



# Políticas educativas y condiciones de trabajo de los profesores de secundaria de la Provincia de Buenos Aires (2004-2014)<sup>1</sup>

## Educational policies and working conditions of middle school professors in Buenos Aires Province (2004-2014)

DIRIÉ, María Cristina<sup>2</sup> y PASCUAL, Liliana<sup>3</sup>

### Resumen

Este estudio tiene como objetivos analizar la normativa educativa nacional y provincial del período 2004-2014 y su impacto en las condiciones laborales de los docentes, y el perfil y las condiciones laborales básicas de los ocupados en la Rama de Enseñanza durante ese período, en la provincia de Buenos Aires.

El estudio utiliza el análisis documental y un abordaje de tipo cuantitativo basado en la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) durante los años 2004, 2009 y 2014, en los aglomerados urbanos del Conurbano Bonaerense, Mar del Plata, La Plata y Bahía Blanca. El análisis documental permite considerar el impacto de ciertos aspectos de la normativa educativa para el nivel secundario sobre las condiciones laborales de los docentes. Por su parte, del análisis de la información cuantitativa surgen, entre otras cosas, el incremento importante del número de ocupados en la Rama de Enseñanza, la mejora sufrida por los ingresos promedio de los ocupados en la Rama de Enseñanza, el aumento de las horas promedio de trabajo de los docentes y una disminución de la precarización del empleo docente durante los primeros años del período considerado. Persisten como problemas a resolver, los relativamente altos porcentajes de docentes que trabajan en varios establecimientos y los que tienen una importante carga laboral semanal, tomando en cuenta que otra importante cantidad de horas son dedicadas a la preparación de clases, actualización de contenidos, corrección de trabajos y exámenes de los alumnos, etc. Estos resultados serán profundizados y enriquecidos, en una segunda etapa, con un estudio cualitativo.

**Palabras clave:** Políticas educativas/ Nivel secundario/ Inclusión Educativa/ Docentes / Condiciones laborales

### Abstract

This study aims to analyze educational regulations at the national and provincial level in the period 2004-2014 and its impact on teachers' working conditions, and the profile and basic working conditions of those that work in the Field of Education during that period, in Buenos Aires Province.

The study uses the analysis of documents and a quantitative approach based in the information provided by the Permanent Household Survey (EPH) during 2004, 2009 and 2014, in urban agglomerations of Gran Buenos Aires, Mar del Plata, La Plata and Bahía Blanca. The analysis of documents allows us to consider the impact of the educational normative related to the secondary level on teachers' working conditions. On the other way, from the analysis of the quantitative information arises, among others issues, the significant increase in the amount of workers in the Field of Education, the improving on the average incomes of those workers, the increase in teachers' average weekly hours, and the decrease on teaching jobs' precariousness during the first years of the considered period. Persist as problems to be solved, the relatively high percentages of teachers that work in several schools and those who work many hours per week, taking into considerations that another important amount of hours are used to prepare classes, to update subjects, to read students' works and exams, etc. These results will be deepened and enriched, in a second stage, using a qualitative approach.

**Keywords:** Education policies / Secondary level / Inclusive education / Teachers / Working conditions

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de la investigación sobre "Condiciones de trabajo y prácticas de enseñanza", actualmente en curso con un subsidio otorgado por la Universidad Nacional de Lanús.

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Lanús/ cristina.dirie@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad Nacional de Lanús/ pascual.liliana@gmail.com

## Introducción

Durante los años 90, nuestro país atravesó una profunda reforma educativa que configuró una mirada sobre el sistema educativo centrada fundamentalmente en la equidad y la calidad.

A partir del año 2003, y luego de la importante crisis económica, política y social que se manifestó en todo el país, se advirtió un cambio en la orientación de las políticas públicas, en general. Adquiere centralidad el concepto de inclusión educativa, que orientó en los últimos años la mayoría de las acciones de política educativa. Este concepto ha adquirido distintos sentidos en diferentes contextos históricos y políticos. En América Latina y, específicamente en nuestro país, el concepto de inclusión educativa se asocia a la educación de los sectores más vulnerables y a la concepción de la educación como un derecho humano fundamental (Ríos y Fernández, 2015).

Como contrapartida, el Estado se asume como garante de este derecho y, por lo tanto, como el responsable de generar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. En tanto estructura organizadora y reguladora de la vida social, el Estado actúa a través de las normas y/o las acciones. En ambos casos su rol nunca es neutral, en tanto siempre expresa “los intereses, fines y percepciones que orientan la gestión” de los distintos gobiernos (Vilas, 2011, pp. 115).

