí y con otros, concepciones alternativas. De todos modos, es necesario considerar que en la medida en que el Estado se constituye en el empleador de los docentes, esto puede operar, y de hecho operó, en ciertos momentos históricos, como limitante.

### **El docente: trabajador, profesional, funcionario e intelectual**

La identidad docente está conformada por la conjunción y superposición de diversos aspectos. El docente puede ser concebido como trabajador, profesional, funcionario e intelectual.

En primer lugar, los docentes, al percibir un salario, se constituyen en trabajadores asalariados. De acuerdo con Antunes (2000), la categoría clase trabajadora incluye a los que venden su fuerza de trabajo, incorporando la totalidad del trabajo colectivo asalariado.<sup>1</sup> De este modo, los

docentes forman parte de la clase trabajadora. Una de las conquistas de la clase trabajadora ha sido la posibilidad de agruparse para reivindicar el reconocimiento de sus derechos laborales, así como mejorar su posicionamiento y sus condiciones frente al capital.

Sin embargo, históricamente, la identificación de los docentes como parte de la clase trabajadora implicó un proceso conflictivo. En las primeras organizaciones docentes, a principios del siglo XX, tomó impulso una concepción predominantemente profesionalista. Es a partir de la década del '40 que comienzan a intervenir conflictivamente en la identidad del docente algunos elementos más vinculados con su lugar de trabajadores, lo que abre diversas discusiones que han atravesado la conformación de las agrupaciones desde entonces y se mantienen aún vigentes.

En segundo lugar, desde diversos discursos los docentes son considerados profesionales. En las primeras reivindicaciones de las organizaciones docentes subyacía a sus reclamos la intención de ser reconocidos como profesionales, buscando dar cuenta de que su ocupación podría estar regulada bajo los mismos principios que los de las profesiones liberales. Actualmente, y en el marco de las reformas educativas neoliberales, se ha instalado, desde el discurso hegemónico, una retórica de la profesionalización que, presentando la categoría de profesional como «neutra», busca legitimar los procesos de intensificación, precarización y descualificación del trabajo docente. El concepto de profesión ha adoptado un carácter estratégico para las reformas y se ha imbuido de connotaciones funcionalistas que, en consonancia con la perspectiva de las «profesiones liberales», lo han esbozado como una *categoría analítica desinteresada* (Popkewitz, 1994). Birgin y Davini (1998) señalan que a partir de la apelación a ciertas imágenes de la profesionalización liberal ligadas al status, la distinción y a la autonomía, el profesionalismo se instala como un ideal. La apelación al discurso de la profesionalización «(...) oscurece las condiciones reales, la sumisión en la estructura, las condiciones semejantes a otros trabajos (...)» (Birgin y Davini, 1994: 82). La retórica del profesionalismo constituye una operación ideológica que logra afianzar la organización tecnocrática del trabajo.

En el marco de la crítica al modelo liberal, Popkewitz propone una perspectiva alternativa y define a las profesiones como construcciones culturales que deberían comprenderse a través del análisis historiográfico. La profesionalidad del docente podría ser interpretada como un quehacer social que comprende diversos elementos como su formación, el control del proceso de enseñanza y la organización del cuerpo docente para la realización de un trabajo colectivo.

En tercer lugar, la representación del docente como funcionario o servidor público da cuenta de que la legitimidad de su trabajo reside en que el Estado le ha delegado la formación institucionalizada de niños y adultos. En este sentido, el docente funcionario debe ejercer su

tarea en las condiciones y a través de los mecanismos que el Estado o las jurisdicciones provinciales fijan.

La representación del docente como funcionario público puede adoptar dos sentidos diferentes. Por un lado, la legitimidad de su trabajo reside en que el Estado ha delegado en él la «formación de los ciudadanos», tarea que, en los orígenes de los sistemas educativos nacionales, adquiriría una fuerte impronta vocacional. El docente, portador de una vocación de servicio, encarnaba –acríticamente- la cruzada que el Estado había impulsado. Pero nos interesa demarcar el amplio espectro de mediaciones que se entranan entre los alcances de una política de Estado y las prácticas de los actores de una institución. Estos últimos, en su carácter de agentes activos de la producción y difusión de la cultura en la sociedad, «(...) están en una situación privilegiada para acceder y dar a conocer concepciones de la vida y del mundo alternativas a las que se muestran como únicas y definitivas por el poder; por ello, tienen condiciones para asumir compromisos que van más allá de sus estrictos intereses (...)»<sup>2</sup> (Jiménez Jaen, 1993: 34). Están en condiciones de desplegar un trabajo intelectual transformador y –para ello- deben dotar de un sentido político conciente a sus concepciones de enseñanza. La enseñanza es una tarea de incumbencia pública; con esto queremos destacar tanto sus connotaciones políticas e ideológicas, como la posibilidad de que se constituya en una práctica antagónica respecto de una política de Estado.

En cuarto lugar, y en el mismo sentido de lo que se viene desarrollando, podemos retomar algunos aportes que permiten poner en consideración aquellos aspectos intelectuales que intervienen en la tarea docente y que dan elementos para pensar otra identidad posible.

Giroux propone pensar a los docentes como intelectuales. De acuerdo con este autor, esta visión proporciona una crítica a las ideologías tecnocráticas e instrumentales que subyacen a la separación entre la conceptualización, la planificación y el diseño de los currículos, de los procesos de aplicación y ejecución:

«En el sentido más amplio, los profesores como intelectuales han de contemplarse en función de los intereses ideológicos y políticos que estructuran la naturaleza del discurso, las relaciones sociales del aula y los valores que ellos mismos legitiman en su enseñanza. (...) Si los profesores han de educar a los estudiantes para ser ciudadanos activos y críticos, deberían convertirse ellos mismos en intelectuales transformativos. Un componente central de la categoría de intelectual transformativo es la necesidad de conseguir que lo pedagógico sea más político y lo político más pedagógico» (Giroux, 1990: 177).

En este capítulo intentaremos recuperar algunas de las características sustanciales del complejo proceso histórico que confluye en la concreción de las demandas laborales, plasmadas en el Estatuto docente Nacional en 1958 y en aquellos estatutos provinciales sancionados con posterioridad.

La conformación y subsiguiente expansión del Sistema de Educación Nacional en las últimas décadas del siglo XIX representa uno de los ejes sobre los cuales se apuntala el proceso de legitimación y consolidación del Estado Nacional. A partir de la sanción, en 1884, de la ley 1420 –la cual establecía una educación de carácter obligatoria y universal– es el propio Estado quien, tras el objetivo de homogeneizar a la población a partir de la inculcación de una moral fuertemente anclada en un imaginario patriótico, asume la tarea de formar al ciudadano. Este proceso de integración de las mayorías a la educación elemental mantenía fuertes articulaciones con la instauración de una República Conservadora funcional a los intereses de la oligarquía terrateniente. Asimismo, y a partir del principio de laicidad, el Estado le disputaba a la Iglesia el poder de regulación que sobre la educación venía ejerciendo desde los tiempos coloniales.

La monopolización de la formación docente por parte del Estado representa en esta etapa uno de los pilares de la política educacional. Alejandra Birgin (1999) ubica en este momento la constitución de la matriz de origen de la regulación del trabajo de enseñar: de una profesión libre pasa a transformarse en una profesión de Estado. En un proceso de institucionalización y centralización creciente de la actividad sistemática de educar, signado por la expansión de las Escuelas Normales, se normativiza la tarea de enseñanza. La «pedagogía científica» que circula al interior de estas instituciones no sólo confiere racionalidad a los procedimientos de calificaciones y acreditación, también provee una tecnología pedagógica que garantiza ciertos niveles de homogeneización. Se inclina así por la «civilización» frente a la «barbarie» y por el «progreso» frente a la «tradicción».

Este proceso de normativización da lugar a la convergencia y yuxtaposición de tres procesos que todavía hoy intervienen en la configuración de la tarea docente.<sup>3</sup> En primer lugar, se produce la asalarización de maestras y maestros. En segundo lugar, aquellas connotaciones de apostolado de las que ya estaba imbuida la tarea de enseñanza encuentran una articulación perfecta con la idea de la docencia como un funcionariado público que ejecuta neutral y asépticamente la tarea que el Estado y –por carácter transitivo la Nación– ha encomendado sobre él. En tercer lugar, y en una relación



muy estrecha con la imagen del funcionario heterónimo, comienza a darse un proceso de profesionalización de la tarea cuya característica nodal será que el vínculo con el conocimiento científico se reduzca a «saber lo necesario para aplicar la norma».

Los rasgos subyacentes a estos tres procesos permiten explicar por qué el magisterio se perfila como una ocupación femenina, dado que se trataba de una tarea remunerada con un salario que se cobraba en forma irregular y que solía funcionar como un complemento del ingreso familiar, a la que se le atribuía una finalidad redentora, de inculcación de una moral disciplinadora, anclada en principios ya fijados de antemano desde los ámbitos de decisión política. Así, esta ocupación se constituía en uno de los pocos trabajos asalariados que, para ese entonces, se consideraba que las mujeres podían ejercer con dignidad (Birgin, 1999).

Comienzan a organizarse, en este escenario, algunas asociaciones docentes que, si bien realizaron esfuerzos por concretar la unidad, no lograban aún estructurar una organización que abarcara a todo el sector.<sup>4</sup> Los primeros intentos de construir federaciones de alcance nacional pueden registrarse en la década de 1910, con la constitución formal de la Confederación Nacional de Maestros<sup>5</sup>, el 4 de noviembre de 1916, y la conformación, hacia fines de la década, de la Liga Nacional de Maestros (Balduzzi y Vázquez, 2000).

Entre las denuncias, reivindicaciones y propuestas centrales que, en el período comprendido entre 1917 y 1930, la Confederación Nacional de Maestros difunde en *Tribuna del Magisterio* -su órgano de prensa- y en otros documentos, encontramos:

- El registro de altos niveles de desempleo entre los maestros normalistas y, paralelamente, el establecimiento de un escalafón profesional para acabar con la arbitrariedad.
- El reclamo de «que los nombramientos se efectúen por idoneidad, que informa todo título y antigüedad (...)»
- El pedido de conformación de tribunales de disciplina y ascensos integrados por maestros mediante la elección de los mismos.
- El reclamo por la unificación del título habilitante para la enseñanza primaria.
- La denuncia de un 31% de analfabetismo, en un contexto de alta desocupación de docentes.
- El reclamo por el pago puntual de los haberes, por la nivelación de los salarios y por el establecimiento de un régimen jubilatorio específico.
- Los reclamos por la participación en el gobierno de la educación y la denuncia de que el magisterio está gobernado por instituciones que producen el efecto perverso de burocratizar y mecanizar la enseñanza. Junto a los reclamos de participación de los maestros en el gobierno escolar, especialmente en el Consejo Nacional de Educación, toman voz los deseos de «dignificar la enseñanza» a través de un proceso en el cual pueda recobrar su estatus de ciencia: «(...) la educación de los

niños es obra del maestro y aquel que no lo sea, mientras asuma ese rol, usurpa indebidamente la función natural de la docencia (...) la enseñanza pública debe desvincularse absolutamente de la política, que sólo sirve para corromperla y destruirla.»<sup>6</sup>

- Reforma de los programas en vigor, reorganización del cuerpo médico escolar, fomento de la edificación escolar, pasajes y viáticos para los maestros en misiones de estudios, fomento de cinematografía en las escuelas, concursos para seleccionar textos escolares... (Nigro, 1984). Estas demandas y reivindicaciones confirman lo que señalan Balduzzi y Vázquez (2000), en el sentido de que parece predominar una concepción profesionalista en el impulso que dio lugar a las primeras organizaciones docentes. La impronta normalista analizada anteriormente parece haber antepuesto algunos obstáculos como para que los docentes se vieran a sí mismos como trabajadores. La disputa entre maestros titulados y no titulados y la lucha por el monopolio de los títulos de enseñanza atraviesan todo este primer proceso de organización gremial.<sup>7</sup> Los maestros no titulados -llamados «prácticos»- quedaban diferenciados de aquellos que se habían formado en la Escuela Normal, contrapuestos a los primeros, por las mismas autoridades, como «científicos»; los docentes provinciales lo estaban respecto de los nacionales; los maestros primarios se hallaban unos cuantos escalones más abajo que los profesores de media.

Así, la pronunciada segmentación que se producía al interior del campo de la educación, la construcción de un ideario profesional identificado con un funcionariado/apostolado, junto a la condición de clase media urbana femenina que caracterizaba a la docencia, pueden permitirnos comprender las dificultades que se dieron en este momento para la articulación de una lucha sindical unificada.

A lo largo de la década de 1930, en el marco de una sucesión de gobiernos autoritarios con fuertes relaciones con las fuerzas armadas, la Confederación Nacional de Maestros adopta una posición de crítica y confrontación respecto de las ideas de signo totalitario – afines al fascismo o al nazismo- alentadas desde los cuerpos docentes de las instituciones militares. En este contexto, se producen nuevamente tensiones y disputas en torno al problema del gobierno escolar y se le cuestiona al Consejo Nacional de Educación la exclusión que efectúa de determinados docentes.

Por esa misma época se elabora desde la Confederación un programa mínimo en donde quedan plasmados los principios de obligatoriedad, laicidad absoluta y gratuidad escolar; por otro lado, se propone: la integración de maestros a los cuerpos superiores de gobierno escolar; la obligatoriedad del título normalista para el ejercicio de la docencia oficial y privada; el establecimiento de un escalafón que regule la carrera profesional y la estabilidad en los cargos; la creación de tribunales de disciplina; la equiparación de los años de servicio nacional, provincial y municipal a los efectos del ascenso y la jubilación y la

conformación de una Caja de Jubilaciones y pensiones independiente para los magisterios. Se adhiere también a los principios de plena libertad de los docentes en el ejercicio de sus derechos políticos, a la constitución de Consejos escolares electivos en todas las jurisdicciones y se pronuncia, entre otras cosas, por la contribución a la mayor cultura intelectual, general y didáctica del magisterio por todos los medios adecuados para ese fin, como creación de bibliotecas, realización de conferencias, organización de reuniones de lectura crítica, discusión sobre temas generales, publicaciones, etc. (Nigro, 1984).

Bernetti y Puiggrós (1993) identifican, ya en la década de 1940, la existencia de un marco de consenso, dentro del campo técnico profesional, desde el cual se demandaba una centralidad en la acción del Estado Nacional que superó con creces la ambición de la burocracia del sistema educativo generada en la República conservadora. Surgen reclamos de política educativa vinculados con la delegación de responsabilidades educacionales en un Estado que proporcionara servicio educativo a toda la población sin discriminaciones.

Los análisis que estos autores realizan de las posiciones que sentaba la revista *La Obra* en sus editoriales durante el período 1945-1949, permiten identificar una relación conflictiva y ambigua entre los sectores del magisterio y el Estado peronista.<sup>8</sup> Ellos plantean como hipótesis que «(...) hasta fines de los '40 grandes sectores del magisterio se mantuvieron en una posición ambigua, de expectativa y disconformidad ante la nueva forma que tomaba el Estado, pero al mismo tiempo siendo incapaces de generar un sujeto político alternativo» (Puiggrós y Bernetti, 1993: 197).

Algunas de las cuestiones que, según estos autores, confieren contenido a esta posición conflictiva con el gobierno son:

- Las tradiciones que el peronismo hereda de los gobiernos autoritarios de la década anterior vinculadas especialmente con la propaganda de la política del gobierno que se efectuaba, entre otras cosas, a través del uso del espacio y de la simbología escolar.

- La intromisión del Poder Ejecutivo en los organismos del sistema educativo y la lógica verticalista del Consejo Nacional de Educación. El problema de los maestros castigados «sin razón» y de aquellos nombramientos y ascensos que se otorgaban por afinidad con el gobierno.

- Las demandas de extensión hacia el sector docente de los nuevos beneficios laborales que estaban alcanzando al resto de los trabajadores. Los obstáculos que aún interferían la sanción de un estatuto que regulara de la carrera docente. Las diferencias que aún persistían entre los salarios que se percibían en las distintas jurisdicciones.<sup>9</sup>

- La defensa de la enseñanza laica frente a la ofensiva clerical para lograr la ratificación parlamentaria de la implantación de la enseñanza de la religión católica en las escuelas.

- Las demandas de políticas gubernamentales que garantizaran la obligatoriedad escolar.

- La gratuidad escolar entendida como la anulación de matrículas o aranceles demostraba no ser suficiente. Imperaba la provisión de alimentación, vestido, libros y útiles que posibilitaran la extensión de este principio.<sup>10</sup>

El peronismo llevó a cabo una política de ordenamiento del campo técnico-profesional que tendió a desestimar el papel de interlocutores que venían ejerciendo las organizaciones gremiales tradicionales. Fue incluyendo en su estrategia a sectores magisteriales menos favorecidos, a través de la adopción de medidas en los años 1946, 1947 y 1948, que elevaban de categoría los títulos habilitantes de aquellos docentes vinculados con la salud, con grupos marginales del sistema, en regiones alejadas o en áreas especiales de enseñanza, y que no pertenecían aún al grueso de la docencia organizada.<sup>11</sup> Esta estrategia responde al propósito del gobierno peronista de formar un nuevo tipo de docente, capaz de disputar el espacio que el maestro normalista liberal había logrado ocupar (Bernetti y Puiggrós, 1993).

Recién en 1954 con el «Estatuto del docente argentino del General Perón», los docentes verían concretada su reivindicación de estabilidad. No obstante, la ley establecía Juntas de Calificación integradas por los Directores Generales de Enseñanza y un representante de los docentes por cada rama, designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio, por dos años. El maestro al cual se dirigía dicho estatuto era más corporativo y menos democrático-liberal. Tal interpe-lación del docente se inserta en un marco de acciones dirigidas al control y la subordinación de los empleados públicos, que persiguen la homogeneización ideológica e institucional. Se suma a estas acciones la creación por parte del gobierno de organizaciones magisteriales afines a su política que incidieron en el quiebre del campo gremial docente.<sup>12</sup> Se va produciendo así una diferenciación paulatina de un sector de la docencia, que va abandonando los principios liberales normalizadores y se va inclinando hacia la política oficial (Bernetti y Puiggrós, 1993).

A pesar de la profunda fragmentación que en las décadas del '40 y del '50 transita el gremio docente –pues los docentes se encontraban escasamente referenciados en las asociaciones que existían en el país– es en este momento cuando comienzan a organizarse buena parte de los sindicatos que luego participarán y le darán impulso a la fundación de CTERA.<sup>13</sup>

Luego de la caída del gobierno peronista, con el golpe de Estado de 1955, es derogado el Estatuto del Docente de Perón. Ya en pleno auge del desarrollismo, los docentes parecen focalizar su accionar colectivo en la construcción de una identidad profesional. En un contexto en donde tiende a generalizarse la tecnificación de los procesos de trabajo, los parámetros de «desempeño laboral» y «competencia técnica» comienzan a intervenir en la estructuración de su autorepresentación sectorial. Como corolario de este proceso, crecen y se extienden por

todo el país las demandas por tener un estatuto y por el aumento de salarios (Balduzzi y Vázquez, 2000).

En el marco del gobierno militar que se había instaurado con un golpe de Estado en 1955, se encarga a una comisión presidida por el profesor Próspero Alemandri la elaboración de un proyecto de Estatuto Docente. Se producen instancias de debate que se expresan en la sanción, el 11 de septiembre de 1956, del decreto-ley 16767 del Estatuto del Docente (Imen; 2000). No obstante, quedan defraudadas las expectativas que había producido la sanción de este instrumento legal, ya que no cobran vigencia las cláusulas de jubilación y de aumento constante.

Más adelante, al calor de un proceso de movilización y politización general y con el triunfo del frondizismo, las reivindicaciones arriba mencionadas se materializan en la sanción de la ley 14.473 del Estatuto del Docente para el ámbito nacional, el 12 de septiembre de 1958.<sup>14</sup> El proceso de construcción de la identidad profesional que subyace a este período representa un avance en la organización gremial y en la conquista de derechos laborales, así como también desplazan algunos de los aspectos de carácter más vocacionista. No obstante, esta identidad resulta ser funcional al modelo político-social hegemónico, pues se estructura alrededor de un concepto tecnocrático y liberal que promueve la fragmentación al interior del mismo campo de trabajo docente, así como con respecto al resto de los trabajadores.

Hacia fines de la década, y como intento de respuesta a la necesidad de articulación nacional, se crean la Confederación Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), la Comisión Coordinadora Intersindical Docente (CCID) y la Unión Nacional de Educadores (UNE).<sup>15</sup> En mayo de 1960 la Junta Docente de Acción Gremial—creada ese mismo año—convoca al primer paro nacional de educadores. Al año siguiente surge el Comité Unificador Docente de Acción Gremial (CUDAG), integrado por FAGE (docentes de orientación católica), CAMYP, CCID y UNE. Sus objetivos eran defender el cumplimiento de los artículos del estatuto vinculados con el aumento de salarios y con el régimen de jubilaciones.<sup>16</sup>

Balduzzi y Vázquez (2000) identifican en este momento dos grandes orientaciones dentro del campo de las organizaciones docentes; una de tipo *profesionalista* y otra más de tipo *sindical*. La mayoría de estas organizaciones, en la década del '60, presentaba rasgos de la primera, pues predominaba en ellas una identidad socio-laboral más vinculada con la confirmación de un *status profesional* que con los conflictos que atravesaba su relación con la patronal; conflictos que ubicaban a los trabajadores de la educación en un mismo plano respecto del resto de los trabajadores. Asimismo, tendían a adoptar el tipo de organización por *ramas y niveles*, lo que da cuenta de que priorizaban las características del puesto por sobre la condición común de ser trabajadores de un mismo campo.

Sin embargo, desde la década del '50 también venían desarrollándose, en el interior del país, entidades que privilegiaban una concepción del docente más cercana a un *profesional-trabajador* que a un *profesional-liberal*, y que apuntaban a ubicarse dentro del conjunto de la clase trabajadora. Se encuadraban dentro de estas entidades sectores identificados con el peronismo o que no resultaban tan refractarios al mismo. Postulaban que debían regirse por la Ley de Asociaciones Profesionales –a la cual el sector profesionalista le adjudicaba un carácter fascista por asemejarse al modelo italiano- y formulaban la necesidad de creación de sindicatos únicos por provincia. Impulsaban en algunos casos el ingreso de las organizaciones a la CGT, punto que representaba un carácter altamente conflictivo.<sup>17</sup> En 1967, con la creación de la Confederación General de Educadores de la República Argentina (CGERA) se produce dentro de esta corriente el primer intento de nucleamiento nacional.

De todos modos, a nivel general, las disputas entre los dos tipos de nucleamientos (CGERA y CUDAG), el surgimiento de sindicatos docentes de escuelas privadas –los cuales no eran del todo aceptados por los propios sindicatos docentes de escuelas públicas-, la diferenciación notable que empieza a producirse entre titulares y suplentes a partir de la aplicación del estatuto, sumados a la casi generalizada organización por ramas y niveles que existía en el momento, facilitaron la profundización de la fragmentación del campo gremial. Recién en la década de 1970, y en el marco de las embestidas a la educación pública de la dictadura de Onganía, se empezaría a gestar una nueva articulación sindical. El proceso socioeconómico iniciado en los '50, de creciente transferencia del ingreso hacia los sectores de mayor concentración de poder económico, había traído como consecuencia la pauperización de los sectores medios y cierto descenso en el status social de los docentes que los ubicaba en un plano más cercano al resto de los trabajadores (Balduzzi y Vázquez, 2000).

La radicalización que por esos años experimenta la lucha social y política, protagonizada en gran medida por las organizaciones sindicales que se identificaban como antiburocráticas y combativas –peronistas y de izquierda–,<sup>18</sup> sumada a los puntos de coincidencias que la militancia sindical docente empezaba a encontrar en su oposición y enfrentamiento con la política educativa de Onganía y de los posteriores gobiernos militares<sup>19</sup>, podrían explicar por qué se gesta en este momento el proceso de unificación que da lugar a la constitución de la CTERA.

Al calor de las importantísimas movilizaciones populares que se producen en esos años (Cordobazo, Rosariazo, Mendozazo, Vivorazo), se constituyen fuertes núcleos de docentes que comparten una perspectiva político sindical radicalizada y que desempeñarán un rol protagónico en el proceso de articulación de la lucha docente con la del conjunto del movimiento obrero.<sup>20</sup>

Finalmente, en septiembre de 1973, ya en el marco del retorno del peronismo al poder, se concreta la unidad docente con la constitución formal de la CTERA. Emergen las discusiones en torno a la identidad y se retoman aquellos núcleos temáticos que fueron atravesando los debates dados a lo largo del conflictivo y complejo proceso histórico de cristalización de aquellas conquistas laborales que hoy se plasman en el Estatuto del Docente Nacional y en aquellos Estatutos provinciales sancionados con posterioridad.

### Notas a la Parte I - *Acerca del trabajo docente*

1. Desde una perspectiva marxista, Antunes redefine la categoría de clase trabajadora al contextualizarla en el capitalismo de fines de siglo XX. Esta categoría, a diferencia de la de obrero, «incluye a la totalidad de aquellos que venden su fuerza de trabajo, teniendo como núcleo central los trabajadores productivos. Ello no se restringe, por lo tanto al trabajo manual directo, sino que incorpora la totalidad del trabajo social, del trabajo colectivo asalariado. Abarca una amplia gama de asalariados desde aquellos insertos en el sector servicios, bancos, comercios, turismo, servicios públicos, hasta aquellos que realizan actividades en las fábricas, pero que no crean directamente valor. Una noción ampliada de clase trabajadora incluye, todos aquellos que venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario» (Antunes, 2000: 18). Clase trabajadora, entonces, aparece como una categoría de análisis más amplia.

2. La autora retoma aquí los análisis gramscianos sobre la situación de los intelectuales en la sociedad.

3. No nos vamos a detener aquí en las diferencias que se dan entre las direcciones que en este período toman la formación de profesores y la formación de maestros. No obstante, creemos que no es poco relevante dejar claro que el profesorado se caracterizaba por ser una profesión predominantemente masculina y de formación universitaria, en donde el ejercicio de la docencia se compatibilizaba con el ejercicio liberal de la profesión (Birgin, 1999).

4. En 1892 se crea la primera entidad docente, la «Liga de Maestros» de San Juan, a la que en las primeras décadas del nuevo siglo se le van sumando distintas asociaciones y federaciones de docentes de carácter provincial y local: Buenos Aires, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Corrientes, Santa Fe, San Juan, Misiones, Entre Ríos, Catamarca, Río Negro (Balduzzi y Vázquez, 2000).

5. Señala Alfredo Bravo que a pesar de su denominación Nacional se vio más tarde restringida a la jurisdicción capitalina (Balduzzi y Vázquez, 2000).

6. Afirmación doctrinaria de la Confederación Nacional de Maestros de 1921 (Nigro, 1984).

7. Señala Alejandra Birgin (1999) que los maestros no titulados representaban una mayor proporción en las escuelas particulares; algunas de ellas pertenecían a comunidades de inmigrantes, a los grupos políticos más radicalizados o a la Iglesia Católica. Asimismo, muchos de ellos eran extranjeros.

8. Dicen los autores: «Recordemos que la revista *La Obra* (...) era dirigida en esta época por una alianza entre los normalistas laicos, liberales, escolanovistas y los espiritualistas que habían comenzado acercamientos hacia el gobierno, pero se trataba al mismo tiempo de la publicación que leía la mayor parte de los maestros del país siguiendo sus ‘recetas pedagógicas’ (Puiggrós y Bernetti, 1993: 198).

9. Respecto de la identificación de los docentes como trabajadores, Puiggrós y Bernetti (1993) señalan que la posición del sector era bastante ambigua. Si bien reclaman para sí la extensión de los derechos que regían para los trabajadores, en otras ocasiones surgía la caracterización sarmientina del indígena y se realizaba su figura como apóstol. Se daba entidad así a un status socio-profesional imaginario, típico de clase media, a partir del cual quedaba el docente diferenciado del resto de los asalariados que procedían en gran medida del interior del país.

10. Respecto de la respuesta del gobierno a este tipo de demandas es preciso remarcar que: «Un eje de su política educativa consistió en hacerse cargo de las responsabilidades que se



le depositaban, fortaleciéndose al responder a las demandas de centralización y engrosando así el campo de sus responsabilidades educativas.» (Puiggrós y Bernetti, 1993: 198).

11. Balduzzi y Vázquez señalan que en la década del '40, con la expansión de diversas modalidades como la educación técnica y formación profesional, aparece una nueva diferenciación, que reedita una vieja tensión entre los docentes titulados o de carrera y los técnicos o idóneos. «En verdad estos últimos no eran considerados docentes por maestros y profesores, reforzándose la separación histórica entre los docentes científicos y prácticos. Pero que aquí claramente adquiriría una connotación clasista: los idóneos eran con frecuencia trabajadores manuales calificados que se incorporaban desde los saberes de su oficio—como maestros de enseñanza práctica- a la expansión de las modalidades educativas ligadas al mundo del trabajo» (Balduzzi y Vázquez, 2000 : 23-24)

12. Se trata de la Agronomía del Docente Argentino en 1950 y luego la Unión de docentes Argentinos (UDA) en 1953.

13. Algunos de ellos son: la Federación Provincial del Magisterio de Santa Fe, 1946; el Sindicato del Magisterio Provincial de La Rioja, 1947; la Agronomía Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP) creada en 1949; el Sindicato del Magisterio de Mendoza, 1951; la Asociación de Educadores Provinciales (ADEP) de Jujuy, 1953; Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), 1957; la Federación de Docentes Rionegrinos, también en la década de 1950 (Balduzzi y Vázquez, 2000).

14. En 1957 se había producido una huelga de 37 días en Santa Fe y en 1958 la provincia de Buenos Aires fue escenario de un conflicto que duró un mes y medio (Balduzzi y Vázquez, 2000).

15. La CAMYP—surgida hacia fines de los cincuenta de la Unión de la «Liga de Profesores» y la «Confederación de Maestros»—tiene una fuerte incidencia en Capital Federal, aunque también tiene predicamento en el Litoral, Mendoza, el centro del país y el noroeste. Por su posición estratégica en la Capital Federal, sería decisiva, con el correr de los años, para el proceso de unificación docente. La UNE—la cual agrupaba lo que hoy es la UEPC—tenía peso representativo en Córdoba, y parcialmente en Mendoza y San Luis (Balduzzi y Vázquez, 2000).

16. Balduzzi y Vázquez señalan que el estatuto docente «tuvo una existencia real bastante acotada, muchos artículos nunca se cumplieron, entre ellos obviamente los que indicaban cómo debían aumentarse los salarios.» Organizaciones que tenían posicionamientos político-pedagógicos muy disímiles—como nos recuerdan los autores es este el momento en donde surge la controversia acerca «la laica o la libre»—se congregaban para la concreción de objetivos de carácter acotado.

17. Señalan Balduzzi y Vázquez (2000) que la Agronomía Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP), que era uno de los sindicatos más representativos de esta corriente, a lo largo de la década del '60, batalló por un Estatuto provincial—el cual se sancionó en 1962—por una ley de Educación.

18. Se venía produciendo desde décadas anteriores la división del movimiento sindical peronista. Por un lado se ubicaban los que privilegiaban el aparato sindical y buscaban pactar con el poder y, por el otro, aquellos que venían sosteniendo una lucha más radicalizada en defensa de los intereses obreros y nacionales. En 1968 la CGT se divide en dos. Surge la «CGT de los Argentinos» como expresión de los gremios combativos, la cual encontraba entre sus referentes principales a Raimundo Ongaro y a Agustín Tosco (Balduzzi y Vázquez, 2000).

19. Balduzzi y Vázquez (2000). Un importante punto de convergencia entre aquellos docentes que se proclamaban como defensores de la ley 1420 se dio en el marco de la discusión en torno al proyecto de creación de «Escuela Intermedia». Señalan estos autores que la fuerza de atracción que concitó este tema oscureció en el debate público la discusión sobre la «terciarización» de la formación docente.

20. En Córdoba el SERPAC (Sindicato de Educadores Privados y Particulares de Córdoba). En Rosario el SINTER (Sindicato de Trabajadores de la Educación de Rosario) En Villa Constitución, el sindicato docente y el metalúrgico adquieren una relación notoria.



**PARTE II**  
**¿QUÉ REGULAN**  
**LOS ESTATUTOS**  
**DOCENTES?**  
**UNA**  
**RECONSTRUCCIÓN**  
**DE SUS**  
**CONTENIDOS**  
**DEFINICIÓN DOCENTE:**  
**REPRESENTACIONES**  
**EN TORNO A LA**  
**DOCENCIA**

En los Estatutos Docentes se desarrollan, con menor o mayor exhaustividad y en diverso orden, diferentes temáticas; pero todos ellos, en sus primeros artículos, delimitan quiénes están comprendidos dentro de sus regulaciones. Sin embargo, al hacerlo, no sólo explicitan quiénes se encuentran dentro del alcance de la ley, sino que avanzan con la formulación de una definición de docente. Esto último los distingue de los estatutos correspondientes a otras ocupaciones, en los que no se realizan este tipo de definiciones.

El Estatuto Nacional establece que: «(...) se considera docente, (...) a quien imparte, dirige, supervisa u orienta la educación general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones, con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones del presente Estatuto.»

La mayor parte de los Estatutos provinciales retoma la estructura de esta definición. Así, estos artículos comienzan en todos los casos con la frase «se considera docente» a o «se considera educador a», seguida de la asignación de una serie de funciones a ser desempeñadas en el ámbito de la enseñanza sistematizada.

Llama la atención que en la definición se apele al «ser», como si sujeto y puesto fuesen una unidad. Esto se observa con mayor claridad cuando se analizan otros estatutos en los que esta relación sujeto-puesto pareciera tener una mayor distancia. Los estatutos de la Provincia de Buenos Aires y Jujuy definen al docente como quien «se encuentra en situación o estado docente» y el Estatuto de La Pampa considera al docente como «trabajador de la educación».

También se observa esta cuestión, con claridad, cuando se comparan los estatutos docentes con las disposiciones de los estatutos propios de otros campos. Por ejemplo, el correspondiente a los profesionales de la salud expresa que «el ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración de las mismas (...) queda sujeto a las normas de la presente ley (...) Se considera ejercicio: a- de la medicina: anunciar, prescribir, indicar o aplicar cualquier procedimiento directo o indirecto de uso en el diagnóstico, pronóstico y/o tratamiento de las enfermedades de las personas o a la recuperación, conservación y preservación de la salud de las mismas (...) c- de las actividades de colaboración de la medicina u odontología: el de las personas que colaboren con los profesionales (...)»<sup>1</sup> Esta ley no apele al médico, al anestésista, al enfermero, etc., sino que refiere al ejercicio de su actividad.

La identificación entre sujeto y puesto antes señalada podría enmarcarse en la tensión profesión/ vocación que atraviesa la conformación histórica del campo de la docencia desde sus

inicios. Desde aquí se podría hipotetizar que prevalece una concepción de la docencia como apostolado, que permite avanzar sobre aspectos de la vida privada del sujeto *devenido* docente. Esto aparece con más claridad en otros apartados de los estatutos, como por ejemplo en la formulación de los deberes y derechos, y en las condiciones de ingreso a la docencia, que se analizarán posteriormente.

Según Tenti Fanfani (1995), la docencia constituye un espacio de encuentro entre agentes y un sistema de puestos. Define al puesto de maestro como uno de los espacios sociales más estructurados e institucionalizados, y considera que cuando un puesto alcanza este grado de desarrollo, tiende a imponerse a los agentes, esto es, a modelarlos según las exigencias de su propia estructura. Por otra parte, este autor considera que las representaciones sobre la docencia constituyen una articulación entre el apostolado, el trabajo y la profesión. La lucha está dada por la imposición de alguno o algunos de los principios estructuradores.

La definición docente no hace referencia al conocimiento especializado o a la autonomía profesional -elementos constituyentes de las profesiones-, ni refiere al trabajador, sino que interpela al agente mismo. De este modo, el aspecto vocacional estaría cobrando mayor importancia por sobre los otros aspectos. De hecho, resulta paradójico que los estatutos, que son leyes destinadas a regular el trabajo, no apelen al docente como trabajador y omitan sistemáticamente este último término.

En relación con la concepción de docente, es interesante analizar cómo se llega a la sanción del Estatuto Nacional. Por un lado, esta ley «recoge reivindicaciones históricas del gremio docente que se plasman —en lo esencial— en dicho instrumento legal» (Imen, 2000: 5); por otro, el estatuto es debatido y sancionado en un contexto de predominio de criterios tecnicistas, propios del desarrollismo, que promueven la necesidad de delimitar claramente las implicancias del trabajo docente: sus funciones, sus alcances, sus responsabilidades, etc., lo que se observa claramente en la forma que adquieren las definiciones. Las definiciones que formulan los estatutos hacen referencia a una serie de funciones que le competen al docente: orientar, fiscalizar, dirigir, impartir y supervisar las tareas. Si bien no especifican si están pensadas para que sean desempeñadas por una misma persona o si son funciones diferenciadas para puestos distintos, es posible suponer que la última opción es la que prevalece. Una clave, en este aspecto, la da el Estatuto de Santiago del Estero, que es el único que define dichas funciones indicando a qué cargos corresponden:

«Se considera docente a los efectos de esta ley a quien imparte, dirige, fiscaliza, u orienta la educación general y las funciones con sujeción a normas pedagógicas en los organismos mencionados.

Imparten enseñanza los maestros, profesores y directores sin dirección libre, que tienen a cargo en forma directa y permanente, la educación de

alumnos. Fiscalizan la enseñanza los docentes que tienen a su cargo el contralor y coordinación, en forma directa y permanente, del personal encargado de impartir la enseñanza. Dirigen la enseñanza los docentes que tienen a cargo en forma directa y permanente, el asesoramiento y contralor del personal encargado de impartir la enseñanza. Colaboran en la enseñanza los auxiliares que, con sujeción a normas pedagógicas, actúan directamente a las órdenes de quienes imparten, dirigen, fiscalizan, u orientan la enseñanza.»<sup>2</sup>

Así, al docente que tiene a cargo la educación de los alumnos sólo se le asigna la función de impartir enseñanza. Subyace una noción de escisión entre concepción y ejecución, en la que el rol del maestro queda reducido al de ser un transmisor de contenidos que son definidos en otras instancias.

Esto podría explicarse tomando en cuenta la relación que se establece entre docencia y Estado en el proceso de construcción del Estado Nacional. Una de las políticas de consolidación de dicho Estado fue la presencia de éste en la conformación de un sistema educativo fuertemente centralizado, que incluyó medidas tendientes a formar un cuerpo docente capacitado y diplomado. Así, la profesión docente se constituyó al amparo de un Estado que a la vez que promovía su desarrollo, ejercía un elevado nivel de control, generando un vínculo altamente dependiente. Esta particular relación condicionó desde el inicio la posibilidad de la docencia de definirse en forma autónoma como cuerpo profesional y limitó sus espacios de participación en las decisiones en torno a la orientación y los contenidos de la educación. En este escenario, el rol del docente queda fuertemente ligado a la transmisión de conocimientos, al tiempo que es desvinculado de los espacios de producción y de los de selección de los conocimientos a ser distribuidos. Ya en el momento de sanción del Estatuto Nacional, imperando el pensamiento desarrollista, la escisión entre ejecución y concepción se acentúa, diversificando y especificando las funciones y los roles en consonancia con una organización jerárquica de la docencia.

#### **DEBERES Y DERECHOS DEL DOCENTE**

En los deberes y derechos estipulados en los estatutos se explicita cómo se está pensando al docente y cuál sería su orientación. En general, en todos los estatutos provinciales se retoma lo señalado en el Estatuto Nacional, manteniendo, incluso, la misma modalidad de redacción y lenguaje. De todos modos, muchos de ellos introducen algunas variaciones sobre esa impronta original, que luego serán analizadas.

#### **Sobre los deberes**

Es posible distinguir los deberes de acuerdo a las distintas dimensiones que intentan regular. Éstas son:

- a. Deberes del docente relacionados con la construcción de la identidad nacional y los valores a promover.
- b. Deberes del docente como miembro del sistema educativo.
- c. Deberes del docente vinculados con su tarea profesional.
- d. Deberes que apelan al sujeto más allá de su rol docente.

a. Deberes del docente relacionados con la construcción de la identidad nacional y los valores a promover.

Encontramos, dentro de este grupo, una serie de formulaciones que hacen referencia a la formación de los educandos en torno a la identidad nacional y al respeto a la Constitución Nacional, a la forma de gobierno y a los principios democráticos. Estas cuestiones aparecen en el Estatuto Nacional y son incorporadas en los estatutos provinciales, aunque no en todos ni con el mismo énfasis. Puede observarse que la mayoría recupera la idea de educar a los alumnos en la forma de gobierno instituida en la Constitución Nacional y en las leyes dictadas en consecuencia, así como también en los principios democráticos.<sup>3</sup>

Más de la mitad de los estatutos provinciales retoma del Estatuto Nacional el deber de educar a los alumnos con absoluta prescindencia partidaria.<sup>4</sup> Otros estatutos, como los de Ciudad de Buenos Aires, San Juan y Neuquén, destacan la importancia de educar en el respeto por los Derechos Humanos o fomentar la solidaridad social. Particularmente, el estatuto de Neuquén establece como deber del docente «educar al alumno (...) desarrollando su espíritu crítico con el fin de capacitarlo para interpretar objetivamente la realidad y prepararlo para promover la evolución y el cambio, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y al sentido de la justicia.»

Los estatutos provinciales se diferencian del Nacional en los siguientes aspectos:

- Los valores religiosos, ya sea acrecentando su influencia o, por el contrario, limitándola.
- La formación en el sentimiento patriótico.
- La importancia del espacio local.

Respecto del primer punto, existe un número significativo de estatutos destacan la importancia de la formación espiritual, moral y/o religiosa de los estudiantes, expresando, por ejemplo, el deber de educar en la concepción cristiana o en las tradiciones espirituales.<sup>5</sup> Los de Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, por el contrario, explicitan el deber de educar a los mismos con prescindencia religiosa.

En relación con el segundo punto, se observa que aproximadamente la tercera parte de ellos hacen referencia al sentimiento patriótico y a la identidad nacional, señalando como deber la formación en el respeto por los símbolos nacionales, el amor a la patria, etc.<sup>6</sup>

Por último, los estatutos de Chaco, Formosa, La Rioja y Neuquén rescatan la importancia de una pedagogía y una cultura con un enfoque regional.<sup>7</sup> Teniendo en cuenta la tensión entre la Nación y las provincias ya

presente desde los orígenes del sistema educativo, resulta llamativo que sólo cuatro estatutos hagan alguna referencia a lo regional mientras que en todos aparecen fuertemente aspectos vinculados a lo nacional.

**b. Deberes del docente como miembro del sistema educativo.**

La totalidad de los estatutos provinciales retoman del Nacional el deber docente de respetar tanto la jurisdicción técnica, administrativa y disciplinaria, como la vía jerárquica. Asimismo, la mayoría especifica el deber de cumplir los horarios.<sup>8</sup> De este modo, el lugar que se le asigna al docente como miembro del sistema educativo, es una posición de subordinación, por la cual debe respetar decisiones y disposiciones establecidas en instancias superiores.

Ya en el eje de Definición Docente se señaló cómo subyace en la norma cierta concepción del docente como ejecutor. Aquí esta concepción se ve reforzada ya que parecería que lo que se debe asegurar es el cumplimiento de las «órdenes», pues esto constituiría una garantía para el funcionamiento del sistema educativo.

**c. Deberes del docente vinculados con su tarea profesional.**

La totalidad de los estatutos provinciales retoman del Nacional el deber de ampliar su cultura y perfeccionar su capacidad pedagógica. Algunos añaden a este postulado general especificaciones relativas al perfeccionamiento y al desempeño de sus funciones. El Estatuto de Río Negro, por ejemplo, sostiene que los docentes deben actualizar sus conocimientos didácticos y científicos; el de Salta indica que los docentes deben desempeñar con eficacia y rigor profesional su «misión»; por último, el de Tierra del Fuego señala que los docentes deben participar en todo lo concerniente al desarrollo de la educación.

Algunas de estas leyes hacen referencia al deber de establecer relaciones con la comunidad. Por ejemplo, en la provincia de Neuquén se postula «propender al mantenimiento de la buena relación con los padres, tutores y vecinos, promoviendo una firme vinculación entre la escuela y la comunidad.»

En algunos estatutos provinciales se estipula el deber de un examen psicofísico que define la habilitación profesional y condiciona su ingreso al campo. se estipula el deber de un examen psicofísico que define la habilitación profesional y condiciona su ingreso al campo.<sup>9</sup> En el resto de los estatutos este requisito se explicita cuando se enumeran las condiciones de ingreso a la carrera docente.

Por último, es interesante destacar una de las funciones que le otorga el Estatuto de la Provincia de Tierra del Fuego a sus docentes: la participación en la elaboración y actualización de planes de estudios. La ausencia, en los demás estatutos, de una instancia de participación en la discusión sobre la orientación y fines de la educación estaría dando cuenta de una concepción tecnocrática, según la cual la

función del docente es la de implementar aquellas decisiones que fueron tomadas en instancias superiores por especialistas.

d. Deberes que apelan al sujeto más allá de su rol docente.

La mayor parte de los estatutos provinciales retoma del Estatuto Nacional el deber docente de mantener una conducta acorde a su función y no desempeñar actividades que afecten su dignidad. Las particularidades que se observan en buena parte de estas leyes refieren a aspectos que hacen a la regulación de la vida privada de los docentes. Así, por ejemplo, especifican el deber de observar una *adecuada presentación y pulcritud*<sup>10</sup>, *respetar los principios de la moral*<sup>11</sup> y *de las buenas costumbres*<sup>12</sup>, *respetar las normas éticas dentro y fuera del servicio*<sup>13</sup>, y *de educar con el ejemplo*<sup>14</sup>. Sólo los de La Pampa, Misiones y Formosa no hacen mención alguna a cuestiones relativas a la vida privada del docente.

Esta inclusión de cuestiones relativas a la vida privada se podría relacionar con la identificación entre sujeto y puesto antes señalada. La identificación se observa en el hecho de que la norma no se limita al puesto de trabajo, sino que regula también aspectos que hacen al sujeto en sus actuaciones y elecciones personales.

Como ya se dijo, esto último podría enmarcarse en la tensión profesión/vocación que atraviesa la conformación histórica del campo de la docencia desde sus inicios. Tal como señala Birgin:

«Se demandaba entonces a los maestros a la vez que el cumplimiento de los deberes del funcionario que implicaba la profesión, una moralidad íntegra y una vocación innata. (...) Por eso, algunos autores sostienen que cuando la formación de docentes se institucionalizó, los objetivos religiosos se secularizaron sin perder el fervor moral» (Birgin, A., 1999: 26).

Al observar las cuatro dimensiones que dan cuenta de los deberes, encontramos que coexisten distintas representaciones o imágenes. Según señala esta autora, el magisterio se constituye como una «relación compleja entre lo moral, lo vocacional y la misión de funcionario de Estado». En este sentido, en las normativas analizadas encontramos categorías que dan cuenta de la docencia como función o servicio público, del maestro como apóstol y de los valores morales que éste debe sostener. Esto se articula con imágenes del docente como ejecutor experto en técnicas e ideológicamente neutral.

### **Acerca de los derechos**

El reconocimiento explícito de los derechos de los docentes en el Estatuto Nacional implicó una ruptura en relación con las prácticas arbitrarias que regulaban el trabajo docente hasta ese momento. Como señalan Morgade y Birgin, fue «... una ley de avanzada que vino a atender profundas injusticias y arbitrariedades que se cometían con el sector. Básicamente, legitimó la condición formalmente igualitaria entre los miembros de la categoría ocupacional» (Morgade y Birgin, 2000: 6).

El proceso de discusión previo a la sanción del Estatuto derivó en el reconocimiento por parte del Estado del derecho de los trabajadores a

negociar sus condiciones laborales. Esto se cristalizó en las garantías de estabilidad, protección social, libre agremiación y participación en las instancias de gobierno escolar, como así también en la estructuración de la carrera docente con sus correspondientes procedimientos de movilidad al interior de la misma, que aseguraron la imparcialidad en la asignación de cargos.

La continuidad entre el Estatuto Nacional y los provinciales señalada en apartados anteriores, es aún más evidente en los derechos reconocidos para los docentes. En una amplísima mayoría, los estatutos provinciales resultan prácticamente una reproducción de lo formulado por el Estatuto Nacional. Sólo el Estatuto de Salta se distancia, posiblemente debido a que es el único que fue escrito y sancionado después de la aprobación de la Ley Federal de Educación. Este distanciamiento no se observa tanto en los temas que aborda (por ejemplo, estabilidad, remuneraciones, licencia, etc.) sino más bien en el contenido de los mismos, como se podrá ir observando más adelante.

En términos generales, en todos los estatutos los derechos refieren a tres aspectos o dimensiones:

- a. La carrera docente.
- b. Las condiciones laborales.
- c. La participación en las instancias de gobierno escolar, Juntas de Clasificación y Disciplina.

#### a. Derechos referidos a la carrera docente.

En los estatutos se establecen los siguientes derechos:

- La estabilidad en el cargo.
- El cambio de funciones, sin merma en la retribución, cuando esto sea necesario.
- El derecho al ascenso.
- El derecho al aumento de clases y al traslado.
- El conocimiento de los antecedentes de los aspirantes y de las nóminas.

Los dos primeros aparecen en todos los estatutos, tanto en los provinciales como en el Nacional. Los últimos tres se observan en un gran número de ellos. Si bien en algunos estatutos estos derechos no aparecen, se encuentran garantizados en otros apartados.<sup>15</sup>

No es un dato menor que los derechos estén garantizados en todos los estatutos, ya que esto da cuenta del alcance que tuvieron las reivindicaciones formuladas por los docentes.

#### b. Derechos relacionados con las condiciones laborales.

En relación con esta segunda dimensión, observamos los siguientes derechos:

- El goce de una remuneración y jubilación justas.
- El ejercicio en las mejores condiciones pedagógicas, de local, higiénico, material didáctico y número de alumnos.
- El reconocimiento de las necesidades del núcleo familiar.

- El goce de vacaciones reglamentarias.
- La libre agremiación.
- Licencia con goce de sueldo para perfeccionamiento.
- Asistencia social.

El primero de estos derechos aparece en todos los estatutos, pero con ciertas variaciones en su formulación. En algunos, al enunciado señalado se añade alguna referencia a la actualización de dicha remuneración, indicando que debe ser realizada anualmente o que debe ajustarse a las oscilaciones del costo de vida. En otros, la letra establece el derecho a una «retribución digna que facilite el eficaz desempeño y asegure su bienestar económico y el de su familia.»<sup>16</sup>

En dos jurisdicciones, Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, se prevé que la remuneración se establezca y actualice con el asesoramiento de una Comisión Salarial, integrada por representantes gremiales y las autoridades correspondientes del Poder Ejecutivo jurisdiccional, abriendo de este modo un espacio de participación docente en una de las variables más importantes en lo que hace a sus condiciones laborales.