En el campo educativo, las acciones se orientaron a la inclusión educativa y, específicamente, a transformar “la forma” y contenido de la escuela Secundaria, como a promover su mejora. Estas acciones se llevan a cabo en el marco de una serie de transformaciones de distinto tipo: mayores demandas de educación por parte de la población en general, con el consecuente aumento de la matrícula escolar, y cambios en las identidades, prácticas culturales y consumos de los jóvenes.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), año 2006, se establecen acciones orientadas a asegurar la obligatoriedad de la totalidad de la Escuela Secundaria. En ese marco, se propone construir una nueva institucionalidad que se aparte de la tradición selectiva y logre incluir, motivar y retener a los jóvenes al interior de la institución escolar, asegurando su calidad.

En este trabajo se analizan las principales normativas nacionales y provinciales mediante las cuales se plasmaron las principales decisiones de política educativa para el nivel secundario y se avanza en el análisis de su relación con la evolución del número de docentes y sus condiciones laborales. Si bien las condiciones laborales involucran tanto condiciones materiales como psicosociales (Cornejo Chávez, 2009), en el presente estudio abordaremos sólo el análisis de las primeras.

En los últimos años, tanto en el ámbito nacional como en el provincial, la normativa sobre el tema es abundante y diversa. Por este motivo, se ha focalizado en aquellos aspectos que tienen mayor impacto sobre las condiciones laborales de los docentes que se desempeñan en las escuelas secundarias. No obstante, también se considera relevante la mención a normativas y políticas que han tenido impacto general sobre la totalidad del colectivo docente en forma directa o indirecta. Posteriormente, a partir de ese marco contextual, se realiza una caracterización y análisis del perfil y de las condiciones laborales de los docentes de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, se tomaron, como fuente de información secundaria, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los cuatro principales aglomerados urbanos de la provincia (Conurbano, La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca) en los segundos semestres del 2004, 2009 y 2014<sup>4</sup>.

## El marco normativo general

Como marco general que encuadra otras decisiones de política educativa para el nivel secundario, debemos mencionar la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006. La LEN introdujo importantes modificaciones en la estructura académica del sistema educativo en el país, en los años de obligatoriedad y en lo curricular. Todos estos cambios tuvieron y tienen impactos de distinto tipo sobre las condiciones laborales de los docentes.

Es importante remarcar tres cuestiones con respecto a la LEN: en primer lugar, reconoce a la educación como un bien público y como un derecho social; en segundo lugar, establece la obligatoriedad desde los cinco años hasta la finalización de la educación secundaria y, por último, le devuelve la centralidad al Estado, en tanto garante de ese derecho (Feldfeber y Gluz, 2011). En su artículo 134, establece que las jurisdicciones pueden optar entre dos modelos para adaptar su estructura académica: 6 años para el nivel primario y 6 años para el nivel secundario o 7 años para el nivel primario y 5 años para el nivel secundario. Además, se establecieron criterios para asegurar los mecanismos de equivalencia y certificación de estudios, así como también la movilidad de los alumnos dentro del sistema educativo nacional y los derechos adquiridos por los docentes respetando las distintas realidades jurisdiccionales.

---

<sup>4</sup> Hasta el momento no se encuentran disponibles los datos del Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos (CENPE) realizado en 2014.

Resulta necesario señalar también la importancia de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nro. 26075), sancionada en 2005 por la relevancia directa sobre la inversión educativa en general y, específicamente, sobre las remuneraciones de los docentes. Esta Ley estableció en su artículo 3º que el presupuesto consolidado del Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementaría progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB). La misma ley, en su artículo 9º, creó en el ámbito del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales no resultaba posible superar dichas desigualdades. En su artículo 10º, dispuso que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, juntamente con el Consejo Federal de Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarían un convenio marco que incluyera pautas generales referidas a condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente. Por su parte, mediante el Decreto N° 457, del 4 de mayo de 2007, se establecieron pautas para hacer operativa esa disposición. En diciembre de 2007, luego de muchos años, se constituyó el ámbito paritario nacional para la actividad docente. Desde entonces, anualmente se discuten salarios y condiciones laborales en ese ámbito y en las paritarias docentes de cada jurisdicción. Las paritarias nacionales fijan pisos mínimos que deben ser respetados en las paritarias provinciales. Al mismo tiempo, el artículo 19 de dicha ley prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente, que había sido creado en 1998, mediante la Ley 25.053, para revertir el deterioro salarial de los docentes.