El Estatuto de la Provincia de Salta se distingue claramente de los otros en la formulación de este derecho en particular, porque introduce una lógica distinta respecto de lo salarial, al establecer como derecho el «(...) percibir una remuneración justa por sus tareas y por su capacitación. La mayor capacitación constituye causa legítima de diferencias en la retribución.»<sup>17</sup> De este modo, marca una postura diferente que se relaciona con la discusión actual sobre los criterios que definen la composición del salario docente, en la que históricamente el cargo y la antigüedad constituían los parámetros principales.

El resto de los derechos vinculados con esta dimensión (condiciones pedagógicas, necesidades del núcleo familiar, vacaciones, libre agremiación, etc.), aparece en una amplísima mayoría de los estatutos provinciales con enunciados muy similares entre sí.<sup>18</sup>

### c. El derecho a la participación en las instancias de gobierno escolar, Juntas de Clasificación y Disciplina.

Prácticamente todos los estatutos sostienen el derecho a la participación en el gobierno escolar o en Juntas de Clasificación y de Disciplina, o ambas cosas.<sup>19</sup> Estos espacios de participación fueron adquiridos con la sanción del Estatuto Nacional, lo que constituye otra muestra de la ruptura que implicó esta sanción en relación con la lógica arbitraria de asignación de cargos e imputación de sanciones disciplinarias que imperaba hasta ese momento. La conformación de organismos con la participación de representantes docentes significó la posibilidad de contar con mayores garantías de imparcialidad, en la medida en que los propios docentes podían ejercer cierto control.

No obstante, resulta importante señalar que, cuando se hace una lectura de la totalidad de cada estatuto, se observa que en general se estipu-



lan los mecanismos y modalidades de participación de los docentes en las Juntas, pero no ocurre lo mismo con la participación en el gobierno escolar. De hecho, en el resto de los articulados no se hace mención a este último punto, de tal modo que este derecho se diluye.

Algunos estatutos presentan particularidades interesantes de ser consideradas. Los estatutos de Chaco y Chubut establecen el derecho a la participación en la elaboración de reglamentaciones, revisión y actualización del estatuto. El de Chubut, además, señala el derecho a participar en forma directa en el estudio, actualización y reforma de los programas de enseñanza. En los demás no se prevén instancias o mecanismos de renovación, excepto en Tierra del Fuego donde se habla de la conformación de comisiones de revisión, tanto del estatuto como de los contenidos. Sin embargo éstas no aparecen dentro de los Derechos, sino que están contempladas en otros apartados.

Para finalizar, además de estas tres dimensiones que acabamos de abordar, aparecen también, entre los derechos del docente, algunas cuestiones que se encuentran garantizadas en la Constitución Nacional y en leyes nacionales, tales como el derecho a huelga, a indemnización, al ejercicio de todos los derechos establecidos en la Constitución Nacional, etc. En este sentido, el «ejercicio de los derechos políticos inherentes a la condición de ciudadano» se formula como un derecho en el Estatuto Nacional y se reitera en la mayoría de los estatutos provinciales.<sup>20</sup> Cabe preguntarse por qué es necesario reconocer como derecho de los docentes, los derechos ciudadanos consagrados con independencia del ejercicio de la docencia. Esto adquiere sentido cuando se piensa que hasta el momento de sanción del Estatuto Nacional, una de las nociones que prevalecían era la del docente como apóstol, y por lo tanto no como sujeto político. Así se volvería necesario el reconocimiento explícito de su condición ciudadana.

En síntesis, por un lado, encontramos ciertas concepciones que orientan el articulado de estas normas: la neutralidad política, la presencia de elementos religiosos o modalidades de enunciación propias de la religión, el énfasis puesto en los valores patrióticos y la valoración de la estructura jerárquico-burocrática. Por otro lado, están presentes ciertas tensiones que han atravesado históricamente el campo de la educación: lo nacional y lo regional; lo profesional, lo técnico y lo vocacional; y por último lo ético y lo moral. Finalmente, adquieren relevancia aquellos derechos que marcan una ruptura respecto de cierta tradición de arbitrariedad respecto del trabajo de enseñar y que avanzan hacia la garantía de condiciones laborales más dignas.

**CARRERA DOCENTE:  
RECORRIDOS,  
VALORACIONES Y  
LÍMITES**

En los estatutos aparecen numerosos artículos que configuran y regulan el ingreso y las trayectorias de los docentes en el sistema educativo, la modalidad de acceso a los cargos y la forma de valoración y control del trabajo realizado. Estos artículos, en general, aparecen agrupados en torno a seis temáticas: ingreso, ascensos, concursos, calificación, disciplina y órganos de regulación de la carrera.

El establecimiento de normas que ordenaran la carrera docente implicó limitar las arbitrariedades a las que anteriormente podían verse sometidos los trabajadores de este campo, dado que no había una reglamentación que estableciera iguales condiciones tanto de ingreso a la docencia como de permanencia y movilidad.

Como ya señalamos, Tenti Fanfani (1995) define al puesto de maestro como uno de los espacios sociales más estructurados e institucionalizados y considera que cuando un puesto alcanza este grado de desarrollo, tiende a imponerse a los agentes. Efectivamente, en los estatutos se observa un alto grado de estructuración del puesto docente, tanto en las posiciones jerárquicas claramente establecidas como en las condiciones de ingreso y movilidad. A través de los artículos que regulan la carrera es factible apreciar que ésta fue pensada acorde a un esquema burocrático, jerárquico, centralizado y de camino único. La estructura está basada en el escalafón, dentro del cual hay un solo recorrido posible y es de sentido ascendente. Es decir, el ingreso es por un único *punto de entrada*; luego, se puede avanzar, permanecer o salir, pero no existen alternativas (Morgade y Birgin, 2000).

Este escalafón, que define los distintos cargos que conforman la carrera, no aparece explicitado en todos los estatutos; en algunos sólo se lo menciona, siendo definido en la instancia de reglamentación de la ley. De todos modos, podemos señalar que en todos los escalafones observados, correspondientes a las distintas provincias y a Nación, la estructura de cargos guarda cierta similitud general, si bien presenta algunas diferencias respecto del grado de desagregación de dichos cargos.

### **Ingreso: condiciones de acceso a la carrera**

En general, en los estatutos aparece un conjunto de artículos bajo el título *ingreso* en los que se disponen las condiciones de acceso al campo de la enseñanza. La mayoría explicita que el ingreso se realiza por el cargo de menor jerarquía, estableciendo para ello diversas condiciones:

-Ser argentino, ya sea nativo, por opción o naturalizado. En los dos últimos casos se exige un número variable de años

de residencia en el país o en la provincia, y el manejo del idioma nacional. Llama la atención que el Estatuto de Corrientes exceptúa de esta condición a los miembros de órdenes o congregaciones religiosas.

- Poseer título docente oficial.<sup>21</sup>

- Una edad máxima para el ingreso que varía entre 35 y 45 años.<sup>22</sup>

- Poseer ciertas capacidades: psico-física<sup>23</sup>; física<sup>24</sup>; ética<sup>25</sup>; intelectual.<sup>26</sup> En muchos se especifica, además, observar conducta acorde<sup>27</sup> o moralidad inherente al cargo<sup>28</sup>, y tener buena salud.<sup>29</sup>

- Someterse a concurso.<sup>30</sup>

En algunos casos se mencionan otros requisitos, como por ejemplo:

- No tener antecedentes en organizaciones que sustenten principios contrarios al régimen establecido por la Constitución Nacional.<sup>31</sup>

- «Profesar una sincera fe democrática y propugnar la plena vigencia del régimen republicano, representativo, federal (...)»<sup>32</sup> o «sustentar los principios establecidos en la Constitución Nacional.»<sup>33</sup>

- No tener proceso criminal por hechos delictivos dolosos.<sup>34</sup>

- No haber sido exonerado o cesantado de la Administración Pública.<sup>35</sup>

Los requisitos de observar «una conducta acorde» o «una moralidad inherente al cargo», que nuevamente avanzan en cuestiones de la vida privada al identificar atributos personales como aspectos profesionales, devienen de los orígenes del sistema educativo y la configuración del maestro como ejemplo de moralidad. Tal como señala Feldfeber, «el rol central del maestro no fue tanto la instrucción entendida como transmisión de contenidos de los diferentes ramos del saber, sino la educación en el sentido de proveer modelos conductuales y morales.» (Feldfeber, 1996:15). Así, «más que conocimientos, el maestro debe poseer excelente conducta moral. ‘ Toda la educación moral es un mera fórmula, si no está garantizada por el carácter moral del educador’ (Torres, 1888: 162). En las Reglamentos de las Escuelas también se señala claramente la aptitud moral como uno de los requisitos necesarios para ingresar en las Normales y desempeñarse como docente. El hábito, el buen ejemplo y el ejercicio son indispensables en el desarrollo de la educación moral» (Feldfeber, 1996: 11 y 12).

Por el contrario, la capacidad intelectual, así como la construcción de una ética profesional –que sólo aparecen como condiciones en dos provincias– se encuentran más vinculadas al desarrollo de la profesión y atraviesan en forma conjunta la tarea de enseñar.

La capacidad física y buena salud, exigidas por una amplísima mayoría de los estatutos, resultan un punto controvertido. Dependiendo de la interpretación que se haga de las mismas, podrían operar como mecanismos de exclusión. Algo similar ocurre en relación con la edad. El hecho de establecer una edad máxima como requisito para el ingreso funciona como una limitación *per se*, impidiendo la evaluación de las condiciones profesionales de aquellos que, no cumpliendo con esta condición, son excluidos. En tanto no existe una relación necesaria entre la edad y el

ejercicio de la docencia, este requisito podría operar limitando arbitrariamente las posibilidades de acceso.

Sintetizando, dentro de los criterios estipulados y orientados a regular el acceso al campo, podríamos marcar una diferencia entre aquellos que se vinculan directamente con la tarea pedagógica y aquellos que están más identificados con aspectos que, entendemos, le son ajenos. Son ajenos porque hacen referencia a elecciones propias de la vida privada o, en el caso de la edad y de las aptitudes físicas, porque no existe una necesaria vinculación con la calidad de la tarea profesional. De este modo, estas condiciones estarían funcionando como mecanismos discriminatorios, excluyendo a muchos de las posibilidades de acceso. Se observa, entonces, que los estatutos limitan posibles arbitrariedades en la carrera docente estableciendo iguales condiciones al interior del campo. Sin embargo, a la vez limitan el alcance del sentido igualitario, en tanto esa igualdad funciona sobre la base de la exclusión de todos aquellos que no reúnen ciertas condiciones que, como fuera dicho antes, resultan arbitrarias.

Hemos relevado hasta aquí las condiciones que deben reunir aquellos que aspiren a ejercer la docencia. Nos ocuparemos ahora de describir la modalidad que los estatutos prevén para que se efectivice el ingreso.

En todas las jurisdicciones se establece el sistema de concursos por antecedentes<sup>36</sup>, complementándose con una instancia de oposición en algunos casos. Los antecedentes valorados en general son: los títulos y la antigüedad de los mismos, el promedio de calificaciones, publicaciones, estudios y actividades vinculadas con la enseñanza, y antigüedad docente.<sup>37</sup>

Se evidencia aquí que cuando se habla de «*ingreso*», se está pensando en el acceso a un cargo titular. En algunos documentos esto aparece explícitamente, pero en todos hay elementos de los cuales se deduce lo anterior: por un lado, considerar como antecedentes aspectos que dan cuenta de un ejercicio de la profesión previo al concurso (antigüedad docente, promedio de calificaciones, etc.); por otro lado, establecer que las Juntas de Clasificación deben confeccionar listados separados de aspirantes a ingreso y de aspirantes a suplencias e interinatos.

En consecuencia, el ingreso a la carrera docente excluye el ejercicio de suplencias e interinatos, lo que podría deberse al hecho de que, de este modo, no rige para ellos el derecho a la estabilidad.

Esta misma situación, es decir, el acceso a un cargo sin la garantía de estabilidad, se observa en el caso de la Provincia de Buenos Aires, que introduce una nueva modalidad de acceso que no está presente en el resto de las provincias: el sistema de contratos. Este estatuto contempla la posibilidad de contratar al personal docente de modo tal que la persona contratada se rija por las cláusulas del contrato de locación de servicios. Se explicita que este sistema está previsto para programas y misiones especiales, definiéndolos como aquellos que

poseen duración limitada. Los aspirantes se seleccionan del listado confeccionado por la Junta de Clasificación, a excepción de los casos en que la naturaleza del programa requiera contratación de personal específico. En este último caso, el Consejo General de Educación y Cultura participará de dicha elección.

Esta modalidad por contratos abre la posibilidad de emplear a docentes bajo un sistema de carácter privado que se desentiende de las regulaciones que establecen los estatutos para las condiciones laborales, centradas en el derecho a la estabilidad. Incluso, el sistema de contratos de locación de servicios podría funcionar encubriendo una relación de dependencia no reconocida como tal. Si bien los contratos se utilizarían para casos especiales, esta forma de ingreso a la docencia rompería con la protección laboral existente, introduciendo una nueva lógica.

A su vez, esta modalidad de contratación implica una ruptura con el sistema de acceso a través de concursos, abriendo un espacio de posible arbitrariedad ya que la distribución de cargos se basa en una selección «persona a persona».

Asimismo, si tomamos en cuenta que la legislación abre la posibilidad de que las designaciones sean hechas por funcionarios del Consejo General de Educación y Cultura, y no por miembros de las Juntas, donde hay participación de los docentes, se acentúan las posibilidades de que las selecciones sean arbitrarias. De este modo, queda obstruido el legítimo derecho de los docentes, reconocido en la misma ley, de participar y controlar el acceso al campo.

En consecuencia, este sistema de contratación introduce una triple ruptura: con el derecho a la estabilidad, con el sistema de concursos y respecto de la participación docente en el control de acceso al campo. Estas rupturas implican la introducción, en el ámbito público, de criterios de regulación del trabajo propios de las relaciones laborales del ámbito privado y, dentro de ellas, aquellas que conllevan un mayor grado de precariedad.

### **Ascensos: la movilidad al interior de la carrera**

La regulación de los ascensos funciona como un elemento estructurante de la carrera docente, dado que la movilidad en su interior sólo queda posibilitada en un sentido ascendente a través de los diversos cargos del escalafón. El ordenamiento jerárquico y centralizado de la carrera se materializa en la matriz de trayectoria única que configuran los ascensos.

Todos los estatutos prevén el mecanismo de concurso para los ascensos.<sup>38</sup> Dependiendo de la jurisdicción y de cuál sea el cargo al que se asciende, los concursos pueden ser de «títulos y antecedentes» o de «títulos, antecedentes y oposición». En algunas provincias se añade la aprobación de cursos para el desempeño de ciertos cargos

específicos.<sup>39</sup> Para poder presentarse como aspirantes, los docentes deben cumplir una serie de requisitos:

- Revistar en situación activa como titular del cargo inmediato anterior en el área respectiva, con un mínimo de antigüedad.<sup>40</sup>
- Acreditar un concepto no inferior a muy bueno o bueno, dependiendo de cuál sea la jurisdicción, en un determinado período inmediatamente anterior a la presentación al concurso (por lo general, se trata de un período de dos o tres años).<sup>41</sup>
- No haber registrado sanciones disciplinarias en un determinado período inmediatamente anterior a la presentación al concurso.<sup>42</sup>
- No hallarse en condiciones de obtener la jubilación.<sup>43</sup>

Los estatutos establecen distintos tipos de ascensos. Estos son definidos, por un lado, de acuerdo con el escalafón y, por otro, en función de la categoría y la ubicación. Estas últimas dos instancias hacen referencia a la clasificación de los establecimientos que realizan muchas de las jurisdicciones. A modo de ejemplo, citamos el Estatuto de Corrientes:

«Los organismos que rigen los distintos niveles de la Educación clasificarán los establecimientos de Enseñanza:

- a) Por el número de alumnos, secciones, grados y divisiones en: I) Primera categoría; primera categoría numerosa y primera categoría muy numerosa; II) Segunda categoría; III) Tercera categoría; VI) Cuarta Categoría.
- b) Por su ubicación en: I) Urbana; II) Alejada del radio urbano; III) De ubicación desfavorable; IV) De ubicación muy desfavorable; V) De ubicación inhóspita.»

De esta forma, en términos generales, en los estatutos se distinguen tres tipos posibles de ascensos:

- Ascenso por ubicación: aquel que permite pasar de una escuela de ubicación desfavorable a una más favorable.
- Ascenso por categoría: aquel que habilita el acceso a un cargo en una institución de mayor categoría.
- Ascenso por jerarquía: el que permite tomar el cargo de jerarquía inmediata superior dentro del escalafón.

Mientras que los dos primeros se contemplan en muchos de los estatutos<sup>44</sup>, el tercero aparece en todos, constituyéndose, como ya fuera dicho, en el eje en torno del cual se estructura la carrera docente.

Como se señaló anteriormente, esta carrera se configura de acuerdo a un esquema centralizado, jerárquico y de camino único, conformando así un sistema piramidal. Se trata de un sistema en el que la experiencia acumulada adquiere un lugar central, ya que la antigüedad es uno de los factores determinantes en el paso de un escalón a otro.

El ascenso en la pirámide se produce a través de un progresivo alejamiento del trabajo con los alumnos. Resulta al menos paradójal que, en una profesión cuyo objetivo es la enseñanza, las posibilidades de progreso y, por tanto, de crecimiento, encuentren un alto grado de identificación con el abandono del aula (Morgade y Birgin, 2000).

Asimismo, cabe preguntarse acerca de las implicancias del ascenso por ubicación o categoría. ¿Implicaría un ascenso el traslado de una escuela ubicada en una zona más alejada y, en general, más humilde a una más céntrica y, probablemente, de condiciones socio-económicas más favorables? Existe la posibilidad de que estas apreciaciones denoten cierta desvalorización de los sectores más postergados, al tiempo que establezcan una relación que podría sintetizarse de este modo: el crecimiento o desarrollo profesional del docente se produce lejos de aquellos sectores sociales que más necesitan de una educación pública de excelencia. O, en términos estatutarios, el ascenso de categoría o de ubicación se realizaría de instituciones o zonas más «desfavorables» hacia las más «favorables».

### **Concursos: clasificación y selección<sup>45</sup>**

Los concursos docentes constituyeron herramientas muy valiosas en la democratización del sistema educativo debido a que favorecieron la transparencia en la distribución de puestos de trabajo al interior del campo. Así como la regulación del ingreso y los ascensos funciona como elemento estructurante de la carrera docente, los concursos operan como mecanismos que definen la posibilidad de movimiento a través de esa estructura, al determinar las condiciones de acceso a los diversos cargos.

Los concursos son de carácter público<sup>46</sup> y tanto su convocatoria<sup>47</sup> como sus resultados deben ser publicados.<sup>48</sup> Asimismo, algunos estatutos prevén que se efectúen con una mínima regularidad.<sup>49</sup>

En general, encontramos dos tipos de concursos. Uno, que consta de una sola instancia y que suele aparecer bajo la denominación de *títulos y antecedentes* o *méritos y antecedentes*. Otro, que consta de dos instancias: la anteriormente señalada y una segunda llamada oposición. En la mayoría de las regulaciones se plantea para el ingreso a la carrera el primer tipo de concurso mencionado<sup>50</sup>, contemplándose en muchos de estos casos el complemento de prueba de oposición en situaciones específicas.<sup>51</sup> Sólo dos provincias, San Juan y Río Negro, prevén el segundo tipo de concurso.

Para los ascensos encontramos una mayor diversidad en las distintas jurisdicciones, si bien consideramos significativo que más de la mitad plantea el segundo tipo de concurso. Asimismo, algunas provincias establecen una instancia de capacitación que en algunos casos aparece como alternativa a la «oposición», en otros como complemento y en otros más como un momento propio del concurso.<sup>52</sup> Algunas provincias aclaran que esto rige para ascensos de jerarquía, determinando para los ascensos de ubicación o de categoría sólo concursos de títulos y antecedentes.<sup>53</sup>

En los distintos estatutos se observa que se otorga diferente peso a cada instancia de los concursos. Mientras que en algunas provincias la instancia de antecedentes funciona sólo como mecanismo de selec-

ción de los docentes que participan de la oposición o capacitación, en otras, ambas instancias son definitorias en la calificación de los docentes concursantes.<sup>54</sup> Asimismo, algunas regulaciones manifiestan que la prueba de oposición se tomará también en el caso en que se llegara a presentar un solo aspirante.<sup>55</sup>

En muchos de los estatutos se especifican cuáles serán los antecedentes valorados para el ingreso, mientras que en otros se deja esta instancia para la reglamentación.<sup>56</sup> En general son:

- Título/s docente/s.<sup>57</sup>
- Antigüedad de los títulos.<sup>58</sup>
- Promedio de las calificaciones o conceptos profesionales.<sup>59</sup>
- Antigüedad docente.<sup>60</sup>
- Publicaciones, estudios y actividades vinculados con la educación.<sup>61</sup>
- Residencia.<sup>62</sup>

En cuanto a los elementos valorables en los concursos de antecedentes y/o méritos para los ascensos, en general aparecen en la mayoría de los estatutos los mismos que para el ingreso. Sin embargo, suelen agregárseles otros, en torno a los cuales ya no se observan tantas similitudes entre las diferentes jurisdicciones. Algunos de ellos son los siguientes:

- Títulos, estudios, publicaciones y otras actividades docentes.<sup>63</sup>
- Estudios cursados en disciplinas pedagógicas.<sup>64</sup>
- Participación en congresos, conferencias y asambleas pedagógicas.<sup>65</sup>
- Laboriosidad, espíritu de iniciativa y de superación.<sup>66</sup>
- Asistencia.<sup>67</sup>
- Eficacia y responsabilidad en su función docente.<sup>68</sup>
- Aptitud docente y directiva.<sup>69</sup>
- Antecedentes culturales o estudios y actividades relacionados con la cultura en general.<sup>70</sup>

Como particularidad interesante, entre los elementos valorables para el ascenso, en Santiago del Estero aparece la «participación extraescolar del maestro como factor de progreso en la zona que ejerce» y la «participación activa en las asociaciones profesionales.»

Aproximadamente la mitad de los estatutos define en qué consiste la instancia de oposición, estableciendo que constará de una prueba práctica de observación, orientación y organización del trabajo escolar,<sup>71</sup> y una prueba teórica sobre temas de carácter pedagógico o didáctico.<sup>72</sup>

En cuanto a las instancias evaluadoras, en todos los estatutos se establece que los concursos de títulos y antecedentes deberán ser llevados a cabo por las Juntas Clasificadoras. Se incluye así, entre las funciones de éstas, el estudiar los antecedentes del personal docente y efectuar la clasificación por orden de mérito.

Los concursos de oposición, en cambio, son llevados a cabo por medio de jurados que se conforman para cada ocasión. En casi todos



los casos se dice que será de tres integrantes o más, debiendo ser siempre un número impar.<sup>73</sup> En cuanto a la composición de los jurados, éstos se integran por docentes que ya se desempeñan en algún cargo del escalafón de la carrera docente. Solamente dos provincias, Mendoza y Río Negro, contemplan la posibilidad de que además se integren a los jurados «personas de reconocida actuación en materia afín con la que se concursa» o bien se recurra «a la colaboración o contratación de profesionales o docentes de la especialidad».

Respecto de aquellos que ya pertenecen a la carrera docente, muchos estatutos establecen que «serán designados teniendo en cuenta la especialización y la jerarquía del cargo por cubrir»<sup>74</sup>, otros estipulan que serán docentes. En algunos casos se especifica que serán titulares en el grado del escalafón o grado superior al cargo por concursar.<sup>75</sup> En aquellas provincias en las que se estipula la necesidad de hacer un curso para o como parte del concurso, se incluye en el jurado al organizador responsable de la capacitación requerida.<sup>76</sup> Cuando el concurso se realiza para cubrir cargos jerárquicos, se incluyen inspectores (de distintas categorías) y miembros del Ministerio de Educación de la provincia.

Estos miembros de los jurados son seleccionados por diversas instancias según cada estatuto. La mayor parte de las provincias estipulan que parte de los jurados serán seleccionados por la Junta de Clasificación y otra parte por los concursantes, mediante voto a partir de una lista elaborada por la Junta.<sup>77</sup> Otras, establecen que la selección se hará por medio de las autoridades del Poder Ejecutivo y los concursantes mediante voto.<sup>78</sup> El estatuto de San Luis incluye tres instancias al establecer que en el proceso de selección intervendrán las autoridades del Poder Ejecutivo, la Junta de Clasificación y los concursantes. En cambio, otros estatutos incluyen una sola instancia: la Junta de Clasificación<sup>79</sup>; las autoridades del Poder Ejecutivo<sup>80</sup>; los concursantes mediante voto a partir de una lista confeccionada por autoridades del Poder Ejecutivo<sup>81</sup> o por las Juntas de Clasificación.<sup>82</sup> Un solo caso<sup>83</sup> contempla el sorteo sumado a la elección por medio del gremio.<sup>84</sup> Así, en la mayor parte de las jurisdicciones, la selección del jurado se hace por medio de una combinación de actores que ocupan posiciones distintas al interior del sistema.

Mientras ciertas provincias establecen la posibilidad de apelar la composición del jurado<sup>85</sup>, otras lo hacen respecto de sus decisiones.<sup>86</sup> Sólo en Río Negro y en Ciudad de Buenos Aires se estipula que las decisiones del jurado son inapelables. En la última jurisdicción mencionada y en Chaco se contempla la posibilidad de acceder a la prueba.

Se pueden identificar, en la lógica de este sistema de concursos, ciertos elementos que, de acuerdo a una concepción weberiana, son constitutivos de la organización burocrática. En primer lugar, aquellos requisitos vinculados con la disposición de un «saber profesional especializado» desempeñan un papel de relativa «nivelación» de los individuos

respecto de la posibilidad de ejercer cargos. En este sentido, la ponderación de ciertos antecedentes y su consecuente traducción en un sistema de puntajes quiebra una lógica de favoritismos políticos predominante hasta el momento de sanción del Estatuto Nacional. No obstante, este saber no queda reducido al «saber de la especialidad», pues entra a jugar aquí también un conocimiento que se produce y desarrolla al interior del propio aparato burocrático, «el saber en servicio», tal como lo demuestra el hecho de que la antigüedad ocupe un lugar decisivo en la escala propuesta.

En segundo lugar, la introducción de una lógica burocrática en la asignación de cargos constituye una instancia más en el proceso de conformación del Estado Nacional, a la vez que instituye, según Weber, mecanismos de dominación eficaz.<sup>87</sup> Si bien estas leyes se elaboraron muchos años después del momento de conformación del Estado Nacional, se condensan en ellas algunos aspectos constitutivos de ese proceso.

Resulta pertinente, entonces, poner en consideración el planteo de Oszlak (1999) acerca de las propiedades que el Estado va adquiriendo en ese proceso de formación.<sup>88</sup> Entre ellas, este autor menciona la «capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades» y la «capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación» (Oszlak, 1999: 17). En este sentido, encontramos que la burocratización del acceso a la carrera docente se encuentra estrechamente asociada con la conformación del campo profesional, en donde la fuerte regulación del Estado se vuelve un elemento central.

En la lógica de los concursos subyace el supuesto de que el mérito opera como equiparador de las posibilidades de movilidad y promoción en el campo profesional, desconociendo las desigualdades sociales, económicas o geográficas. Sin embargo, y en tensión con lo anterior, es innegable la relación que ciertos «antecedentes valorables» mantienen con la necesidad de garantizar la idoneidad profesional de los docentes. Es por eso que adquiere especial importancia y complejidad el problema de los modos en que en la práctica se regulan ciertos derechos -particularmente el perfeccionamiento- cristalizados en la letra de la propia normativa.

### **Calificación: otra instancia de control**

Dentro del conjunto de instancias que implican cierta evaluación del docente, la calificación aparece en los estatutos con una presencia

fuerte a la vez que naturalizada. «Fuerte» porque, por un lado, los artículos que refieren a ella suelen constituir una sección específica y, por otro lado, porque se apela reiteradamente a la calificación en los otros ejes que conforman la carrera. «Naturalizada», porque se la muestra como el modo evidente de valoración del desempeño profesional.

La calificación es tomada como uno de los condicionantes de la movilidad dentro de la carrera docente, operando como elemento valorable para el ingreso y como requisito para aspirar a cualquier ascenso.

La mayoría de los estatutos analizados fija el modo en que se calificará a los docentes tomando al Estatuto Nacional como modelo. En líneas generales, se establece que la dirección del establecimiento o superior jerárquico debe llevar un legajo personal de actuación profesional de cada docente. El mismo tiene derecho a conocer la información que figura en su legajo, impugnarla o pedir que sea completada. La calificación es anual, aprecia las condiciones y aptitudes del docente basándose en las constancias objetivas del legajo y ajustándose a una escala de conceptos con su correlativa valoración numérica. En caso de disconformidad, el docente puede entablar recurso de reposición con el de apelación ante la Junta de Clasificación, dentro de un período que varía entre cinco y quince días. La síntesis de la documentación se eleva anualmente a las Juntas de Clasificación.<sup>89</sup>

Pueden encontrarse algunas particularidades interesantes. En la Ciudad de Buenos Aires y en Neuquén, la calificación y el concepto surgen de la autoevaluación del docente y de la evaluación del superior jerárquico. En entrevista personal, ambas propuestas son analizadas por el docente y el superior, procurando la total coincidencia. De surgir discrepancias y mantenerlas, el superior jerárquico deberá dejar expresados los fundamentos, siendo el responsable final de la calificación. La autoevaluación podría representar un alto nivel de control sobre el cuerpo docente en un contexto en donde la decisión final recae sobre un equipo directivo que centraliza una gran cuota de poder. Sobre todo cuando no se estipula que los objetivos institucionales y los criterios de evaluación estén definidos y sean conocidos con anterioridad. De hecho, los criterios de evaluación del desempeño profesional quedan sujetos a las decisiones y opiniones de la autoridad.

Planteada en el marco de una estructura jerárquica y con criterios de evaluación definidos unilateralmente, la autoevaluación apela a la autorregulación como modo de legitimar decisiones unidireccionales. Por el contrario, formulada en un contexto de participación y de construcción colectiva de los criterios pedagógicos, la autoevaluación podría adquirir un sentido diferente.

El Estatuto de Salta, a diferencia de los demás, especifica que el Cuerpo Técnico del Consejo General de Educación determinará anualmente el concepto profesional del personal docente. Para ello se tienen en cuenta los siguientes criterios: a) aptitud profesional; b) asistencia; c)

título; menciones, cursos, funciones o misiones honoríficas; d) publicaciones de trabajos o investigación científica.

Se puede observar que los criterios establecidos presentan similitudes importantes con los elementos valorables en los concursos de antecedentes, es decir, con criterios vinculados a la clasificación del docente. De este modo, cada vez que se califica a los docentes es como si se estuviese haciendo un nuevo concurso, no sólo por los elementos que son tenidos en cuenta, sino porque de ellos deriva una calificación que habilita o impide los ascensos. Sin embargo, una diferencia fundamental entre el proceso habitual de clasificación, a través de los concursos, y este mecanismo de calificación es que aquél es realizado por las Juntas de Clasificación, mientras que éste es responsabilidad del Consejo General de Educación. Así, teniendo en cuenta que el Estatuto de Salta fue sancionado en 1995, se observa un desplazamiento de funciones que históricamente fueron competencia de las Juntas de Clasificación, en tanto cuerpo colegiado, hacia instancias del Poder Ejecutivo.

El Estatuto de Formosa presenta un rasgo especial al definir qué considera como calificación: «es el resultado del proceso de evaluación del ejercicio profesional del docente en su función específica, desempeñada dentro de un perfil de acción. La calificación se llevará a cabo en base a los objetivos elaborados anualmente en cada unidad educativa, conocido al principio de año por las partes.»

Además de ser el único estatuto que define el concepto, plantea una ruptura con el resto. Todos los estatutos aprecian las «condiciones y aptitudes del docente» basándose en las «constancias objetivas del legajo». Más allá del señalamiento de que en ningún lado aparece planteado cómo se construyen las «constancias objetivas» y en qué se basa su «objetividad», la calificación del docente está centrada en las características de la persona, en el docente considerado como sujeto no diferenciado de su puesto de trabajo, tal como fuera analizado en la «definición docente» de los estatutos.

El Estatuto de Formosa, en cambio, habla de «ejercicio profesional del docente en su función específica» y, más interesante aún, plantea la calificación en base a objetivos elaborados y explicitados en cada unidad académica. Teniendo en cuenta que este estatuto fue sancionado en 1990, se puede observar cómo introduce, en este aspecto, una lógica diferente, instalando conceptos que identifican al docente como profesional que debe dar cuenta de los resultados de su trabajo en base a objetivos planteados. Así, este estatuto se diferencia del resto porque plantea una evaluación centrada en el trabajo del docente, no enfocada hacia la persona.

Por lo expuesto, podemos ver cómo la mayoría de los estatutos centra la calificación en las condiciones y aptitudes del docente, sin distinguir los aspectos referidos a su trabajo de los vinculados con actitudes y conductas personales. Esto adquiere especial importancia si

tenemos en cuenta que en los estatutos se establece un «deber ser» a través de los deberes y derechos y de las condiciones de ingreso a la carrera, que, como hemos visto, se centra en la regulación de la persona más que en la regulación de su trabajo.

Por otro lado, no es menor el hecho de que se omita la definición de los criterios de la calificación, es decir, de los aspectos a evaluar. Sin embargo, aparecen en un primer plano la descripción de cuestiones administrativas, de tal modo que la calificación adquiere un sentido netamente burocrático, en tanto sólo opera como dispositivo de control de la permanencia y la movilidad dentro del sistema.

Es claro que la calificación no es pensada como una instancia de evaluación dentro de un proceso de revisión y reflexión sobre la práctica pedagógica, con un sentido de retroalimentación y perfeccionamiento de esa práctica.

### **Disciplina: entre la sanción y la ética**

Hemos visto hasta ahora cómo la regulación de los ingresos, ascensos, concursos y calificaciones estructuran la carrera docente, imprimiéndole una dinámica determinada. La regulación de la disciplina está precisamente orientada a garantizar el mantenimiento de esa estructura y de esa dinámica. Si los aspectos anteriores establecen un recorrido, las sanciones disciplinarias vienen a cumplir la función de encauzar los posibles desvíos respecto de ese recorrido, de tal modo que, al hacerlo, terminan reforzándolo. A su vez hemos visto cómo las condiciones requeridas y los antecedentes valorados para los ingresos y ascensos configuran un determinado perfil de docente. La estipulación de un marco normativo disciplinario refuerza dicho perfil, como veremos más adelante.

La totalidad de los estatutos analizados presenta los distintos tipos de sanciones disciplinarias previstas, ordenadas jerárquicamente de acuerdo a su grado de gravedad:

- *Apercibimiento*. En algunos casos se prevé que el apercibimiento sea por escrito, con anotación en el legajo de actuación profesional.<sup>90</sup> En otros, que también quede constancia en el concepto. En algunos más, se incluye como sanción de menor gravedad la observación en privado.<sup>91</sup>

- *Suspensión*. La extensión del período de suspensión varía de acuerdo a la gravedad de la falta. En algunos casos se aclara que esta sanción será aplicada sin prestación de servicios ni goce de sueldo. En otros se estipula un límite de cinco días de suspensión.

- *Retrogradación de jerarquía o de categoría*.<sup>92</sup>

- Cesantía.

- Exoneración.

En algunos casos se incluyen otro tipo de sanciones como:

- *Amonestación*.<sup>93</sup>

- *Postergación de ascenso*.<sup>94</sup>

- *Traslado*. En el caso de Jujuy se aclara que puede estipularse con conservación de jerarquía o con descenso de jerarquía. En algunas provincias se especifica que el traslado será a una escuela de ubicación «menos favorable.»<sup>95</sup>

- *Multa*.<sup>96</sup>

En algunas ocasiones se prevé la disminución del puntaje de concepto profesional en caso de aplicación de sanciones.<sup>97</sup>

En varios casos se advierte que, si por la gravedad de los hechos se considera inconveniente la permanencia del imputado en el cargo que desempeña, se podrá disponer que el docente pase transitoriamente a cumplir otras tareas o se lo releve del cargo hasta que se dicte la resolución definitiva.

Las causas de sanción disciplinaria, por lo general, no se explicitan en los estatutos. Sólo en algunos casos se hace referencia a ellas, señalando como motivos de sanción: la *transgresión a las normas vigentes*<sup>98</sup>; la *inobservancia de una conducta acorde con la función educativa o con la moral y las buenas costumbres*<sup>99</sup>; los *vicios deprimentes*<sup>100</sup>; el *desacato a la superioridad jerárquica*<sup>101</sup>; el *incumplimiento del horario de trabajo o las inasistencias injustificadas*.<sup>102</sup> En varias provincias, incluso algunas que no hacen ninguna otra referencia a causales de sanción, se dispone que incurrirán en falta los docentes que realicen imputaciones públicas a otros docentes que no puedan ser probadas.<sup>103</sup>

En Córdoba se aclara que la exoneración sólo podrá resolverse por comisión de delitos, con excepción de los de carácter culposos y de acción privada, o por propaganda a favor de regímenes totalitarios de derecha y de izquierda. Sobre esta última observación es posible interrogarse acerca de cuáles serán los criterios que operarán en la definición de «totalitarismo».

La mayoría de los estatutos contempla que las sanciones consideradas sean aplicadas por distintas instancias de gobierno, de acuerdo a su grado de gravedad. Por lo general, cuando se trata de sanciones del tipo de amonestación o apercibimiento, la autoridad encargada de aplicarlas es el superior jerárquico del establecimiento u organismo técnico. Cuando se trata de suspensiones y postergación de ascensos, la aplicación corre por cuenta de la inspección general competente o el organismo técnico superior de cada área, previo dictamen de la Junta de Disciplina. Las sanciones de retrogradación de jerarquía o de categoría, cesantía y exoneración deben ser aplicadas por el Poder Ejecutivo jurisdiccional, también incluyendo el previo dictamen de la Junta de Disciplina. En algunos casos se apela a la decisión final del Poder Ejecutivo Nacional.<sup>104</sup> En otros, se alude en forma genérica al superior jerárquico sin identificar de qué autoridad se trata.<sup>105</sup> En Salta se establece que el ministro designará por vía reglamentaria quiénes serán los funcionarios competentes para aplicar las sanciones previstas, las formalidades a ser observadas y los recursos contra las decisiones tomadas.

Hasta aquí se ha observado una detallada descripción de las posibles sanciones a los trabajadores de la educación, así como de las causas por las que se los amonestaría. Respecto de este último punto, importa destacar el hecho de que en la mayoría de los estatutos se explicitan las sanciones y las instancias de ejecución de éstas, pero no sus causas, por lo cual este espacio queda sujeto a la discrecionalidad de los distintos niveles de autoridad, hecho que también fue observado en relación con la calificación de los docentes.

El hecho de que las causas no sean explicitadas en las leyes permite suponer que lo serán a través de la reglamentación. No obstante, en tanto la reglamentación de las leyes es atribución del Poder Ejecutivo, implica una prevalencia de instancias de decisión unipersonales por sobre instancias de deliberación. A su vez, si las causas no fueran definidas en la reglamentación, podría significar que los motivos de sanción se definan para cada caso particular, lo que abriría un espacio de arbitrariedad significativo en los distintos niveles de decisión. Sin embargo, el nivel de explicitación que algunas de estas leyes efectúan sobre los mecanismos previstos para la consecución de los derechos de defensa, de reposición y de apelación, constituye un instrumento clave de resguardo ante la posibilidad de situaciones de abuso de autoridad.

En cuanto a los motivos de sanción, el establecer entre ellos la «inobservancia de una conducta acorde con la función educativa o con la moral y las buenas costumbres» da cuenta, una vez más, de una imagen del maestro como apóstol, como ejemplo de moral (Feldfeber, 1996). Algunos elementos con este mismo sentido fueron observados en los deberes del docente y en las condiciones de ingreso a la carrera, y se ven reforzados al ser tomados para posibles sanciones disciplinarias.

Existen diferencias significativas entre un esquema que privilegia la «moral» y un ideario que dimensiona a la «ética» como el producto de una construcción filosófica pluralista, vertebrada a partir de la reflexión consciente y colectiva. La apelación a la «moral» supone un conjunto de valores y normas ya aceptados que se conforma como una tradición social determinada. A diferencia de lo anterior, la «ética» connota la capacidad de tomar decisiones atravesadas por normas y valores que han podido seleccionarse, en el marco de una moral pública, como producto de un ejercicio racional. Hablar de «la moral» vela que siempre se apela a una moral determinada, es decir, a una cierta serie de valores. En el caso que aquí nos ocupa, probablemente primaría la moral propia de aquellos sectores con mayor poder, es decir, con mayores posibilidades de intervenir o influir en las decisiones vinculadas a la educación. Por el contrario, la educación y particularmente la regulación del trabajo docente podrían ser pensadas desde y en relación con la ética, con foco en una configuración moral que, por ser de carácter público, debería ser amplia y establecerse como producto del consenso y no de una imposición (Cullen, 1997).



En este sentido, hablar de «conductas acordes a la moral» es hablar de imposición de una cierta manera de actuar. Referir a «conductas éticas», en cambio, es pensar en decisiones racionales y en acciones que se inscriben en un marco amplio, constituido por el conjunto de las diversas series de valores y principios aceptados socialmente.

Los tipos de sanción detallados en la mayoría de los estatutos refuerzan la estructura de la carrera docente, ya que consisten en impedir el avance o producir un retroceso dentro del recorrido unidireccional de dicha carrera. Si bien queda claro que una multa o una retrogradación de jerarquía o categoría implica un castigo para el docente que haya incurrido en alguna falta, también entraña un riesgo muy alto para aquellos educandos que, ante este tipo de contingencias, queden a cargo del docente sancionado. Esto mismo sucede con el traslado a escuelas ubicadas en zonas menos favorables. En este caso, el castigo recae principalmente en los alumnos que viven en zonas desfavorecidas, quienes deberían poder contar con los mejores docentes y no con los sancionados. Parecería que al pensar los mecanismos de control, la mirada estuvo puesta en el castigo y no en la práctica pedagógica ni en la preservación de los sujetos involucrados.

Es necesario considerar la importancia de la normativa como instancia que provee de un marco para preservar los derechos fundamentales de los sujetos que se encuentran inmersos en las instituciones, especialmente de los educandos. Particularmente, el derecho a la educación, respecto del cual el derecho de enseñar es un derecho medio. Como señala Paviglianiti (1997), el derecho de enseñar constituye sólo una forma específica de un derecho genérico, que es el derecho de trabajar, y un medio para alcanzar otro derecho genérico, el derecho a la educación, que es el derecho fin.<sup>106</sup> En este sentido, la disposición de las sanciones disciplinarias debería estar focalizada en la necesidad de garantizar que la práctica pedagógica se encuentre atravesada por principios éticos y de compromiso con el quehacer profesional, y se oriente a la consecución del derecho a la educación.

### **Órganos de regulación de la carrera docente: una tensión entre participación y control**

El funcionamiento de la carrera docente es regulado tanto por el gobierno de la educación en la jurisdicción como por ciertos organismos específicos, establecidos por los estatutos, denominados Juntas o Tribunales de Disciplina y/o Clasificación. Estos órganos son instancias operativas en las que se resuelven los diferentes aspectos que hacen a la carrera docente. Ellos clasifican, según sus antecedentes, a los aspirantes a ingresar o ascender, disponen las vacantes, participan en la elección de los jurados para los concursos y definen las sanciones disciplinarias. Estas juntas o tribunales suelen estar conformados por docentes elegidos por sus pares y por instancias oficiales de gobierno o docentes designados por éstas, en diferentes proporciones según la jurisdicción.



La existencia de estos organismos con representación docente es heredera de uno de los reclamos históricos de los maestros (Nigro, 1984). Ya en 1924 la Confederación Nacional de Maestros auspiciaba una reforma de la Ley 1420, señalando la necesidad de una ley general que organizara la enseñanza. Entre las principales propuestas para dicha ley constaba la «formación de tribunales de disciplina y ascensos, integrados por maestros mediante elección entre los mismos. (...) [Este] y otros tópicos que le son correlativos, constituyen el programa que por ahora se ha impuesto a la confederación y por cuya realización bregará sin descanso.»<sup>107</sup> Actualmente, todos los estatutos contemplan la formación de estos organismos. Sin embargo, presentan variaciones significativas en cuanto a la representación docente al interior de ellos, no sólo por cuántos docentes los integran, sino también por cómo son seleccionados. En algunos casos, los representantes docentes son elegidos por sus pares; en otros, son designados por el poder central.

Las funciones que competen a estos organismos son desempeñadas, en algunos casos, por una única instancia nominada «de clasificación y disciplina»<sup>108</sup>, mientras que, en otros casos, se constituyen dos cuerpos con responsabilidades diferenciadas, ocupándose uno de ellos de lo referido a la clasificación de los docentes y el otro, de lo vinculado a la disciplina.<sup>109</sup>

Dos provincias –Buenos Aires y Córdoba– establecen órganos descentralizados para las funciones de clasificación docente, que colaboran y dependen de los centrales. En Provincia de Buenos Aires, el estatuto prevé la conformación de Tribunales de Clasificación Centrales para cada rama de la enseñanza y tribunales descentralizados en cada región. En Córdoba se dispone la constitución de una Junta de Calificación y Clasificación y Centros Regionales (uno por cada región escolar) que dependerán de la primera.

Independientemente de cómo se organicen, las responsabilidades relacionadas con la clasificación son más o menos similares en todos los casos. En general, tienen a su cargo:

- Estudiar los antecedentes del personal y la clasificación de éste por orden de mérito.<sup>110</sup>
- Confeccionar las listas o nóminas de aspirantes a suplencias, interinatos, ingreso, acrecentamiento de clases semanales o ascensos<sup>111</sup>, así como dar publicidad a estas listas.
- Conservar los legajos.<sup>112</sup>
- Dictaminar en los pedidos de traslados, permutas y reincorporaciones.<sup>113</sup>
- Considerar la petición de permanencia en actividad de los docentes que hayan cumplido las condiciones requeridas para la jubilación ordinaria.<sup>114</sup>
- Pronunciarse en las solicitudes de becas y/o en los requerimientos de licencias para realizar estudios especiales o trabajos de investigación.<sup>115</sup>

- Designar uno o varios miembros de los jurados y/o proponer a los concursantes una lista de la cual éstos elegirán los restantes (para los concursos por oposición).<sup>116</sup>

En cuanto al ámbito de la disciplina, las funciones que les competen a estos órganos no aparecen tan desagregadas. En la mayoría de las provincias se hace referencia a ellas con enunciados amplios, sin especificaciones. Son pocos los casos en los que se las enumera de forma detallada. De todos modos, en general, las funciones que se mencionan, de manera más o menos directa según cada estatuto, son las siguientes:

- Atender o estudiar los sumarios que se realicen.
- Dictaminar o aconsejar las medidas disciplinarias que correspondan en cada caso.<sup>117</sup>
- Evacuar las informaciones que le fueran requeridas por las autoridades competentes.
- Proponer las diligencias y procedimientos necesarios para la mejor sustanciación del sumario.
- Dictaminar en los casos de revisión o en los pedidos de reapertura del sumario, de rehabilitación o de reincorporación.
- Dictaminar cuando el personal afectado interpusiera recursos de apelación.

Otro aspecto importante a considerar es la conformación de estos organismos. Esto abarca varias cuestiones: quiénes seleccionan los integrantes, cómo se realiza dicha selección y quiénes pueden ser miembros.

En relación con el primer punto, prácticamente todos los estatutos estipulan que algunos miembros son seleccionados por los docentes, mientras que otros son designados por el poder central (Ministerio de Educación o Consejo Escolar) o son funcionarios que, por sus cargos, integran estos organismos. En este último caso, es el inspector general quien es miembro, conjuntamente con algún otro funcionario, como el sub-secretario de educación o el director de enseñanza por ejemplo. De todos modos, vale aclarar que son pocas las jurisdicciones que disponen esto.<sup>118</sup> En unos pocos estatutos se contempla que también integren estos cuerpos representantes gremiales.<sup>119</sup>

En cuanto al segundo punto, la mayoría de estas leyes dispone que la selección de los docentes elegidos por sus pares se hace por voto secreto y obligatorio del personal titular.<sup>120</sup> En otras, en cambio, se dispone que serán elegidos por sufragio del personal docente en actividad, abarcando de este modo tanto a los titulares, como a los interinos y suplentes.<sup>121</sup> Por el contrario, en el caso de los docentes designados por el gobierno de la educación, no se definen criterios para dicha designación.

En relación con los dos puntos anteriores, resulta importante considerar con qué proporción se distribuyen los integrantes de estos organismos. En general, se conforman con mayoría de docentes elegi-

dos por sus pares a través del voto, pero se observa una cantidad significativa en la que esto no sucede así, presentando mayoría de docentes designados por el gobierno o de funcionarios. Así, en el caso de los organismos que desempeñan funciones de clasificación, diecisiete son los estatutos que estipulan una mayoría de miembros seleccionados por sufragio<sup>122</sup>, mientras que cinco estatutos disponen una mayoría de integrantes designados o funcionarios<sup>123</sup> y uno, igual cantidad de docentes votados y designados.<sup>124</sup>

En el caso de los organismos responsables de funciones vinculadas con la disciplina, su conformación es más variable, siendo trece los estatutos en los que son mayoría los miembros elegidos por los docentes a través del voto<sup>125</sup> y siete aquellos en los que se observa una mayoría de integrantes designados por el poder central o funcionarios a los que se les asigna esta tarea.<sup>126</sup> A su vez, existen dos casos en los que la mayor parte son docentes seleccionados por sorteo.<sup>127</sup>

En cuanto a quiénes pueden ser miembros, se establecen una serie de condiciones que en la mayor parte de los estatutos son:

- Ser docente en actividad o ser docente titular, según el caso. La mayor parte de los estatutos exige para integrar estos organismos, ser docente titular. Sin embargo, algunos otros sólo requieren ser docente en actividad, de tal modo que contemplan a interinos y suplentes.
- Una antigüedad mínima (en general, diez años).
- No hallarse sumariado o tener sanciones disciplinarias por faltas graves.
- No estar en condiciones de jubilarse.

Varios estatutos agregan a lo anterior la condición de presentar un promedio de calificaciones no inferior a bueno o muy bueno, según el caso. Algunas provincias estipulan la restricción de presentarse a concurso. También es interesante destacar que, para la provincia de La Rioja, un requisito consiste en mantener «una conducta digna y moral».

En relación con la duración de los representantes, estas normas fijan, por lo general, tres o cuatro años de permanencia en el cargo. Prácticamente todos los estatutos ponen límites a la posibilidad de ser reelectos. La mayoría explícita que los representantes no podrán ser reelegidos para el período siguiente, mientras que otros estipulan que sólo podrán serlo por un período. De todos modos, es de destacar que, en general, estos límites operan para los miembros seleccionados por voto, pero no para aquellos que han sido designados por el gobierno escolar.

Por otra parte, las leyes señalan que, mientras permanezcan en sus funciones, los docentes que forman parte de las Juntas recibirán una remuneración mensual o suma fija que, por lo general, se especifica a través de una cantidad de puntos índices o por equivalencia con un cargo determinado en el escalafón.<sup>128</sup>

Con respecto a la participación de los docentes, podemos señalar algunas cuestiones. En primer término, es necesario destacar la impor-

tancia de generar espacios de participación de los docentes –a través de representantes y de su elección por sufragio– en la composición de organismos que regulan la carrera docente. Como ya fuera dicho al inicio de este punto, el hecho de que prácticamente todos los estatutos establezcan la participación de representantes docentes elegidos por sus pares en las Juntas es consecuencia de uno de los reclamos históricos de los trabajadores de la educación por volver menos arbitrarios y más transparentes los mecanismos a través de los cuales se definen los nombramientos y se asignan los cargos.

Sin embargo, para poder evaluar el impacto que podrían producir estos espacios de participación, es necesario considerar qué nivel de autonomía tienen estos organismos respecto del poder central. Es decir, una cuestión que debe plantearse en torno a este tema se relaciona con la pregunta acerca del grado de independencia que estos órganos mantienen respecto del Poder Ejecutivo de cada jurisdicción. El hecho de que prácticamente todos los estatutos contemplen la participación de miembros designados por el poder central permite suponer que el grado de control ejercido desde esta instancia es elevado.<sup>129</sup> Esto se refuerza en aquellos casos donde la proporción de estos miembros es mayor que la de los elegidos por sufragio, así como cuando se prevé la participación directa de los propios funcionarios.

Por otro lado, el tipo de decisiones que se les adjudican constituye un signo de las limitaciones al espacio de participación de los docentes, pues, en gran medida, las atribuciones estipuladas para estos organismos quedan reducidas a la implementación de procedimientos administrativos ya establecidos en otros ámbitos. Si se considera en detalle el conjunto de funciones otorgadas –ya sea para el caso de clasificación como para el de disciplina– se encuentra que aquello que alude al contenido de los procedimientos señalados, o bien constituye atribución del poder ejecutivo jurisdiccional, o bien ya está definido por el propio estatuto.

Tal como ya fuera mencionado, uno de los derechos reconocidos por estas leyes es el de participar en las Juntas y/o en el gobierno escolar. Este derecho deviene de un reclamo sostenido por los docentes desde principios del siglo XX, de acuerdo con el cual se exigía la participación en el gobierno de la educación, particularmente en el Consejo Nacional, con el fin de que las decisiones sobre política educativa fueran tomadas por los propios maestros. Por ejemplo, en 1921, la Confederación Nacional de Maestros sostenía que «la enseñanza pública debe ser dirigida por los maestros; esto es, que el gobierno escolar debe estar en manos del magisterio, si queremos adelantar la instrucción común.»<sup>130</sup> Este reclamo se vinculaba con la intención de los maestros de que le fuera reconocida la facultad de tomar decisiones en el curso de la política educativa, en tanto especialistas y no meros ejecutores. El profesor Ghioldi, en un acto de la Confederación General de Maestros, decía: «apresurémonos a reclamar lo que es

nuestro si deseamos que no se nos trate como materia muerta que se dirige y dispone.»<sup>131</sup>

En los estatutos, este reclamo de participación en las Juntas y en el gobierno escolar, se traduce en un enunciado entre los derechos. Sin embargo, en el resto del articulado es circunscripto a la posibilidad de integrar las Juntas, sin mención alguna a la inclusión en el gobierno. De este modo, la participación docente queda restringida a las Juntas, lo que no significa formar parte del gobierno de la educación.

Otra cuestión a considerar está vinculada con los requisitos que deben reunir los aspirantes a constituirse en miembros de estos organismos. En general, en la mayor parte de los estatutos no se trata a los docentes suplentes e interinos en igualdad de condiciones respecto de los titulares en lo que hace a sus derechos y condiciones de trabajo, debido a que no son considerados como ingresados en la carrera. De acuerdo, entonces, con este criterio de que el docente suplente no ha ingresado aún a la carrera, sin importar la antigüedad que pueda tener en la docencia, queda descartada la posibilidad de que participe como miembro de estos organismos.

Por último, respecto de la remuneración estipulada para los miembros de estos organismos. Por un lado, el hecho de que sea equiparable a la de un cargo jerárquico, podría explicarse por la responsabilidad de la función y la necesidad de garantizar mecanismos mínimos de transparencia. Pero, por otro lado, también es posible pensar que, si acceder a estos lugares implica una diferencia sustantiva en el salario, esto podría introducir aspectos de competencia por el cargo que desvirtúen el sentido por el que se llega a ese espacio como representante de sus pares.

**CONDICIONES  
LABORALES:  
DERECHOS Y  
«REVESES» DEL  
DOCENTE COMO  
TRABAJADOR**

Las cuestiones que hacen a las condiciones laborales de los docentes son múltiples. Hemos tomado las que nos parecieron más significativas: la *estabilidad* en el cargo, las *remuneraciones*, las *licencias* y el *perfeccionamiento o capacitación*. Estas cuestiones que abordan los estatutos son las que se vinculan más directamente con los docentes en su condición de trabajadores.

Las conquistas laborales que se plasman en las dimensiones tomadas constituyen el producto de una lucha, protagonizada por los trabajadores de la educación, que se expresa en la sanción del Estatuto Nacional del docente. Su conquista fundamental se halla íntimamente vinculada con la posibilidad de que en la letra del estatuto se avance sobre la regulación de aspectos sustanciales de los derechos laborales docentes.

La estabilidad constituye uno de los reclamos históricos de los docentes. En 1924, en la Declaración de la Confederación Nacional de Maestros ya citada<sup>132</sup>, es posible ver que la estabilidad constituye uno de los tópicos del programa que la Confederación se propone realizar. Este reclamo es retomado periódicamente hasta la sanción del Estatuto Nacional, en el que es reconocido este derecho (Nigro; 1984). En relación con los salarios, también los reclamos son históricos, abarcando todo el siglo XX. Estos reclamos se articulan, básicamente, en torno a dos cuestiones: la instauración de una escala progresiva de sueldos y la necesidad de aumentos salariales. El primero es uno de los puntos que aparece sistemáticamente en las declaraciones, pedidos y acciones de los docentes, registrándose hasta la sanción del Estatuto Nacional, en el que, al igual que con el derecho de estabilidad, se da respuesta a este pedido (Nigro; 1984). El segundo continúa vigente, siendo una constante en la movilización gremial y en el reclamo del conjunto de los docentes en general.

De este modo, esta regulación pretende resolver necesidades y reclamos significativos de los docentes. De hecho, implica que el Estado adopta el compromiso de garantizar los derechos de formación, estabilidad, licencias y remuneraciones, y las condiciones en que estos rigen y se hacen efectivos.

La importancia del resguardo que estas leyes sostienen para los docentes, en un contexto de flexibilización y precarización laboral, se vuelve evidente cuando se analizan las múltiples críticas e intentos de modificación o derogación propuestos con énfasis desde ciertos sectores de poder.<sup>133</sup>

A lo largo de los '90 se operó una brutal reforma en el mercado laboral. Los salarios se redujeron y, en general, el trabajo se precarizó producto de las sucesivas modificaciones a las regulaciones laborales, tendientes a lograr una flexibilización y a reducir los costos de producción. Sin embargo, esta reforma laboral no afectó en la misma magnitud a los docentes que trabajaban en el sistema público, en buena medida por encontrarse protegidos por los estatutos docentes. A esto se deben, probablemente, las propuestas de reforma de los estatutos hechas por diversas gestiones ministeriales nacionales a lo largo de la última década, pero también fuertemente impulsadas desde el Banco Mundial<sup>134</sup> y diversas fundaciones, particularmente, FIEL<sup>135</sup> y el Grupo Sophia<sup>136</sup>, orientadas a eliminar la estabilidad laboral, la remuneración por antigüedad, la existencia de un salario mínimo y determinado tipo de licencias. FIEL entre otras, por ejemplo, publicó las siguientes recomendaciones: «La estabilidad laboral absoluta debe ser eliminada» y «La posibilidad de perder el empleo, la existencia de un sistema remunerativo que dependa del rendimiento del maestro y la inexistencia de un régimen de licencias que fomenten la irresponsabilidad laboral, son todas condiciones necesarias para incentivar el esfuerzo y la dedicación del docente» (FIEL, 2000: 166).

En general, hay una gran similitud entre muchas de las propuestas formuladas por los distintos gobiernos y aquellas propuestas que sobre la carrera docente impulsan el Banco Mundial, FIEL y Grupo Sophia, entre otros. En su conjunto, podríamos resumir los puntos concordantes en los siguientes:

- La modificación de la lógica de la composición salarial docente, que pasaría a estar atada al rendimiento y la capacitación en lugar de a la antigüedad.
- El cuestionamiento a la estabilidad laboral docente.
- Un sistema de licencias mucho más rígido y limitado.
- La contratación de los docentes directamente por parte de las instituciones.

Vemos así cómo una ley sancionada en un contexto de implementación de políticas desarrollistas, así como el conjunto de leyes provinciales que de ella se derivan, adquieren hoy una importancia central, a pesar de los desajustes que se presentan transcurridos 40 años desde su sanción.

### **Estabilidad: sobre el derecho laboral y sus limitaciones**

En todas estas leyes la estabilidad es concebida como derecho de cumplimiento efectivo, que aparece garantizado expresamente. En varias se explicita, además, que los docentes no podrán ser removidos de su cargo sin que se sustancie un sumario previo.<sup>137</sup> De este modo, la regulación establece límites a posibles arbitrariedades que pudieran ejercerse en situaciones de abuso de poder.

Así como todos los estatutos reconocen explícitamente este derecho, también disponen cuáles son las limitaciones o las situaciones en que no rige. Un primer aspecto que condiciona este derecho es su restricción a la categoría de titular. En muchas jurisdicciones la garantía de la estabilidad queda circunscripta a los docentes titulares.<sup>138</sup> En el resto, esto se da de hecho en la medida en que los nombramientos de suplentes e interinos tienen siempre un carácter provisorio, cesando en el cargo cuando se reincorpora el titular. Es de destacar que en la Provincia de Tierra del Fuego queda expresamente exceptuado de esta garantía el personal que esté contratado de manera provisorio o transitoria. Algo similar ocurre en la Provincia de Buenos Aires, dado que ésta contempla la posibilidad de incorporar docentes a través de contratos por tiempos limitados.

De este modo, la estabilidad como derecho queda limitada al nivel de la normativa, si se tiene en cuenta que actualmente una cantidad considerable de los trabajadores de la educación se encuentran en situación de suplentes e interinos y que el acceso a la titularización es cada vez más dificultoso, a la vez que se han producido ciertos avances en la contratación de personal en carácter transitorio.<sup>139</sup>

Prácticamente todos los estatutos establecen condiciones para que rija la estabilidad. El Estatuto Nacional, por ejemplo, prevé al respecto que «el personal docente tendrá derecho a la estabilidad en el cargo, mien-

tras dure su buena conducta y conserve las condiciones morales, la eficiencia docente y la capacidad física necesarias para el desempeño de las funciones asignadas.» Como se observa, los determinantes están relacionados con la preservación de ciertas actitudes y con el sostenimiento de una capacidad física, psíquica, profesional y/o técnica. Las provincias recuperan estos condicionantes de la estabilidad de diversos modos, pero con grandes similitudes con el de Nación. Por un lado, la gran mayoría hace alusión al mantenimiento de «buena conducta»<sup>140</sup> y/o «condiciones de moralidad»<sup>141</sup>, como así también a las capacidades físicas o psicofísicas.<sup>142</sup> Por otro lado, casi la totalidad condiciona este derecho al sostenimiento de la «eficiencia docente», de las «aptitudes pedagógicas», de la «idoneidad profesional» o de las «condiciones técnicas».<sup>143</sup>

Respecto de estos condicionantes es importante tener presente, en primer término, que estas leyes deben tener por objetivo último el cumplimiento del derecho a la educación. En este sentido, al exigir el mantenimiento de la idoneidad, el Estado estaría asumiendo la responsabilidad de ejercer un control al interior del campo profesional que brindaría garantías para que se respete el derecho a la educación de los ciudadanos. No obstante, habría que indagar cuáles son los canales y los modos mediante los cuales se efectiviza dicho control, qué sentidos se le imprimen al mismo y con qué parámetros se opera.

En segundo término, cabe preguntarse cuáles son los alcances de los condicionantes a la estabilidad vinculados con la capacidad física o psicofísica, ya que podrían generar riesgos de discriminar y segregar a trabajadores que presentan problemas de salud o discapacidades.

Por último, los requisitos de mantener «buena conducta» o condiciones morales «aceptables» bien podrían entrañar, no sólo elementos que dan cuenta de una concepción del docente identificada con el apostolado, sino también cierta «infantilización», en tanto las condiciones que establecen para los docentes replican el modelo de control y disciplinamiento de los alumnos en el espacio escolar. En la medida en que se establecen como parámetros la moral y la «buena conducta», se coloca en un primer plano la estructura jerárquica y autoritaria del sistema educativo. Nótese que aún en aquellas partes de los estatutos que se enfocan más específicamente en el docente como trabajador, siguen apareciendo las imágenes del apóstol.

Pocas jurisdicciones enumeran los motivos que justifican la pérdida de la estabilidad. Estos son: calificación insuficiente<sup>144</sup>, sanción expulsiva<sup>145</sup>, tramitación o aceptación de cargos violando las normas que fija el estatuto<sup>146</sup> y reunir los requisitos para obtener la jubilación.<sup>147</sup> Este último condicionante del derecho a la estabilidad implicaría el riesgo de que se disponga la jubilación de docentes de manera compulsiva, sin que medien razones de aptitud ni la decisión del trabajador de retirarse.



En algunos estatutos se explicitan los motivos por los cuales los docentes no podrán perder la estabilidad. Entre ellos figuran razones políticas, gremiales, religiosas, raciales y filosóficas, así como la participación en movimientos de defensa de sus intereses profesionales.<sup>148</sup> Aquí merece destacarse la importancia de que el derecho a la estabilidad sea preservado de posibles violaciones a libertades individuales.

Otra de las garantías a la estabilidad que se plantea en todos los estatutos está dada por la conservación del cargo en caso de cambio de plan de estudios o clausura de escuelas o cursos. Si por estas causas se suprimen cargos docentes, las normas establecen que los titulares quedarán en disponibilidad con goce de sueldo, teniendo prioridad para ocupar las vacantes que se produzcan en la zona. Las regulaciones disponen límites de tiempo para permanecer en estas condiciones. Cumplido el plazo, se contempla un período más sin goce de sueldo, luego del cual el docente es considerado cesante.

### **Remuneraciones: estructuras salariales y condiciones de existencia**

Las críticas efectuadas en los 90 en relación con el tratamiento de las remuneraciones en los estatutos se encuentran fuertemente centradas en la antigüedad como categoría que posee mayor peso a la hora de definir el salario de los trabajadores de la educación. Consecuentemente, las propuestas formuladas se orientan a modificar esta lógica, sosteniendo, por ejemplo, que «Debe eliminarse la remuneración por antigüedad y cualquier otro concepto que implique la fijación de valores remunerativos mínimos.» (FIEL, 2000: 166) o que «La carrera profesional y los postítulos, el presentismo, la mejora en los resultados de las escuelas y la dedicación a las escuelas consideradas prioritarias, serán los criterios para futuros incrementos salariales» (Pacto Federal educativo II). Para comprender con mayor profundidad la composición del salario docente y sus características, es necesario recuperar la letra de los estatutos.

Por lo general, las categorías que conforman el salario docente son retomadas del Estatuto Nacional. Ellas son: cargo,<sup>149</sup> antigüedad,<sup>150</sup> ubicación,<sup>151</sup> función diferenciada o especializada<sup>152</sup>, prolongación habitual de la jornada<sup>153</sup> y asignaciones familiares.<sup>154</sup> En el Estatuto Nacional aparece también una asignación por dedicación exclusiva, que les corresponde cobrar a quienes son nombrados en cargos jerárquicos con requerimientos de tiempo completo. Esta asignación sólo es retomada por algunas jurisdicciones.

En las provincias encontramos algunas categorías más, que el Estatuto Nacional no considera. Por ejemplo, varias provincias establecen una asignación por «estado docente»,<sup>155</sup> independiente del cargo en el que se esté, que se percibe por uno solo de los cargos, en el caso de tener más de uno. La Provincia del Chaco estipula una bonificación por atención a practicantes y residentes. Chubut y La Rioja disponen una bonificación por presentismo.

El ítem que posee mayor peso en el salario docente es el de la antigüedad, previsto por el Estatuto Nacional y recuperado por todos los estatutos provinciales. El origen de la bonificación por antigüedad estuvo asociado al propósito de compensar a los docentes que se quedaban en los cursos, es decir, que no ascendían en la carrera docente (Ministerio de Educación, 2001). En el Estatuto Nacional, los porcentajes determinados con esta finalidad son:

2 años de antigüedad	15%
5 años de antigüedad	30%
7 años de antigüedad	40%
10 años de antigüedad	50%
12 años de antigüedad	60%
15 años de antigüedad	70%
17 años de antigüedad	80%
20 años de antigüedad	100%
22 años de antigüedad	110%

Estos porcentajes presentan variaciones significativas entre las provincias. Un ejemplo ilustrativo es la diferencia de antigüedad que se establece a los 10 años de ejercicio: mientras en la provincia de Misiones se reconoce el 38% adicional sobre el básico, en Capital Federal y Tierra del Fuego, el índice es del 60%.

Los estatutos establecen que los sueldos se compondrán de índices, de modo que lo que se estipula es la cantidad de índices para cada cargo o función, siendo variable el valor de dichos índices y, por supuesto, los porcentajes de bonificación o asignación por antigüedad, ubicación, etc., que deban aplicarse. Así, si se decide un aumento salarial, lo que aumenta es el valor del índice, sin modificarse la estructura. De todos modos, esto ha sido modificado de hecho en las dos últimas décadas, debido a las decisiones de los sucesivos gobiernos de otorgar incrementos salariales, no de la manera prevista por los estatutos, sino a través de la asignación de sumas fijas que se añaden al sueldo «reglamentario», pero que no implican un aumento del valor del índice.

Existen diferentes modalidades para definir este valor: en algunos casos se establece que deberá estipularlo el Poder Ejecutivo<sup>156</sup>; en otros, el Poder Legislativo, pero por propuesta del Ejecutivo.<sup>157</sup> En Chaco y Tierra del Fuego, se contempla la posibilidad de que intervenga asesorando una comisión integrada por representantes del poder central y de los sindicatos. Si bien la definición recae finalmente en el Congreso, que es quien debe aprobarlo, esta instancia marca un distanciamiento respecto de los otros estatutos y del de Nación, ya que abre la discusión sobre los salarios, permitiendo que al interior de la misma participen los gremios.

El establecimiento de esta estructura salarial implicó, para los docentes que trabajan en el sistema público, un resguardo central en la última década, cuando comenzaron a implementarse diferentes medidas –propias de la reforma laboral desarrollada– tendientes a flexibilizar

el trabajo. Sin embargo, también es necesario decir que los sueldos docentes —al menos en la educación elemental— han sido históricamente bajos, y lo siguen siendo, obligando a los trabajadores de la educación a sostener un permanente reclamo.

Las discusiones en torno de la conformación de los salarios y las propuestas de modificación de los mismos estuvieron presentes a lo largo de la última década y aún se sostienen. De hecho, aquellos sectores que propician la modificación de los estatutos docentes suelen confluir en un fuerte cuestionamiento a la estructura salarial establecida por estas regulaciones, sin hacer referencia alguna al valor del salario. El punto que suscita más debates es la alta ponderación que recibe la antigüedad dentro de esta estructura. El argumento que sostiene este cuestionamiento es la suposición de que la antigüedad implica que el docente recibe aumentos de sueldo por «permanecer», lo que desincentiva el esfuerzo individual por superarse y obtener mejores resultados. Otro punto de discusión es el hecho de que los sueldos estén estipulados por escalafón, con una escala única por jurisdicción.

Desde estos sectores, el objetivo es instalar una nueva lógica en relación con la conformación del salario docente, en la que la antigüedad y el puesto sean reemplazados por nuevas variables. Estas opciones alternativas proponen que parte del sueldo se defina en función de la capacitación y del desempeño, el cual es mensurado a partir de los resultados de aprendizaje de los alumnos y/o de la evaluación del director.

Un avance en este sentido se observa en el estatuto de Salta —el único sancionado luego de la Ley Federal de Educación—. Si bien en el capítulo sobre remuneraciones no hace referencia a la posibilidad de atar el sueldo, o parte de él, a la capacitación, sí introduce esta variable en el artículo que aborda los derechos del docente. Los estatutos de todas las jurisdicciones sólo establecen que los docentes tienen derecho a percibir una remuneración justa por su tarea, sin indicar cómo ni con qué criterios se define esa remuneración justa. Salta, en cambio, refiere a «una remuneración justa por sus tareas y por su capacitación», aclarando además que «la mayor capacitación constituye causa legítima de diferencias en la retribución.»

Sin embargo, cambiar la lógica del salario y estructurarlo en torno al desempeño y la capacitación conlleva algunas cuestiones que merecen cierto detenimiento. En primer término, hoy las posibilidades de acceso a instancias de capacitación son muy desiguales en todo el país, tanto por las diferencias de oferta según la zona geográfica, como por las desigualdades de orden económico de los docentes y/o de las escuelas.

En segundo lugar, si parte o todo el sueldo se asocia a los resultados, las escuelas que tienen poblaciones con mayores problemas socio económicos, probablemente tenderán a tener docentes con sueldos menores. Por otro lado, se está dando por hecho que los resultados de aprendizaje de los alumnos dependen sólo del esfuerzo del docente,

desconociendo que en él inciden fuertemente otras variables sociales e institucionales. Por último, esta propuesta introduciría un elemento mercantil en la relación de los maestros con los estudiantes, debido a que los salarios de los docentes dependerían de los resultados del alumno.

En tercer término, si la ponderación del desempeño para estipular el sueldo se hace de acuerdo a la evaluación del director, se estaría abriendo un espacio de discrecionalidad y posible arbitrariedad. La existencia de este espacio hasta la sanción del Estatuto Nacional fue, justamente, uno de los motivos que llevó a los docentes a reclamar largamente por una estructura salarial definida para todos.

Ahora bien, todas las consideraciones que se hagan sobre los sueldos no pueden desconocer la realidad socio económica de los docentes. Según los datos aportados por una encuesta implementada por la CTERA en el año 2000, en el promedio nacional, el 50% de los docentes entrevistados tiene ingresos por debajo de los \$500 mensuales y existen regiones postergadas, como el NEA y Cuyo, donde el 70% de los docentes gana, en promedio, menos de \$500 mensuales. Sólo el 10% de los docentes entrevistados alcanza la canasta familiar (\$1200) (CTERA - Instituto de investigaciones pedagógicas «Marina Vilte», 2000).

A su vez, según un documento publicado en el 2000 por el IIPE-Buenos Aires, el 11,6% de los maestros se encuentran bajo la línea de pobreza y el 63,6%, en un nivel socio económico bajo o medio bajo.<sup>158</sup> Es dable suponer que estas cifras se haya incrementado luego de la crisis del 2001. En este mismo estudio, se sostiene que «cuanto más depende una familia del salario de los docentes, más probabilidades tiene de ser pobre. En efecto, entre quienes aportan la totalidad del ingreso familiar la incidencia de la pobreza es más de dos veces superior a la existente entre quienes son proveedores minoritarios. Esto nos da un parámetro del impacto social de las remuneraciones docentes: ¿en qué medida un docente está en condiciones de afrontar un proyecto de familia y garantizar bienestar a la misma a partir de su profesión? Como simple indicador que nos acerca una respuesta a este interrogante, cabe destacar que a partir de sus remuneraciones actuales el 45% de los maestros y el 25% de los profesores no están en condiciones de sostener a una familia tipo por encima de la línea de pobreza. Coherentemente con esta información, vemos que en aquellos hogares en que los docentes son jefes de su hogares la incidencia de la pobreza duplica a la de aquellos donde no» (IIPE, 2000: 7-8). Discutir los sueldos docentes desconociendo la situación en la que están viviendo una amplia mayoría, es negar que el problema más urgente es el monto de los salarios y el pago a término.

### **Licencias: de causas y controles**

El régimen de licencias es otro de los puntos fuertemente cuestionados desde las posiciones que bogaban por una modificación o dero-

gación de los estatutos. En estas leyes, el tratamiento de las licencias es dispar. Mientras en ciertos casos la temática se omite, en otros queda sujeta a reglamentación o bien se alude a ella en forma muy genérica. Sólo en siete se incorpora en la letra de los estatutos un apartado referido específicamente a licencias, con algún grado de exhaustividad.<sup>159</sup> En estos, se especifican las causas por las que las mismas serán otorgadas y los tiempos. También se señala cuándo serán con goce de sueldo o sin él. Entre los motivos de licencia con percepción de haberes, se enumeran:

- Licencia anual ordinaria, por vacaciones.
- Afecciones de corto tratamiento.
- Afecciones o lesiones de largo tratamiento.
- Maternidad.
- Adopción.
- Matrimonio.
- Cuidado de familiar enfermo.
- Fallecimiento de familiar.
- Exámenes.
- Estudios de perfeccionamiento.
- Participación en actividades deportivas por federaciones nacionales u organismos deportivos internacionales.
- Causas particulares.

Un caso especial lo constituye Tierra del Fuego, que contempla la licencia por «investigación de interés para la educación», para la cual se establece un año con goce de sueldo. Otras causas que aparecen no son tratadas uniformemente en cuanto a la percepción de haberes durante el goce de estas licencias. Es el caso de la licencia por cargos electivos y de la licencia gremial.<sup>160</sup>

Las causas de licencias para las cuales no está contemplado el goce de sueldo son:

- Asuntos particulares (por un año).
- Traslado laboral del cónyuge.
- Cargo de mayor jerarquía.

En determinados estatutos es posible identificar diferencias entre la condición de titular y la condición de suplente. Algunos establecen una reglamentación paralela para el personal interino y transitorio.<sup>161</sup> Otros disponen un tiempo mínimo de servicio para poder tener derecho a las licencias. En algunas jurisdicciones se establece que si el docente cesa en el cargo y está en uso de licencias, continuará recibiendo los beneficios. En otras jurisdicciones, por el contrario, se estipula que la licencia no podrá exceder el período de designación. Estas diferencias resultan particularmente significativas cuando se trata de licencias por enfermedades de largo tratamiento, maternidad, etc..

Esta distinción entre titulares y suplentes se inscribe en el criterio que prima en los estatutos de dirigirse prioritariamente a los titulares. Como ya se ha dicho, en la mayor parte de ellos no se trata a los docentes

suplentes e interinos en igualdad de condiciones respecto de los titulares en lo que hace a sus derechos y condiciones de trabajo, debido a que no son considerados como ingresados en la carrera. Ya vimos cómo, de acuerdo con este criterio, queda descartada la posibilidad de que quienes no son titulares participen como miembros de los organismos de regulación de la carrera docente. En el caso de las licencias, si bien no son excluidos de este derecho, sí se observa un tratamiento desigual entre unos y otros.

Algunas provincias hacen mención de sanciones para determinadas situaciones en relación con la asistencia. En general, refieren a descuentos de haberes por faltas de puntualidad e inasistencias injustificadas, y a caratular como «abandono de cargo» las inasistencias consecutivas durante un determinado período de tiempo. Por otro lado, suelen estipular que se considera «falta grave» la invocación de falsa causa, lo que habilita la posibilidad de sanción disciplinaria. También, en algunos casos, se habla de sanción disciplinaria para quien tenga cierta cantidad de inasistencias sin justificar.

La regulación vigente sobre licencias ha sido sumamente cuestionada y constituye uno de los focos en los que han centrado las críticas y propuestas de reforma tanto las distintas gestiones que estuvieron a cargo del Ministerio de Educación, como el Banco Mundial y variadas fundaciones. Así, se hace referencia al tema en el proyecto de ley denominado Fondo de profesionalización docente enviado al parlamento por el Presidente Menem; en el Pacto Federal Educativo II impulsado por el Ministro Llach; en el documento Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente publicado durante la gestión de Delich por el Ministerio de Educación; y en diversas publicaciones hechas por organismos internacionales y fundaciones.

Desde estos sectores, la propuesta o exigencia es de modificación del régimen de licencias, acotando los beneficios, limitando o eliminando los distintos tipos de licencias. Sin embargo, no se hace referencia a las causas previstas y a si las mismas son justas o no, lo que resulta central a la hora de discutir cualquier régimen de licencias, pero mucho más si se toma en consideración que, en el caso de la docencia, se trata de un trabajo en el que todo lo vinculado con el bienestar psíquico y emocional del docente afecta directamente al bienestar y la seguridad de los estudiantes.

### **Perfeccionamiento: entre el derecho y el deber; entre el saber y el ascender**

La discusión acerca de qué se entiende por perfeccionamiento docente, su finalidad y las modalidades que éste puede asumir tiene connotaciones particulares a partir de la década del '90. Esto se debe a que, en este período, las políticas de formación docente adquieren un rol central a nivel discursivo en una doble vertiente, ya que tienen una presencia preponderante tanto en la retórica de la reforma educativa,

como en las propuestas tendientes a la modificación o derogación de los estatutos. A su vez, estas políticas implican una estrategia de re-centralización en la toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo. En relación con estas políticas de formación docente, Feldfeber (2000) considera como una de las características de la reforma educativa de los 90 el ser una reforma destinada a «reconvertir» a los docentes: «Para aplicar los nuevos contenidos y capacitar a los docentes en las ‘nuevas formas’ de gestión basadas en la autonomía institucional y en la responsabilidad por los resultados educativos, se inició un proceso de ‘reconversión’ docente sustentado en el discurso de la profesionalización docente. Este proceso fue gestionado desde las instancias centrales de gobierno a través de la Red Federal de Formación Docente Continua» (Feldfeber, 2000: 19). En este sentido, la formación docente ocupó un lugar central en la retórica de la reforma como un componente necesario de la «modernización» en curso.

Por otro lado, la formación docente tiene también un papel preponderante en los discursos relacionados con las propuestas de modificación o derogación de los estatutos. En estos discursos, esa formación adquiere un sentido que va más allá de la necesidad de «adaptar» a los docentes a las nuevas características del sistema educativo. Aquí está vinculada, más bien, con las propuestas de reforma de la carrera docente en las cuales se hace hincapié en relacionar las remuneraciones con la capacitación y el rendimiento.

Sin embargo, el perfeccionamiento docente, que es presentado como una novedad dentro de la retórica de la reforma, estaba ya presente, con sentidos diferentes a los mencionados hasta aquí, en los estatutos. Analizaremos a continuación cómo es concebido en relación con los siguientes ejes: cómo es definido, cuál es el rol del Estado, cuáles son los dispositivos por medio de los cuales se prevé su efectivización.

En cuanto al primer punto, esto es, cómo es definido el perfeccionamiento, la totalidad de los estatutos lo consideran como un *deber* del docente. Como ya dijimos, establecen entre los deberes del docente el deber *de ampliar su cultura y perfeccionar su capacidad pedagógica*. Este deber tiene como correlato el derecho de los docentes a contar con licencias con goce de sueldo para perfeccionamiento. No obstante, resulta interesante destacar la forma que asume la formulación de este derecho: se refiere a las licencias, y no así al perfeccionamiento en sí como un derecho. De este modo, el Estado garantiza que los docentes dispongan del tiempo necesario para este fin, pero no garantiza la igualdad de oportunidades.

Entre los objetivos del perfeccionamiento, la mayoría de los estatutos se pronuncia por la «superación técnica y profesional»<sup>162</sup>, a la que algunos le añaden la «superación cultural.»<sup>163</sup> En unos pocos estatutos aparecen otros objetivos, como «la superación de la capacidad de los docentes»<sup>164</sup>, «el mejoramiento de los servicios educativos y del ejercicio profesional»<sup>165</sup> o «el completar y renovar aspectos de la for-

mación del trabajador de la educación y perfeccionarlo para el desempeño de funciones jerárquicas.»<sup>166</sup>

Los estatutos presentan diferencias significativas respecto de cómo es concebido el rol que le cabe al Estado en relación con el perfeccionamiento docente. Algunos refieren a un rol centrado en asegurar la prestación, mientras que otros sólo hablan de un papel de «estimulación» o «facilitación». Tanto el Estatuto Nacional como la mayoría de los estatutos provinciales se identifican con este último, expresando que «el perfeccionamiento docente habrá de ser estimulado y facilitado por las autoridades educativas jurisdiccionales.»<sup>167</sup> Otros dicen que «las autoridades educacionales propenderán a la superación de la capacidad de los docentes por todos los medios a su alcance.»<sup>168</sup>

De esta forma, prácticamente la totalidad de los estatutos nada dicen del papel del Estado como garante de un sistema de perfeccionamiento docente que garantice la igualdad de oportunidades. Sólo dos casos definen el rol del Estado vinculado con asegurar el funcionamiento de un sistema de perfeccionamiento docente: el estatuto de la provincia de Chubut, que dice que «la planificación, organización y fiscalización de todas las acciones de perfeccionamiento docente se cumplirán a través de la Escuela Superior de Perfeccionamiento Docente, atendiendo las prioridades que establezca el Consejo Provincial de Educación», y el de Formosa, que estipula que «el Estado asegurará un sistema de perfeccionamiento organizado y administrado para obtener igualdad de oportunidades y posibilidades a los docentes de toda la provincia.»

Dentro de las disposiciones orientadas a la efectivización del perfeccionamiento, se pueden distinguir, por un lado, instancias que son creadas específicamente para este fin y, por otro lado, dispositivos destinados a generar condiciones posibilitadoras. Entre las primeras, se establecen las siguientes:

- Cursos con o sin relevo de funciones.
- Creación de institutos o centros para la actualización docente.<sup>169</sup>
- Organización de seminarios, certámenes o reuniones de educadores de la misma especialidad<sup>170</sup>, así como la realización de congresos o la celebración de convenios con universidades.<sup>171</sup>

Entre los segundos, se destacan los siguientes:

- Licencias con goce de sueldo así como subsidios especiales.<sup>172</sup>
- Asignación de becas en el país o en el extranjero.<sup>173</sup>
- Instalación de bibliotecas.
- Promoción y/o difusión de publicaciones.<sup>174</sup>

En relación con la forma en que es concebido el perfeccionamiento, en la mayoría de los estatutos se hace referencia a cursos de perfeccionamiento de manera genérica, sin aclarar si se dictan dentro o fuera del horario o lugar de trabajo. Sin embargo, se pueden distinguir unos pocos estatutos en los que se considera específicamente la posibilidad de realizar actividades de capacitación dentro del horario de tra-



bajo: son los estatutos de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Formosa y Tierra del Fuego.<sup>175</sup> Los otros estatutos no mencionan esta posibilidad.

Finalmente, y en relación con el rol que tiene el perfeccionamiento al interior de la carrera docente, es necesario tener en cuenta que las instancias de perfeccionamiento otorgan puntajes que son valorados en los concursos para ingresos o ascensos. De este modo, la forma en que es tratado el tema no sólo guarda relación con las posibilidades de formación docente; también se vincula, junto a otros elementos, con la lógica y dinámica de la carrera docente.

La modalidad que adopta el perfeccionamiento en los estatutos analizados, así como la característica de los dispositivos utilizados para su efectivización, permite pensar tanto en la concepción de perfeccionamiento que subyace a las regulaciones, como en el grado de responsabilidad que asume el Estado en la formación de los trabajadores de la educación.

En primer lugar, resulta interesante la conceptualización que realizan Davini y Birgin (1998), que, al referirse a las políticas y sistemas de formación, diferencian las modalidades de capacitación y perfeccionamiento docente. Mientras que a la primera la definen como la apelación a la «difusión del conocimiento disciplinar (...) basada en el criterio de autoridad del experto», a la segunda la caracterizan como «una conceptualización del aprendizaje del adulto en su situación de trabajo.» Estas autoras consideran que la modalidad de capacitación reproduce las lógicas tecnocráticas, asignando al conocimiento un carácter instrumental. Por el contrario, construir el perfeccionamiento docente implica trabajar con las representaciones, convicciones y dudas de los profesionales en los contextos concretos.

Esta diferenciación nos permite pensar en la concepción de formación docente que subyace en los estatutos. Observamos que un gran número de ellos refiere a la «superación técnico-instrumental y profesional». Tanto la idea de superación como la concepción de docente como técnico, refuerzan el sentido instrumental de la tarea docente. En este sentido, por la manera en que aparece este tema en los estatutos, la formación se ve más ligada a sustituir un saber anterior, a aplicar un saber producido por expertos, que a reflexionar y enriquecer el propio trabajo desde una praxis valorada. Así, la formación docente establecida en los estatutos parece estar más ligada a la capacitación que al perfeccionamiento docente, en los términos definidos por Birgin y Davini, y estaría dando cuenta de una concepción tecnocrática del docente, que ya fuera señalada en relación con otros temas.

Como ya dijimos, la caracterización del docente como técnico-profesional se construye en el marco de un estado desarrollista que, identificado con el paradigma tecnocrático, lo concibe como un ejecutor neutral de fórmulas planificadas por expertos. En ese contexto, pasa a un segundo plano aquella formación vinculada a recuperar saberes que

promuevan la reflexión filosófica y política. Hoy en día podemos encontrar puntos de contacto entre esta caracterización y la que se sostiene, a partir de los noventa, en la retórica profesionalizante desplegada con la reforma educativa y, particularmente, desde las políticas de formación docente que se implementaron como parte de ella.

En segundo lugar, con relación al rol del Estado, las regulaciones provinciales establecen que las autoridades educativas se comprometen a estimular y a facilitar el perfeccionamiento docente. Sin embargo, ambas acciones no se encuentran necesariamente vinculadas con la garantía estatal de la formación de sus agentes. Por el contrario, el hecho de que la responsabilidad, así como los recursos o mecanismos a través de los cuales se efectiviza la formación, no se expliciten en las regulaciones, permite pensar en el corrimiento del Estado de su función de garantizar la formación profesional.<sup>176</sup>

Héctor Félix Bravo define al Estado Docente como aquel que posee la atribución de «crear, organizar, dirigir y sostener el servicio educativo adecuado a las necesidades e intereses de los habitantes» (Bravo, 1988: 43). Si consideramos que la formación docente constituye una condición necesaria para el sostenimiento de los servicios educativos, el Estado debe garantizar el derecho de la formación así como la igualdad de oportunidades y posibilidades para su concreción. En este sentido, el corrimiento del Estado de garantizar la formación profesional implica el debilitamiento de su función docente.

Tanto en los artículos que refieren a los deberes y derechos, como en los que hablan del perfeccionamiento, la formación docente es considerada un deber del docente. Sin embargo, no es garantizada por el Estado la posibilidad de cumplimiento de ese deber. Esto implica que el Estado define la obligatoriedad de la formación pero, a su vez, delega la responsabilidad de garantizarla a las posibilidades de los individuos o de las instituciones. De este modo, será la inquietud individual de cada sujeto por cumplir con su deber o por ascender en el escalafón, lo que permitirá sostener o mejorar la calidad de la educación.

La formación y perfeccionamiento del cuerpo docente, como acción indispensable para que se tienda hacia una mejor educación, implica una política desarrollada por el Estado. Si, por el contrario, desde la ley el Estado no aparece como responsable, es porque no se piensa en la necesidad de trabajar con el colectivo, con el cuerpo docente. Predomina una concepción individualista, vinculada a pensar a los docentes que integran el sistema educativo como un agregado, como suma de individuos, que por su propia iniciativa perfeccionarán su formación y su labor.

Podría expresarse lo anterior en términos darwinianos. Por un lado, cada docente tenderá a perfeccionarse por su propia inquietud, pero como no se garantizan iguales posibilidades y los docentes se encuentran en desiguales condiciones sociales, económicas y geográficas, cada uno lo logrará con niveles diferenciales de éxito. Así, algunos podrán «adap-

tarse» mejor que otros al sistema. Por otro lado, dado que el ingreso y las posibilidades de ascenso están fuertemente condicionadas por los cursos de capacitación y perfeccionamiento hechos, se operará una selección en función de ese perfeccionamiento. «Adaptación» y «selección» de los docentes permitirían, de manera evolutiva, el sostenimiento o mejoramiento de la calidad de la educación.

En este sentido, la ecuación formación como deber del docente - ausencia de garantía por parte del Estado favorece la legitimación de la desigualdad al interior del cuerpo docente, la competencia entre docentes, la carrera meritocrática. Por otro lado, implica responsabilizar a los docentes de la calidad de la educación (de la que son responsables, pero en tanto estén dadas ciertas condiciones que competen al Estado), estableciendo que un elemento crucial de ella, como es la formación permanente de los agentes, dependa exclusivamente de ellos, dado que el Estado se desentiende de su función de formación de los trabajadores de la educación.

La permanente formación es, simultáneamente, un deber y un derecho inalienable del docente, y es una responsabilidad indelegable del Estado. Para ello, el Estado debe financiar y crear la estructura de formación así como garantizar su funcionamiento y la igualdad de posibilidades de acceso. Sólo de este modo es posible que encuentre realización el principio de igualdad de oportunidades para los docentes, así como para los estudiantes.

---

### Notas a la Parte II - *¿Qué regulan los estatutos docentes? Una reconstrucción de sus contenidos*

1 Decreto- Ley 17.132 de 1967.

2 Estatuto Docente de la Provincia de Santiago del Estero, Ley N° 371/85.

3 La Rioja no menciona como deber la formación en la forma de gobierno establecida por la Constitución Nacional. Tucumán y Provincia de Buenos Aires, no explicitan la formación en los principios democráticos.

4 Son los estatutos docentes de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, San Luis y Salta quienes explicitan el deber de educar con absoluta prescindencia partidaria.

5 Los estatutos docentes de Corrientes y Chaco sostienen el deber de educar en la concepción cristiana. Los de Córdoba, La Pampa y Jujuy consideran un deber el educar a los alumnos en las tradiciones espirituales. El de Corrientes prescribe que se debe educar contribuyendo al desarrollo *integral* de la personalidad. Los de La Pampa y San Luis, disponen la formación moral del alumno.

6 Son las provincias de Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Salta, San Juan y Tierra del Fuego las que refuerzan ese sentimiento. La Pampa, Chaco, Chubut y Ciudad de Buenos Aires consideran que se debe formar a los alumnos en los símbolos nacionales. La Rioja y Salta consideran la necesidad de identificación del docente con los valores histórico-políticos de la Nación. Córdoba habla del deber de promover la conciencia nacional y Entre Ríos, del de educar en los principios del sentido nacional. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Chubut, San Juan y Tierra del Fuego destacan la importancia del deber de educar en el amor a la Patria.

7 En otras provincias aparecen el respeto por la Constitución Provincial y el respeto a los símbolos regionales. Pero no hacen referencia a una cultura y/o pedagogía con enfoque regional.

8 A excepción de Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y San Luis.

9 Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

10 Neuquén.

11 Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, La Rioja, Mendoza y Santiago del Estero.

12 Ciudad de Buenos Aires.

13 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Río Negro y Salta.

14 Corrientes.

15 El derecho al ascenso no se encuentra estipulado en Formosa, La Pampa y San Juan. El derecho al aumento de clases y al traslado no se observa en Córdoba, Jujuy, San Juan y San Luis. El conocimiento de los antecedentes de los aspirantes y de las nóminas no aparece en Córdoba y La Pampa.

16 La cita corresponde al Estatuto de Córdoba. La Rioja y Río Negro presentan enunciados similares.

17 Estatuto del Educador de la Provincia de Salta, Ley N° 6830/95, artículo 6° inc. 3.

18 El ejercicio en las mejores condiciones pedagógicas, de local, higiene, material didáctico y número de alumnos no aparece en Entre Ríos y Misiones. El reconocimiento de las necesidades del núcleo familiar, no consta en Ciudad de Buenos Aires, Jujuy y Salta. El goce de vacaciones reglamentarias no se encuentra explícitamente señalado en Ciudad de Buenos Aires, Chubut y Corrientes. Licencia con goce de sueldo para perfeccionamiento, no se establece en Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa y Río Negro. Por último, la asistencia social no figura explícitamente como derecho en La Pampa, Jujuy y Salta.

19 Únicamente no aparece este derecho en el Estatuto de Jujuy.

20 Salvo en Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Jujuy, La Pampa, Salta y Tierra del Fuego.

21 Con excepción del Estatuto de Tucumán. Cabe aclarar que varios Estatutos contemplan la posibilidad de títulos habilitantes o supletorios para casos determinados, como así también el ingreso sin título cuando no se presentaran aspirantes con las condiciones establecidas. En este último caso, se fijan diferentes modalidades de control.

22 En general, se exige para la educación inicial y primaria, pero en algunos casos también para otros niveles. Es condición en, aproximadamente, la mitad de los estatutos. Son: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

23 Los estatutos de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Juan, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

24 Catamarca, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y el Estatuto Nacional.

25 Formosa.

26 Entre Ríos.

27 Prov. de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes y Tucumán.

28 Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y el Estatuto Nacional.

29 Córdoba, Jujuy, La Rioja y Mendoza.

30 En todas las jurisdicciones se establece la condición de someterse a concurso. En algunas se la enumera entre los requisitos para el ingreso y en otras se lo establece expresamente o se desprende del articulado. La única excepción es Jujuy que no dice nada en torno a los concursos para el ingreso y sí señala explícitamente que para cubrir los cargos vacantes de maestro de grado, no se hará mediante concursos.

- 31 Corrientes, Jujuy y Neuquén.
- 32 Misiones.
- 33 Ciudad de Buenos Aires.
- 34 Corrientes, Jujuy y Neuquén.
- 35 Corrientes, Jujuy, Formosa, La Pampa y Neuquén.
- 36 En las diferentes leyes aparecen nombrados de diferentes modos (concursos de títulos y antecedentes, de méritos y antecedentes o sólo de antecedentes) pero refieren siempre a lo mismo. La única excepción es, como ya fuera señalado en una cita anterior, la provincia de Jujuy, que no establece el sistema de concursos para el ingreso a la carrera docente.
- 37 En el apartado de «Concursos» se encuentra desarrollado este punto.
- 38 En Pcia. de Buenos Aires, se diferencian los «ascensos con carácter titular» -los cuales constituyen la promoción a un cargo superior con estabilidad y sólo podrán realizarse dentro del inciso escalafonario correspondiente- de la «asignación de funciones jerárquicas» (que implica el desempeño de un cargo superior sin estabilidad) por parte de la Dirección General de Escuelas y Cultura. En Jujuy se estipula que, en casos debidamente comprobados de incapacidad física por alguna afección en sus órganos de la audición o de la fonación u otra dolencia, el Honorable Consejo podrá acordar el pase a Secretaría Docente, en forma definitiva o temporaria, siempre que se acredite una antigüedad mínima de tres años en el Magisterio de la Provincia. Resulta interesante que, para aquellos docentes que presenten algún tipo de necesidad especial, se contemple la posibilidad de que sean promovidos al ejercicio de una función jerárquica, si bien habría que indagar qué connotaciones en la práctica adquiere el ejercicio de esta función.
- 39 Se menciona específicamente en los siguientes casos: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, La Pampa, Neuquén, San Juan y San Luis.
- 40 Esto se estipula en Nación, Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán (esta última provincia no fija requisitos de antigüedad mínima). En Catamarca, Corrientes, Formosa, San Luis y Tierra del Fuego sólo se alude a la condición de revistar en situación activa. En esta última provincia se aclara la excepción para aquellos que sean miembros de organismos que tengan competencia en las designaciones. Córdoba y San Juan sólo hacen referencia al requisito de revistar un mínimo de antigüedad en cargos anteriores.
- 41 Requieren concepto no inferior a bueno: Chaco, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta y San Luis. Es requisito acreditar un concepto no inferior a muy bueno: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Formosa, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación. En Jujuy se estipula el concepto de muy bueno para los cargos de mayor jerarquía y de bueno para los de menor jerarquía. En Pcia. de Buenos Aires se establece un mínimo de ocho puntos.
- 42 Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, Neuquén, San Juan y Tucumán. En Ciudad de Buenos Aires se alude a sanciones del tipo de suspensión e inhabilitación. En Jujuy se refiere a sanciones disciplinarias en general para el cargo de inspector y a sanciones sujetas a sumarios para los cargos de dirección de escuelas elementales de educación común o profesionales. En San Juan se hace referencia a «*requisitos de disciplina*» sin especificar.
- 43 Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y Neuquén.
- 44 Contemplan ascensos por ubicación: Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Nación. Contemplan ascensos de categoría: Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.
- 45 Es necesario aclarar que en el presente trabajo nos limitaremos al análisis de la letra de estas leyes. Si bien las formas en que estos concursos se sustancian en cada jurisdicción es actualmente objeto de debate, esta problemática trasciende los objetivos del presente trabajo.

- 46 Pcia. de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán.
- 47 La publicidad del llamado a concurso aparece expresamente anunciada en Chubut, Corrientes y Santiago del Estero.
- 48 En todas las provincias se expresa que es función de las juntas dar a publicidad los listados de orden de mérito confeccionados. En los casos de Chaco, Corrientes, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero se establece en forma manifiesta que el resultado de los concursos será publicado por medio de la prensa.
- 49 Estos son: Catamarca y Chubut (dos veces por año), Córdoba, Río Negro y Tucumán (una vez al año) y Pcia. de Buenos Aires (al menos cada dos años).
- 50 Catamarca, Pcia. de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, La Pampa, Misiones, Santiago del Estero y Mendoza, Estatuto Nacional, Neuquén, Santa Fe, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos, Formosa (que establece la instancia de oposición en caso de empate), Misiones, Chaco, San Luis y Tucumán.
- 51 Estatuto Nacional, La Rioja, Santa Fe, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos, Formosa (que establece la instancia de oposición en caso de empate), Misiones, Chaco, San Luis y Tucumán.
- 52 Se prevé concursos de título, antecedentes con el complemento de pruebas de oposición en: Pcia. de Buenos Aires, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Santiago del Estero y Tierra del Fuego; título, antecedentes y oposición: Estatuto Nacional, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Misiones, San Juan y Tucumán, Neuquén, Santa Fe y Santa Cruz; título, antecedentes y oposición en los casos que así lo decida el Ministerio de Educación: Salta; título, antecedentes, capacitación y oposición: Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y Formosa.; títulos, antecedentes, cursos de promoción o pruebas de oposición según nivel, área o modalidad: Corrientes; antecedentes, mérito y aprobación del curso de formación: Chubut, San Juan y San Luis.
- 53 Catamarca, Corrientes y Tucumán.
- 54 Por ejemplo, en Ciudad de Buenos Aires y La Pampa por medio de títulos y antecedentes se selecciona la cantidad de docentes necesaria en función de los puestos vacantes. Dichos docentes deben realizar un curso y quienes lo aprueben pasan a la instancia de oposición, siendo esta última la definitiva. En Corrientes, en cambio, se realiza primero la instancia de oposición y luego la de antecedentes, tomándose ambas en cuenta para la definición del concurso.
- 55 Provincia de Buenos Aires, Salta y San Juan.
- 56 Así lo indican explícitamente Ciudad de Buenos Aires y Corrientes. Entre Ríos, por el contrario, señala que el régimen de valoración, tanto para el ingreso como para los ascensos, será establecido por el Consejo General de Educación.
- 57 En Nación, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
- 58 Nación, Provincia de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
- 59 Nación, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.
- 60 En Nación, Provincia de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
- 61 Este ítem aparece con diversas expresiones en las diferentes jurisdicciones. Sin embargo, hacen referencia a él los siguientes estatutos: Nación, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

- 62 Nación, Chaco, Chubut, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Río Negro.
- 63 Nación, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Santa Fe.
- 64 Córdoba, Jujuy y Santiago del Estero.
- 65 Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja y Santiago del Estero.
- 66 Nación, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe.
- 67 Nación, Córdoba, Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.
- 68 Nación, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe.
- 69 Nación, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe.
- 70 Chubut, La Rioja, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.
- 71 Nación, Chaco, Córdoba, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Santiago del Estero agrega una prueba escrita sobre estas mismas temáticas.
- 72 Nación, Chaco, Córdoba, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
- 73 Tres integrantes: Ciudad de Buenos Aires, Salta; tres integrantes o más: Corrientes, Misiones, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Río Negro; cinco miembros: Chaco, San Juan. La excepción es la provincia de Córdoba, que establece que los jurados deberán estar compuestos por cuatro integrantes.
- 74 Corrientes, Río Negro, Misiones, San Luis, Tierra del Fuego, Tucumán.
- 75 Docentes: Ciudad de Buenos Aires, Santiago del Estero. Docentes titulares en el grado del escalafón o grado superior al cargo por concursar: Chaco y Mendoza.
- 76 Salta y San Juan.
- 77 Ciudad de Buenos Aires, Formosa, Misiones, Río Negro y Tierra del Fuego.
- 78 San Juan y Salta.
- 79 Santiago del Estero.
- 80 Chaco.
- 81 Tucumán.
- 82 Corrientes.
- 83 Córdoba.
- 84 Resulta interesante notar que solamente tres provincias hacen expresa mención a la participación del gremio en los jurados o en la selección de éstos: Córdoba, Salta y San Juan. La primera de ellas incluye la participación de un representante del gremio en los jurados. En los casos de Salta y San Juan se contempla la participación del gremio en la selección de parte de los miembros de los jurados de apelación.
- 85 San Luis, Salta, Santiago del Estero.
- 86 Corrientes, San Juan, San Luis y Salta. Nótese que estas dos últimas provincias también prevén la posibilidad de apelación de la composición del jurado.
- 87 Ver Weber (1977), «Sociología de la dominación».
- 88 Oszlak señala cuatro propiedades. A las dos citadas más arriba se agregan: «Capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales» y «capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción» (Oszlak, 1999: 16 y 17).
- 89 En el Estatuto de la Pcia. de Buenos Aires se explicitan las causas por las cuales los docentes quedan exceptuados de la calificación. Es el caso de aquellos que se encuentren bajo investigación o sumario y aquellos que se hayan desempeñado en el cargo por un período inferior a los treinta días. Asimismo, la excepción también se contempla para quienes tuviesen un parentesco por consanguinidad o afinidad en cualquier grado con el calificador, enemistad notoria o enemistad íntima.



90 Estatuto Nacional, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe. Excepto en Chaco, Misiones y San Juan, en las otras jurisdicciones también se contempla que quede constancia en el concepto.

91 La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, Santiago del Estero.

92 Esta medida no se contempla para los casos de Formosa y Mendoza.

93 Es el caso del Estatuto Nacional y de los estatutos de Santa Fe, Neuquén, Santa Cruz, Jujuy, Misiones, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca, La Pampa, Tucumán, Tierra del Fuego, Corrientes y Chaco.

94 Es el caso del Estatuto Nacional y de los estatutos de Chubut, Santa Fe, Neuquén, Santa Cruz, San Luis, Misiones, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Corrientes y Chaco.

95 Es el caso de La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Córdoba, San Juan y Mendoza.

96 Es el caso de Santiago del Estero.

97 Estatutos de Jujuy y San Juan.

98 La Pampa y San Luis.

99 Chubut, Jujuy, San Luis y Santiago del Estero.

100 Santiago del Estero.

101 Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, San Luis y Santiago del Estero.

102 Chaco, Chubut, Córdoba, La Pampa, Misiones y San Luis.

103 Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Nación.

104 Considerando que no todos los estatutos incluyen la totalidad de las sanciones mencionadas, éste es el caso de las siguientes regulaciones: Estatuto Nacional, Santa Fe, Santa Cruz, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Corrientes. En Chaco, se dispone que las sanciones de suspensión hasta cinco días, entre seis y noventa días y la postergación del ascenso, serán aplicadas directamente por el Tribunal de Disciplina. El Estatuto de San Luis establece que la medida de apercibimiento podrá ser aplicada por el superior jerárquico y la suspensión y postergación de ascensos sólo podrán ser aplicadas por la inspección general. La suspensión se hará ad referendum de la Junta de Disciplina y la postergación de los ascensos se hará previo dictamen de la misma.

105 Es el caso de Santiago del Estero y Mendoza. El Estatuto de Jujuy expresa que todas las medidas disciplinarias serán dispuestas y aplicadas por el Honorable Consejo.

106 Paviglianiti dice que «La línea de desarrollo de la concepción de la educación como derecho social, a lo largo del siglo XX, va diferenciando el derecho a la educación del derecho de enseñar –que en los inicios del liberalismo aparecen conjuntamente– y alcanza su expresión acabada después de la Segunda Guerra Mundial. El derecho a la educación se considera como el ‘derecho fin’ y el derecho de enseñar es un ‘derecho medio’, medio para alcanzar el derecho fin. Así, el derecho de enseñar constituye sólo una forma específica de otro derecho genérico que es el derecho de trabajar y, también, que lleva implícito el derecho de los docentes a la libre expresión de sus ideas. Además, por otra parte, configura la expresión de una función del Estado: es el Estado docente. El derecho fin es el derecho a la educación, es el derecho esencial, porque es el derecho del hombre al desarrollo de la personalidad por medio de la educación, a la adquisición de los conocimientos científicos y técnicos que corresponden a la época en que vive y al desenvolvimiento de sus aptitudes vocacionales para lograr sus máximas potencialidades en beneficio de la sociedad» (Paviglianiti, 1997: 17).

107 Declaración de la Confederación Nacional de Maestros publicada en *Tribuna del Magisterio*, citada por Nigro, Juan Carlos (1984 : 40).

108 Es el caso de Misiones, Río Negro y Tierra del Fuego, que hablan de *Junta de Clasificación y Disciplina*, y de Salta, que propone una *Junta Calificadora de méritos y disciplina*.

109 Estipulan la conformación de *Juntas de Clasificación*, por un lado, y *Juntas de Disciplina*, por otro: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa,



Mendoza, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y Nación. La Provincia de Buenos Aires denomina a estos organismos como *Tribunales de Clasificación y Tribunales de Disciplina*. Córdoba y Santiago del Estero hablan de *Juntas de Clasificación y Calificación*, y de *Tribunales de Disciplina*. A su vez, Chubut dispone un *Departamento de Clasificación Docente* y una *Comisión Asesora de Disciplina*. Algunas provincias determinan la conformación de organismos solamente para una de las dos áreas. Es el caso de San Juan, que habla sólo de *Juntas de Clasificación*, y de Jujuy, que refiere únicamente a una *Junta Calificadora*. Por el contrario, Entre Ríos estipula la conformación de un órgano, denominado *Tribunal de Clasificación y Disciplina*, con funciones vinculadas sólo a la disciplina y la calificación, no interviniente en lo relativo a la clasificación de los docentes. Las funciones, más allá de las diferentes denominaciones, son las mismas para cada instancia de clasificación. Lo mismo sucede con los organismos referidos a la disciplina.

110 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto Nacional.

111 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto Nacional.

112 Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto de Nación.

113 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto Nacional.

114 Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y el Estatuto Nacional.

115 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Estatuto Nacional. Cabe aclarar que, en algunos casos, «pronunciarse» refiere a opinar o aconsejar para que una instancia superior decida, mientras que, en otros, implica definir la situación.

116 Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Estatuto Nacional. En todos los casos antes enumerados, la norma alude a los jurados para las instancias de oposición. En el caso de la provincia del Chaco, el estatuto señala que los miembros de la Junta deben constituirse en jurados de antecedentes para los concursos de antecedentes.

117 Algunos estatutos dicen que debe «*dictaminar sobre las sanciones que corresponde aplicar*». Otros hablan de «*aconsejar*». De todos modos, en ambos casos la aplicación efectiva de la sanción corresponde a otra instancia, que suele ser del gobierno de la educación para la jurisdicción.

118 Sólo dos en el caso de clasificación y seis en el de disciplina. Para clasificación, es el caso de la Provincia de Buenos Aires y de Jujuy. Para disciplina, esto se observa en Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza y San Luis.

119 Esto sucede en dos provincias para clasificación y en tres para disciplina. Contemplan un miembro designado por el gremio de mayor número de afiliados, para clasificación, Córdoba y San Luis, y para disciplina, Córdoba, La Rioja y San Luis.

120 Hablan de voto secreto y obligatorio del personal titular Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe y Nación.

121 Refieren a voto secreto y obligatorio del personal en actividad, San Luis y Tierra del Fuego ; de los titulares y suplentes, San Juan ; de titulares e interinos, Chaco, La Pampa y Neuquén.

122 Son: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

123 Es el caso de Provincia de Buenos Aires (para las Juntas Centrales, no para las descentralizadas, que se conforman con mayoría de docentes elegidos por voto de sus pares), Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones.

124 Es el estatuto de Catamarca.

125 Es el caso de Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Nación. Santiago del Estero constituye un caso especial, ya que es el único estatuto que dispone que todos los integrantes sean elegidos por sufragio de los docentes.

126 En Chubut y Tucumán, todos los integrantes son nombrados por el Consejo. En Provincia de Buenos Aires y Entre Ríos, la mayoría son funcionarios. En Mendoza, la sumatoria de docentes designados por el gobierno escolar y funcionarios es mayor que los miembros elegidos por pares. En Formosa y Misiones, son mayoría los integrantes designados por el Consejo.

127 Córdoba y La Rioja.

128 Por ejemplo, Provincia de Buenos Aires dispone que los miembros de las Juntas percibirán una suma mensual equivalente a la función de Secretario de Inspección; Neuquén señala que percibirán una suma mensual equivalente al cargo de supervisor; Jujuy, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Nación estipulan que recibirán cuatro veces el índice que se fija para el estado docente. Vale aclarar que los sueldos docentes suelen definirse por puntos índices según cargo y antigüedad, de tal modo que, cuando se produce un aumento de sueldo, lo que varía es el valor del punto índice.

129 Cabe aclarar que, si bien los estatutos de Santiago del Estero y de Catamarca disponen que las Juntas estarán compuestas sólo por docentes, éstas adoptan el carácter de organismos auxiliares o colaboradoras.

130 Declaración de la Confederación Nacional de Maestros, citada por Nigro, Juan Carlos (1984:29).

131 Declaración de la Confederación Nacional de Maestros, citada por Nigro, Juan Carlos (1984 : 29).

132 Declaración de la Confederación Nacional de Maestros publicada en *Tribuna del Magisterio*, citada por Nigro, Juan Carlos (1984 : 40).

133 Este tema es abordado en Jaimovich, A.; Migliavacca, A.; Pasmanik, Y.; Saforcada, M. F.: *Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes*, Buenos Aires, Cuaderno de Trabajo N° 37, Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2004.

134 Ver Experton, William: *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, LCSHD, Banco Mundial, Washington, 1999.

135 Ver Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*, Buenos Aires, Centro de Estudios Públicos, 2000.

136 Ver Blanco Etchegaray y otros: *La escuela protagonista*, Temas Grupo Editorial, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires, 1999.

137 Esto es así en las provincias de Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

138 Es el caso de Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Salta y Tucumán.

139 Nos referimos a numerosas experiencias en las que los docentes son incorporados por contratos transitorios para programas específicos o aquellas en las que quedan expresamente fuera de la regulación de los estatutos. Son ejemplos de esto último, entre otros, los programas «Zona de Acción Prioritaria» y «Adultos 2000», implementados en la Ciudad de Buenos

Aires, o el proyecto «Escuelas 2001», más conocido como de escuelas autogestionadas, en la provincia de San Luis.

140 Establecen esta condición: Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y Nación.

141 Disponen este determinante: Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y Nación.

142 Rige como condición en: Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y Nación.

143 Se exige «*eficiencia docente*» en Catamarca, Chubut, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y Nación; «*aptitudes pedagógicas*», en Córdoba y Corrientes; «*idoneidad profesional*», en Entre Ríos y La Pampa; «*condiciones técnicas*», en Santiago del Estero.

144 Se establece en Provincia de Buenos Aires, La Pampa y Tierra del Fuego.

145 Se dispone en Provincia de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y San Luis.

146 Lo estipulan los estatutos de Provincia de Buenos Aires, Corrientes y Tierra del Fuego.

147 Rige en los estatutos de Provincia de Buenos Aires, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

148 Se explicita que no podrán perder la estabilidad por razones políticas, gremiales, religiosas, raciales y filosóficas en los estatutos de Chaco, La Rioja, Neuquén, San Juan y San Luis. Se señala que no podrán perder la estabilidad por participación en movimientos de defensa de sus intereses profesionales en el estatuto de Santiago del Estero.

149 Aparece como elemento integrante del sueldo docente en: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

150 Integra el salario en: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

151 Se establece como categoría del sueldo docente en: Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

152 Es componente de la remuneración en: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

153 Aparece como elemento integrante del sueldo docente en: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Misiones, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Nación.

154 En realidad este ítem es retomado de la regulación para el conjunto de los trabajadores. De todos modos, aparece mencionado específicamente en varios estatutos: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Nación.

155 Aparece en: Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán.

156 Esto es así en Catamarca, Chubut, Formosa, La Rioja, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Nación.

157 Misiones establece que debe aprobarlo el congreso por propuesta del Poder Ejecutivo y del Consejo. Chaco y Tierra del Fuego disponen que debe aprobarse por ley, pero en el caso de Chaco, el valor se incorpora al proyecto de ley de presupuesto por decisión del Poder Ejecutivo. En Tierra del Fuego, en cambio, esto último se realiza por acuerdo de una Comisión Salarial.

158 Según este estudio, el 36,45% de los maestros se encuentra en un nivel socio económico bajo; el 27,2%, en un nivel medio bajo; el 21,5%, en un nivel medio alto; por último, el 14,9%, en un nivel alto. (IIPE, 2000)

159 Es el caso de Ciudad de Buenos Aires, Pcia. de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

160 En el caso de La Pampa y Neuquén, tanto la «*licencia por cargos electivos*» como la «*licencia gremial*» incorporan la percepción de haberes. En Neuquén, además, se prevé la licencia con percepción de haberes por «*actividad de interés público o del Estado*». En Entre Ríos, este beneficio comprende sólo a la licencia gremial. En Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego tanto la licencia «*gremial*» como «*por cargos electivos*» se otorga sin goce de sueldo. En las Pcias. de Buenos Aires y Chaco no se especifica si corresponde o no percepción de haberes para estas licencias.

161 Así se observa en el estatuto de Chaco.

162 Pcia. de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto Nacional.

163 Es el caso de Pcia. de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja y Santiago del Estero.

164 Son los estatutos de La Rioja y Río Negro.

165 Es el caso de Formosa.

166 La Pampa.

167 Tal es el caso de los estatutos de Pcia. de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

168 Son los estatutos de La Rioja y de Río Negro.

169 Es el caso de Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego. En los casos de Chaco y Formosa se concede autoridad en materia de perfeccionamiento a los Institutos Superiores de Profesorado.

170 Pcia. De Buenos Aires, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta.

171 Este último caso es el de Salta.

172 Tal es el caso de los estatutos de la Pcia. de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, La Rioja y Formosa.

173 Tal es el caso de los estatutos de la Pcia. de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Estatuto Nacional.

174 Tal es el caso de Pcia. de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro.

175 En el caso de Ciudad de Buenos Aires, se señala que los cursos obligatorios destinados a titulares, interinos y suplentes se realizarán dentro del período escolar pero fuera del término lectivo, y serán sin asignación de puntaje, mientras que habrá cursos optativos, sin relevo de funciones, durante el ciclo lectivo, que sí devengarán puntaje. En referencia a los cursos destinados al personal de conducción, se contempla la posibilidad de que se efectúen fuera o dentro del período lectivo y en horario de servicio. Los mismos serán obligatorios durante el año de la toma de posesión de cada cargo y, posteriormente, cada tres años. Llama la atención la diferencia que se plantea entre personal «*a cargo de grado*» y personal de conducción. Mientras los últimos tienen la posibilidad de capacitarse con relevo de funciones, los docentes a cargo de grado carecen de este derecho.

176 A excepción de las provincias de Chubut, que plantea que todas las acciones de perfeccionamiento se cumplirán a través de la Escuela Superior de Perfeccionamiento, y de Formosa, que sostiene explícitamente que el Estado debe asegurar un sistema de formación organizado para obtener igualdad de oportunidades y posibilidades para los docentes de toda la provincia.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Los estatutos docentes son leyes que reglamentan las relaciones laborales, resultantes de acuerdos que reflejan cómo se definieron, en cierto momento histórico, determinadas disputas de poder entre los trabajadores de la educación, el Estado y el mercado. En el caso de los docentes, los estatutos refieren a aquellos que se desempeñan en el sector público, es decir, en los establecimientos que dependen del Estado Nacional o de los estados jurisdiccionales —provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires—, de manera que el Estado no sólo es considerado como espacio de articulación de relaciones sociales, sino que aparece también como empleador (volveremos sobre este punto más adelante).

Debido a que en ellas se explicitan y objetivan relaciones de poder, estas regulaciones contienen o enfatizan ciertas concepciones respecto de la docencia y del Estado en desmedro de otras, a la vez que están presentes en ellas ciertas tensiones que han atravesado históricamente el campo de la educación —como las que se manifiestan entre lo profesional, lo técnico y lo vocacional o entre lo nacional y lo regional—, de modo tal que, a la hora de abordar los estatutos, se vuelve central intentar reconstruir esas concepciones y esas tensiones. Ésta fue una de las dimensiones centrales del presente trabajo, que atravesó el desarrollo de los distintos ejes que se formularon para el análisis.

En relación con estas tensiones, y particularmente en relación con la tensión entre lo nacional y lo regional, uno de los elementos que aparece en estas leyes de manera significativa es cómo el Estado se asegura la construcción de saberes constitutivos de una nacionalidad, al incluir con énfasis entre los deberes del docente la formación de los estudiantes en valores que hacen a una identidad nacional. Esta identidad está pensada en términos homogéneos para el conjunto de la nación, quedando rezagadas las especificidades locales, ya que éstas no aparecen en la mayoría de los casos. Aquí, la tensión Nación-provincias, presente en la historia de nuestro país y en la del sistema educativo, se salda a favor de la primera, cuando sólo una minoría de estatutos contemplan en su letra la valoración de las particularidades locales.

En relación con las concepciones en torno a la docencia, un elemento que apareció recurrentemente a lo largo del estudio de estas leyes fue la tensión entre lo profesional, lo técnico y lo vocacional, tensión que históricamente ha atravesado el campo de la educación. Es necesario, en relación con este punto, tener en cuenta que los estatutos regulan el trabajo docente en el marco de la administración estatal. Sin embargo, la interpelación a los docentes en su calidad de

trabajadores está ausente en estas regulaciones. Son, así, leyes que regulan el trabajo, pero, paradójicamente, no se dirigen a los docentes como trabajadores. En este sentido, si bien su objetivo es normar sobre un «hacer» —esto es, las condiciones en el marco de las cuales debe desarrollarse el trabajo de enseñar—, predominan en su articulado un conjunto de regulaciones que se dirigen más bien al «ser».

Esta particularidad de los estatutos docentes —característica que los diferencia fuertemente de los estatutos de otras ocupaciones— está relacionada con la identificación entre sujeto y puesto de trabajo que hemos analizado. A través de esta identificación, las imágenes con las cuales se asocia a los docentes se constituyen en un elemento central a partir del cual se configura su trabajo. De este modo, *se regula el puesto de trabajo a la vez que se regulan determinadas características propias de los sujetos que lo ocupan.*

En este sentido, en los estatutos aparecen un conjunto de imágenes acerca del docente que se encuentran en tensión entre sí, predominando unas sobre otras según a qué aspecto del trabajo docente se esté haciendo referencia. Cabe destacar que todas estas representaciones predominan por sobre la imagen del docente como trabajador. En relación con este punto, resulta interesante recordar las dificultades ya mencionadas que tuvo el movimiento docente para configurar una identidad relacionada con su condición de «trabajadores de la educación» que predominase por sobre representaciones alternativas.

Entre las imágenes que han podido rastrearse en estas leyes se encuentran aquellas que vinculan la docencia con un apostolado, otras que piensan al docente con un técnico ejecutor, y, finalmente, otras más que lo posicionan como un funcionario del Estado.

El primer grupo se observa claramente cuando los estatutos avanzan en una definición docente, así como también en relación con los deberes, las condiciones de ingreso a la carrera y la disciplina. Estas imágenes vinculan la docencia con un sacerdocio y al docente con un apóstol, enfatizándose elementos relacionados con lo vocacional. En esta línea —y especialmente en relación con la identificación entre sujeto y puesto de trabajo que describimos anteriormente—, los estatutos avanzan hacia una regulación de aspectos de la vida privada de los sujetos *devenidos* docentes. Esto resulta especialmente claro cuando se enuncia como deber y como requisito para el ingreso el mantener una conducta acorde al cargo, a la vez que se contempla, entre las causas de sanción disciplinaria, el no mantener una conducta acorde con «la moral y las buenas costumbres». En este sentido, estas representaciones nos hablan de un docente que «educa con el ejemplo», y de la docencia como una actividad de «inculcación» de «buenos hábitos.»

En estrecha relación con las imágenes del docente como apóstol se encuentran aquellas que lo vinculan con su actividad como funcionario de Estado. Como vimos, estas representaciones están presentes a lo largo del articulado de los estatutos, pero son particularmente

enfanzadas en relación con los deberes y con las características de la carrera docente. Hacen referencia al docente como parte del aparato del Estado, y a la docencia, como una función o servicio público. Estas imágenes podrían a su vez dividirse en dos grupos. Por un lado, aquellas que enfatizan el carácter «neutral» de la tarea docente, en tanto es presentada como no persiguiendo fines políticos más allá de aquellos relacionados con la grandeza de la Nación. En esta línea, el docente debe cumplir, asépticamente, la función que le es encomendada por esta entidad, sin considerárselo como un sujeto político. Por otro lado, encontramos imágenes que se relacionan con la posición que se reserva a los docentes en la estructura del Estado, que es una posición de subordinación a otras instancias. Así, las representaciones que aparecen no son las del funcionario que toma decisiones políticas, sino las de un burócrata ejecutor. Como ya vimos, la participación en la definición de la orientación política de la educación era uno de los reclamos de las agrupaciones docentes, reclamo que queda plasmado en los estatutos como derecho, pero que se diluye en el resto del articulado al no preverse los mecanismos para su efectivización. De este modo, el docente es concebido desde una posición de subordinación política en el sistema educativo.

En relación con esta posición de subordinación política se encuentra un tercer grupo de imágenes que se pueden observar en los estatutos. Éstas también ubican al docente en una posición subordinada, pero ya no sólo política, sino técnica. La división tajante que se establece entre quienes *deciden* y quienes *ejecutan* se observa aquí entre quienes *conciben* y quienes ejecutan. Esta división se observa claramente en relación con el perfeccionamiento docente. Parece estar presente una concepción instrumental de la tarea docente según la cual hay una exterioridad del conocimiento que es generado por expertos y que debe ser «aplicado» por los docentes.

Es posible considerar que estas imágenes acerca de la docencia se conjugan con determinadas formas de conceptualizar la relación de los docentes con el saber. En primer lugar, aquellas representaciones acerca del docente que lo vinculan con un apóstol y con un funcionario público privilegian el «ser» y desplazan el saber. Habíamos señalado que la escisión entre concepción y ejecución que atraviesa el campo de la enseñanza queda claramente demarcada al observarse el lugar que –al interior del sistema educativo– le confieren los estatutos al docente. Aquí aparecen explícitamente ponderados aspectos que privilegian un conocimiento vinculado con un «saber desenvolverse» al interior de una carrera de matriz de trayectoria única, con un ordenamiento jerárquico y centralizado. El saber adopta, entonces, una profunda identificación con el «saber acatar órdenes y disposiciones», así como con el «saber ascender.» En términos de Weber, el «saber en la especialidad» se vuelve un «saber en servicio.»



En segundo lugar, encontramos la relación con el saber presente en aquellas imágenes que relacionan al docente con un técnico. Aquí se observa que la concepción de perfeccionamiento se encuentra fuertemente atravesada por un sentido instrumental. Habíamos señalado que las definiciones que aludían a la «superación técnico-instrumental y profesional» ponderan aspectos propios de una «modalidad de capacitación» que Birgin y Davini identifican con una lógica tecnocrática. En este sentido, la escasa valoración tanto de los intercambios entre pares como de la posibilidad de reflexión a partir de situaciones concretas de trabajo, relega a un segundo plano los aspectos políticos y filosóficos que atraviesan la enseñanza a la vez que profundiza la escisión concepción-ejecución. La capacitación así entendida se vuelve, de algún modo, funcional al emplazamiento de lo que ya caracterizamos como retórica profesionalizante, es decir, un discurso de la profesionalización y la autonomía que encubre y legitima los procesos de precarización y proletarización del trabajo docente, en tanto oculta dichos procesos y pone el foco en la responsabilidad individual de los docentes en relación con los resultados de su tarea y con las condiciones en que se desarrolla la praxis educativa.

La pregunta por el Estado y su papel en la garantía de derechos laborales resultó especialmente significativa en este trabajo, en tanto los estatutos son leyes laborales orientadas primordialmente a regular el trabajo de los docentes. En este sentido, los estatutos representan la institucionalización de un espacio de discusiones y negociaciones sostenidas en torno a estos derechos entre diferentes actores, principalmente los sindicatos docentes y el Estado. Tal como se ha mencionado en diferentes momentos, constituyó una fuerte motivación para el desarrollo de este trabajo la preocupación por el vertiginoso avance que viene operando la nueva derecha –tanto en el terreno de las relaciones materiales como al nivel del imaginario– en el cercenamiento de estas garantías.

El Estatuto Nacional, matriz originaria de los estatutos docentes, fue sancionado en un contexto de hegemonía de un modelo de Estado keynesiano/ de Bienestar. Es en este marco que se amplían los espacios de participación de los docentes –a través de sus representantes gremiales– en la negociación por el reconocimiento material y legal del derecho a condiciones laborales más dignas y mecanismos transparentes en la selección de los trabajadores. Producto de estas discusiones, se materializan en estas normas algunas de las funciones propias de un Estado distribuidor: estabilidad en el cargo, goce de una remuneración y jubilación justas, ejercicio de la profesión en mejores condiciones de trabajo, reconocimiento de las necesidades del núcleo familiar, goce de vacaciones, libre agremiación, asistencia social, derecho a huelga y a indemnización.

No obstante, no es un dato menor que derechos laborales significativos sólo estén contemplados –en la mayoría de los estatutos– para



aquellos docentes que se encuentran dentro de la categoría de «titulares». Por un lado, esto puede apreciarse cuando se observa que sólo los titulares son considerados «ingresados» a la carrera –quedando excluidos suplentes e interinos, aún cuando lleven muchos años desempeñándose dentro del sistema–, así como cuando la misma condición de «ingresado» se vuelve un requisito para el goce del derecho a la estabilidad. Respecto de este último punto, la introducción del sistema de contratos en la letra del Estatuto de la Provincia de Buenos Aires representa una amenaza significativa para la preservación de este derecho. Por otro lado, y considerando que en el campo laboral de la docencia se puede tener una antigüedad significativa en el desempeño de la tarea sin que esto implique el acceso a la condición de titular, la reducción de la validez de los derechos al circunscribirse sólo a los titulares también puede verse en el hecho de que, para una mayoría de las leyes analizadas, tanto los suplentes como los interinos queden excluidos de la posibilidad de ser miembros de los órganos de regulación de la carrera docente y/o de participar en la elección de los representantes para integrarlos.

Al tomarse en cuenta que los procesos de desempleo y subempleo que inciden fuertemente hoy en la estructuración del mercado laboral avanzan sobre la situación laboral docente, resulta claro que los derechos consagrados al nivel de la normativa –muchos de los cuales sólo rigen para «titulares»– se ven relativizados para una franja sustancial del conjunto de los trabajadores de la educación. Si su defensa y preservación al nivel de la normativa resulta fundamental, creemos que no deja de ser importante la disputa por la inclusión del conjunto de los trabajadores al goce de las garantías que ofrecen los mismos.

A partir de lo dicho hasta aquí, y si pensamos al Estado en una triple dimensión que lo considera como articulación conflictiva de relaciones sociales, como materialización institucional y como expresión y acción de políticas públicas, es posible sostener que en relación con el primer nivel –el Estado como articulación conflictiva de relaciones sociales– es claro que los docentes se incluyen entre los trabajadores, a pesar de que no son reconocidos como tales. En cuanto al Estado como conjunto de instituciones y como espacio de decisión y de acción en relación con las políticas públicas, es interesante considerar cómo los docentes son, a la vez, empleados y parte del conjunto de agentes que materializan las políticas educativas. Desde aquí, resulta significativo pensar por qué los estatutos le confieren al Estado un fuerte poder de control sobre el trabajo docente, pero a la vez constituyen un avance significativo en el sentido de una mayor democratización del sistema.

De hecho, es factible leer los estatutos como expresión de una tensión entre democratización y control. La sanción de estas leyes significó poner coto a las arbitrariedades y discrecionalidades que operaban en los nombramientos, estableciendo un sistema de ingresos y ascensos con iguales «reglas de juego» para todos, que permitía que el conjun-

to de los docentes tuviera las mismas posibilidades de acceso a los cargos. Además, el derecho a la estabilidad también constituía un límite claro a las injusticias que pudieran cometerse, al asegurar la permanencia en el cargo y disponer que, para separar a alguien de él, se siguiera cierto proceso en el que se debe dar cuenta de las razones para tomar esta medida. Por otro lado, definir una escala salarial común para cada jurisdicción implicó que ciertos criterios de igualdad comenzaran a operar también en este aspecto, a la vez que se reconocía el derecho a la jubilación, que anteriormente no estaba garantizado para los docentes. Todo esto permite leer la sanción del Estatuto Nacional y, luego, de los provinciales, como expresión, dentro de la regulación laboral docente, de una tendencia hacia mayores niveles de democratización entendida, tal como lo hace Weber, como «toda tendencia de reducción a lo mínimo del ‘dominio’» (1977: 735).

Sin embargo, según Weber, toda tendencia democrática conlleva la organización burocrática, como forma de organización racional, que limita las arbitrariedades pero que, a la vez, implica una nueva forma de dominación —la dominación burocrática— basada, entre otras cosas, en la sujeción a normas abstractas y «objetivas»: «La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. (...) Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto se sigue de la exigencia de una ‘igualdad jurídica’ en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del ‘privilegio’ y de la negación en principio de toda tramitación ‘según los casos’»<sup>1</sup> (Weber; 1977: 738).

La lectura de los estatutos revela hasta qué punto las características propias de la organización burocrática tal como son enunciadas por Weber se ajustan a ellos. Sin embargo, en estas leyes, estas características aparecen entramadas con otros elementos que responden a imágenes más vinculadas con el docente como apóstol que como funcionario. De todas formas, lo que queríamos ver aquí es cómo esta forma de organización, si bien aparece como más «transparente», menos arbitraria, y por lo tanto más democrática, implica necesariamente una forma de dominación y, por lo tanto, de control. Esta tensión aparece en los estatutos de manera muy clara cuando, por ejemplo, por un lado se estipulan los mecanismos por los cuales se definen los ingresos y ascensos, de tal modo que el acceso «es igual para todos», pero, por otro lado, algunos de los criterios que priman en ellos tienen que ver con cuestiones que hacen a la vida privada de ese sujeto.

En algunos casos, en esta tensión se observa un mayor énfasis hacia una tendencia democrática. Así pueden ser leídas, como dijimos, aquellas disposiciones que se relacionan con limitar las arbitrariedades, estableciendo la igualdad de posibilidades y condiciones de acceso y

permanencia en la carrera burocrática, y estipulando la realización de un procedimiento que exija causas para separar a alguien de su puesto y que asegure el derecho a defensa. También pueden ser leídas en esta clave aquellas disposiciones relacionadas con el reconocimiento de ciertos derechos laborales largamente reclamados por las agrupaciones sindicales, como el derecho a la estabilidad, a una escala salarial, a la jubilación, a la libre agremiación, etc., que permiten un fortalecimiento del posicionamiento del colectivo docente a partir de la seguridad y de la igualdad en algunos aspectos, que estas conquistas conllevan.

En otros casos, esta tensión se resuelve a favor del control. Por ejemplo, cuando encontramos en los enunciados de los deberes la presencia de elementos religiosos o la valoración de la estructura jerárquico-burocrática; cuando se estipula la calificación anual de los docentes por parte del superior jerárquico sin definir los criterios para dicha evaluación; cuando se desarrolla todo un apartado dedicado a disciplina, en el que se especifican las sanciones pero no se establecen las razones para la aplicación de las mismas. En relación con la carrera, el Estado se asegura el control sobre el trabajador de la educación a partir de una configuración altamente institucionalizada y estructurada del puesto docente, interviniendo fuertemente en la definición de criterios que establecen los límites de ingreso y de movilidad al interior de la carrera. Asimismo, el alto grado de estructuración del puesto se refuerza a partir de la previsión de mecanismos de encauzamiento que se cristalizan en un sistema de calificaciones y sanciones. En general, es de destacar la fuerte presencia que tiene, en el conjunto de estas leyes, la vía jerárquica, sea por el deber de respetarla o por constituir el camino a ser recorrido, dado que los únicos movimientos posibles en la carrera son ascensos jerárquicos.

Resulta paradigmática en relación con esta tensión democratización-control la forma que asumen las Juntas de Clasificación, único espacio de participación docente que aparece reconocido en prácticamente todos los estatutos. Por un lado, la mayoría de los estatutos establecen que se conformen con mayoría de representantes docentes, pero, por otro lado, el rol que se les asigna a estos órganos aparece más ligado a un lugar de fiscalización que a un espacio de posibilidad de intervención o participación real. Esto último adquiere especial importancia si se tiene en cuenta que esta modalidad de conformación de estos organismos deviene de un reclamo histórico de los docentes por participar en el gobierno de la educación.

Para concluir, las propuestas de corte neoliberal de modificación de los estatutos que constituyeron el puntapié inicial de las preocupaciones que dieron lugar a este trabajo, han relegado a un segundo plano aquellos aspectos del articulado que ponderan y ponen de manifiesto la matriz de control y de disciplinamiento que interviene en la estructuración de las condiciones del trabajo docente, cuestionando fuertemente aquellos aspectos de las regulaciones que —entendemos— se encaminan en

la dirección democratizadora de las relaciones laborales docentes e implican derechos laborales básicos.

Tal vez, dada la hegemonía actual de los pensamientos y políticas neoliberales, éste no sea el mejor escenario para abrir espacios de debate sobre los estatutos. De todos modos, queda pendiente –ya que aún no ha sido planteada desde ningún sector– una discusión sobre los estatutos que permita actualizar estos documentos a las realidades que hoy viven los docentes en nuestro país (pasados casi cincuenta años de la sanción del Estatuto Nacional) y que se dirijan en el sentido de profundizar aquellas tendencias democratizadoras presentes en ellos.

---

#### Notas a *Algunas consideraciones finales*

Algunas de las características fundamentales de la burocracia moderna serían las siguientes (Weber; 1977: 716, 717 y 718): a) Rige el principio de las *atribuciones* oficiales fijas, ordenadas, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas; 2) los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados los medios coactivos que le son asignados; 3) para el cumplimiento de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas. Estos tres factores constituyen, en la esfera oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática; b) Rige el principio de la *jerarquía funcional* y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior; c) La actividad burocrática presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional; d) El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje. El conocimiento de estas normas representa la introducción de una tecnología especial en cuya posesión se encuentran los empleados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo: *El trabajo y los sentidos*, Montevideo, Ediciones del Grupo de Estudio del Trabajo, 2000.
- Balduzzi, Juan; Vázquez, Silvia A.: *De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente 1957-1973*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas «Marina Vilte», CTERA, 2000.
- Batallán, G.: *¿Puede la docencia ser una profesión? Contradicciones en el marco de la escuela democrática*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación organizado por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires, 1996.
- Batallán G.; García, F.: «La especificidad del trabajo docente y la transformación educativa», en: Alliaud y Duschatzky (comp.): *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 1992.
- Birgin, Alejandra: «La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión», en: Gentili, P.; Frigotto, G. (comp.): *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Birgin, Alejandra: *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1999.
- Birgin, A.; Duchatzky, S.; Dussel, I.: «Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad», en: *Revista Propuesta Educativa*, Buenos Aires, año 9, N° 19, FLACSO, diciembre de 1998.
- Blanco Etchegaray y otros: *La escuela protagonista*, Buenos Aires, Temas Grupo Editora, Fundación Grupo Sophia, 1999.
- Bravo, Héctor Félix: *Bases constitucionales de la educación argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.
- Contreras, J.: *La autonomía del profesorado*, Madrid, Editorial Morata, 1997.
- Cullen, Carlos: *Crítica de las razones de educar*, Buenos Aires, Temas de filosofía de la educación, Paidós, 1997.
- Davini, M. C.; Birgin, A.: «Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones», en: AAVV: *Políticas y sistemas de formación*, Buenos Aires, Carrera de especialización de Posgrado en Formación de Formadores, Novedades Educativas/Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998.
- Davini, M. C.: «Formación y trabajo docente: realidades y discursos en la década del 90», en: *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, Año XII, N° 21, 1994.
- Experton, William y otros: *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, Washington, LCSHD, Banco Mundial, 1999.
- Feldfeber, Myriam: «Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem», en: *Revista Versiones*, Buenos Aires, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 2000.
- Feldfeber, Myriam: «Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa», en: *Revista del Instituto de Investi-*

- gaciones en Ciencias de la educación*, Buenos Aires, Año VIII, N° 15, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1999.
- Feldfeber, Myriam: «Las políticas de formación docente en los orígenes del sistema educativo argentino», Trabajo presentado en el III Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, Caracas, Venezuela, Junio de 1996.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*, Buenos Aires, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Giroux, Henry: *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*, Buenos Aires, Paidós/MEC, 1990.
- Imen, Pablo: «Regulación del trabajo docente. Un debate debido», en: *Revista La Docente*, Buenos Aires, año 2, N° 5, Publicación de la Caja Complementaria de Prevención para la Actividad Docente, noviembre 2000.
- Jaimovich, A.; Migliavacca, A.; Pasmanik, Y.; Saforcada, M. F.: *Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes*, Buenos Aires, Cuaderno de Trabajo n°37, Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2004.
- Jiménez Jaén, Marta: «Reforma educativa y profesionalización docente», en: *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, N° 220, Monográfico El Profesorado, diciembre de 1993.
- Martínez Bonafé, J.: *Trabajar en la escuela. Profesorado y reformas en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1999.
- Morgade, G.; Birgin, A.: «La carrera docente», en: *Revista La Docente*, Buenos Aires, año 2, N° 5, Publicación de la Caja Complementaria de Prevención para la Actividad Docente, noviembre 2000.
- Nigro, Juan Carlos: *La lucha de los maestros*, Buenos Aires, Confederación de Maestros, 1984.
- O' Donnell, Guillermo: «El capital financiero y el futuro de la Argentina», mimeo.
- O' Donnell, Guillermo: «Apuntes para una teoría del Estado», en: O. Oszlak (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Oszlak, Oscar: *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta, 1999.
- Oszlak, Oscar: «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal», en: O. Oszlak comp.): *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Oszlak, O.; O' Donnell, G.: «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Caracas, N° 1, 1982.
- Paviglianiti, Norma: «El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica», 101/6 Serie Fichas de Cátedra, Cátedra de Política Educacional, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1997.
- Pérez Crespo, Guillermo: «Las herramientas legales en la lucha sindical», en: Ciffarelli, V.; Martínez, O.; Pérez Crespo, G. y otros:

*De eso no se habla. Organización y lucha en el lugar de trabajo*, Buenos Aires, Cuadernos del TEL, 2002.

Popkewitz, Thomas (comp.): *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1994.

Puiggrós, Adriana; Bernetti, Jorge Luis: *Historia de la Educación en la Argentina V. Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955)*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1993.

Tenti Fanfani, Emilio: *Una carrera con obstáculos: la profesionalización docente*, Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Buenos Aires, año IV, número 7, Miño y Dávila Editores, 1995.

Thwaites Rey, Mabel: *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*, Mimeo, 1999.

Weber, Max: *Economía y Sociedad*, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

### **Documentos consultados**

Banco Mundial: *Prioridades y estrategias para la educación*, Washington, 1995.

CTERA - Instituto de investigaciones pedagógicas «Marina Vilte»: *Consulta nacional docente. La educación argentina: ¿qué dicen los maestros?*, 2000.

Ministerio de Educación: *Bases para el Pacto Federal Educativo II*, 2000.

Ministerio de Educación: *Documento de trabajo. Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente*, 2001.

IPE-Buenos Aires: *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, Volumen II, IPE, Buenos Aires, diciembre de 2000.

1. Departamento de Ciencias Sociales: ***Prevención y promoción de la salud integral en la Ciudad de Buenos Aires. Organizaciones de la Sociedad Civil.*** Natalia Bauni y Julieta Caffaratti.
2. Departamento de Ciencias Sociales: ***Cooperativa de recuperadores de residuos. Exclusión social y autoorganización.*** Julio Gabriel Fajn.
3. Unidad de Información: ***Racionalización y democracia en la escuela pública. La educación durante el período 1916-1930.*** Daniel Campione y Miguel Mazzeo.
4. Departamento de Cooperativismo: ***La cooperación y los movimientos sociales. Consideraciones sobre el papel del cooperativismo en dos movimientos sociales.*** Trabajo colectivo (MTD Matanza, MOI, Mario Racket y Gabriela Roffinelli).
5. Departamento de la Ciudad del Tango: ***El tango en el teatro*** (parte 1). Liliana Marchini.
6. Departamento de la Ciudad del Tango: ***El tango en el teatro*** (parte 2). Liliana Marchini.
7. Departamento de Economía y Política Internacional: ***El petróleo en la estrategia económica de EE.UU.*** Valeria Wainer, Andrea Makón y Carolina Espinosa.
8. Departamento de Economía y Política Internacional: ***La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global.*** Dolores Amat, Pedro Brieger, Luciana Ghiotto, Maité Llanos y Mariana Percovich.
9. Departamento de Estudios Políticos: ***La construcción del ejército de reserva en Argentina a partir de 1976. La población excedente relativa en el área metropolitana de Buenos Aires, 1976-2002.*** Javier Arakaki
10. Departamento de Ciencias Sociales: ***La parte de los que no tienen parte. La dimensión simbólica y política de las protestas sociales: la experiencia de los piqueteros en Jujuy.*** Maricel Rodríguez Blanco.
11. Departamento de Cooperativismo: ***FUCVAM. Una aproximación teórica a la principal experiencia cooperativa de viviendas en Uruguay.*** Analía Cafardo.
12. Unidad de Información: ***La Calle. El diario de casi todos. Octubre a diciembre de 1974*** (Parte 1). Gabriel Vommaro.
13. Departamento de Cooperativismo: ***El cooperativismo agrario en Cuba.*** Patricia Agosto.
14. Unidad de Información: ***La Calle. El diario de casi todos. Octubre a diciembre de 1974*** (Parte 2). Gabriel Vommaro.
15. Departamento de Estudios Políticos: ***Las nuevas organizaciones populares: Una metodología radical.*** Fernando Stratta y Marcelo Barrera.
16. Departamento de Cooperativismo: ***Empresas recuperadas. Aspectos doctrinarios, económicos y legales.*** Alberto Rezzónico
17. Departamento de Economía y Política Internacional: ***Alca y apropiación de recursos. El caso del agua.*** María de los Milagros Martínez Garbino, Diego Sebastián Marenzi y Romina Kupellián
18. Departamento de Cooperativismo: ***Género y Cooperativas. La participación femenina desde un enfoque de género*** (Parte 1) Teresa Haydée Pousada.



19. Departamento de Cooperativismo: ***Género y Cooperativas. La participación femenina desde un enfoque de género*** (Parte 2) Teresa Haydée Pousada.
20. Departamento de Cooperativismo: ***Dilemas del cooperativismo en la perspectiva de creación de poder popular***. Claudia Korol.
21. Departamento de Cooperativismo: ***El zapatismo: hacia una transformación cooperativa “digna y rebelde”***. Patricia Agosto.
22. Departamento de Economía Política: ***Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino*** (Parte 1). Rodrigo M. G. López.
23. Departamento de Economía Política: ***Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino*** (Parte 2). Rodrigo M. G. López.
24. Departamento de La Ciudad del Tango: ***Laburantes de la música. Apuntes de su historia sindical***. Mario A. Mittelman.
25. Departamento de Cooperativismo: ***Debate sobre Empresas Recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político***. Javier Echaide.
26. Departamento de Ciencias Sociales. ***Asambleas barriales y mitologías: Una mirada a partir de las formas de intervención político cultural***. Hernán Fernández, Ana Enz, Evangelina Margiolakis y Paula Murphy.
27. Departamento de Cooperativismo. ***Autogestión obrera en el siglo XXI: Cambios en la subjetividad de los trabajadores de empresas recuperadas, el camino hacia una nueva sociedad***. Analía Cafardo y Paula Domínguez Font.
28. Departamento de La Ciudad del Tango: ***La escuela de todas las cosas. Tango: acercamiento a los modos de transmisión de la música popular a través de la reconstrucción oral***. María Mercedes Liska.
29. Departamento de Historia: ***Las primeras experiencias guerrilleras en Argentina. La historia del «Vasco» Bengochea y las Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional***. Sergio Nicanoff y Axel Castellano.
30. Departamento de Historia: ***Estudios críticos sobre historia reciente. Los ‘60 y ‘70 en Argentina. Parte I: El PRT-ERP: Nueva Izquierda e Izquierda Tradicional***. Eduardo Weisz.
31. Departamento de Historia: ***Estudios críticos sobre historia reciente. Los ‘60 y ‘70 en Argentina. Parte II: Militancia e historia en el peronismo revolucionario de los años 60: Ortega Peña y Duhalde***. Ariel Eidelman
32. Departamento de Historia: ***Estudios críticos sobre historia reciente. Los ‘60 y ‘70 en Argentina. Parte III: Historia en celuloide: Cine militante en los ‘70 en la Argentina***. Paula Halperín.
33. Departamento de Historia: ***Estudios críticos sobre historia reciente. Los ‘60 y ‘70 en Argentina. Parte IV: Mujeres, complicidad y Estado terrorista***. Débora C. D’Antonio.
34. Departamento de Economía Política: ***Deuda externa: verdades que encandilan***. Colectivo del Departamento.
35. Departamento de Comunicación: ***Los dueños de la palabra. La propiedad de los medios de comunicación en Argentina***. Luis Pablo Giniger.
36. Departamento de Ciencias Sociales: ***Los discursos de la participación: Una mirada hacia la construcción de la figura del ciudadano en la prensa escrita de la Ciudad de Buenos Aires***. Matías Landau (coord), Alejandro Capriati, Nicolás Dallorso, Melina Di Falco, Lucas Gastiarena, Flavia Llanpart, Agustina Pérez Rial, Ivana Socoloff.

37. Departamento de Educación: **Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes**. Analía Jaimovic, Adriana Migliavacca, Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada.
38. Departamento La Ciudad del Tango: **Los tangos testimoniales**. Julio César Páez.
39. Departamento de Comunicación: **Espectáculos de la realidad**. Cecilia Rovito.
40. Departamento de Literatura y Sociedad: Serie **El sujeto social en algunas obras narrativas argentinas del siglo XX. Parte I: Acerca de La Forestal. La tragedia del quebracho colorado (ensayo de Gastón Gori)**. Pablo Marrero.
41. Departamento de Literatura y Sociedad: Serie **El sujeto social en algunas obras narrativas argentinas del siglo XX. Parte II: Rodolfo Walsh. Hacia una nueva épica**. Nancy Denise Javelier.
42. Departamento de Cooperativismo: **La gestión en las empresas recuperadas**. C. Roberto Meyer; José E. Pons
43. Departamento de Historia: **La formación de la conciencia de clase en los trabajadores de la carne desde una perspectiva regional. Zárate 1920/1943**. Christian Gastón Poli.
44. Departamento de Literatura y Sociedad: **Griselda Gambaro: exilio textual y textos de exilio**. María Cecilia Di Mario.
45. Departamento de Economía Política: **Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino?**. Diego Mansilla, Lucía Tumini.
46. Departamento de Educación: **¿Qué regulan los Estatutos Docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa**. Analía Ivanier, Analía Jaimovich, Adriana Migliavacca, Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada



Las ilustraciones de tapa están realizadas por jóvenes becarios del Departamento de Ideas Visuales del Centro Cultural de la Cooperación, coordinado por el artista plástico Ernesto Morales

**CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN**

**EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS**

Av. Corrientes 1543 - C1042AAB - Ciudad de Buenos Aires - Argentina

<http://www.cculturalcoop.org.ar>

e-mail: [uninfo@cculturalcoop.org.ar](mailto:uninfo@cculturalcoop.org.ar)

**Director del CCC: Floreal Gorini**

**Departamento de Educación**

**Coordinador: Pablo Imen**

**ISSN: 1666-8405**