Específicamente en la provincia de Buenos Aires, se promulgó la Ley 13552 de Paritarias Provinciales Docentes en octubre de 2006. En sus considerandos se sostiene que

*La provincia se propone mantener y promover los actuales derechos y obligaciones de cada docente bonaerense consagrados en la legislación actual, de manera de consolidar y ampliar las conquistas del trabajador de la educación y procurar, a la vez, contar con acuerdos normativos ágiles y dinámicos, que eviten la excesiva burocracia administrativa, sin dejar de garantizar los mecanismos de transparencia, control de gestión y respeto efectivo de los derechos laborales docentes.* (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Bs. As., 2007)

## Las políticas nacionales para el nivel secundario

A partir de las leyes nacionales ya mencionadas, las políticas nacionales para la educación secundaria se dirigen centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. Los principales problemas detectados en este nivel están relacionados con el acceso a la escolarización, las trayectorias escolares de los alumnos, la fragmentación educativa que se expresa en la gran heterogeneidad de planes de estudios y en ofertas con condiciones organizacionales y pedagógicas desiguales y la calidad de los aprendizajes. Para revertir esta situación se enfatiza la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a los jóvenes y adolescentes, como una manera de saldar las deudas con amplios sectores sociales respecto de sus derechos a la educación. Para ello, se proponen una revisión integral de la educación secundaria (Feldfeber y Gluz, 2011).

La LEN instituyó las líneas generales sobre las que se debe reorganizar la educación secundaria y estableció que el Consejo Federal de Educación (CFE) debía ser el ámbito de acuerdo y coordinación de la política educativa nacional<sup>5</sup>. En mayo de 2009 el CFE aprobó el **Plan Nacional de Educación Obligatoria**, por Resolución N° 79, que brinda los principios organizadores para implementar las políticas educativas del nivel secundario. Posteriormente, el CFE aprobó varias resoluciones que establecían metas y plazos concretos para regular cuestiones específicas en torno a garantizar la educación obligatoria.

La resolución del CFE N° 84/09, que desarrolla los **Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria**, “resulta de gran importancia dado que marcó cierto “norte” y estableció plazos para avanzar en diversos temas considerados nodales para que “el derecho a la educación secundaria obligatoria no se limite al ingreso, permanencia y egreso sino también a la construcción de trayectorias escolares relevantes” (considerando de la resolución de referencia). Se otorgó un tiempo de dos años para que las jurisdicciones **revisen las normas y prácticas que comprometan el cumplimiento de la obligatoriedad** de la educación secundaria, así como la elaboración de nuevas regulaciones federales que generen condiciones para la renovación de las propuestas formativas, la reorganización institucional y estrategias pedagógicas para la escolarización y sostenimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes.” (Schoo, 2013: 12)

Esta resolución permite que las distintas jurisdicciones puedan tomar sus propias decisiones según sus particularidades. Además, la resolución 84/09 del CFE refiere a que para cada orientación las provincias deberán establecer un plan de estudios único, que tendrán

<sup>5</sup> El CFE se encuentra integrado por el Ministro de Educación de la Nación, por sus pares en cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Las resoluciones del Consejo son de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones.

un mínimo de 25 horas reloj por semana. En ese marco la provincia de Buenos Aires estableció 7 orientaciones para el Ciclo Orientado (Ciencias Sociales, Economía y Administración, Comunicación, Lenguas Extranjeras, Educación Física, Ciencias Naturales, y Arte).

En tanto la LEN dispone la organización en dos ciclos de la educación secundaria, el CFE definió que el primero de ellos es un Ciclo Básico, común a todas las modalidades, con una duración de dos o tres años, en función de la localización del 7° año. El **Ciclo Orientado** es diversificado en función de la modalidad y orientación, y tiene una duración de tres años, previéndose también una duración de cuatro años en las modalidades Técnico Profesional y Artística (Resolución CFE N° 84/09). A lo largo de estos ciclos, los saberes se organizan en dos campos de la formación: uno general y otro específico. En esta resolución se prevé el acuerdo federal de Marcos de Referencia para definir los contenidos de cada orientación y sus alcances, mientras que los espacios curriculares serán determinados por cada jurisdicción.

En este contexto, es necesario mencionar la Resolución del CFE N° 102 del año 2010, que aprobó el documento *“Pautas Federales para la movilidad estudiantil en la educación obligatoria”*, a implementarse a partir del ciclo lectivo 2011. Esta resolución tenía como objetivo *“establecer mecanismos ágiles y dinámicos que faciliten la movilidad de los estudiantes dentro del territorio nacional, promuevan la inclusión y la finalización de la educación obligatoria”*. Además, en ella se ratifica la homologación del 7° año de estudio, a través de “acuerdos curriculares”, independientemente de que se encuentre localizado en el nivel primario o secundario. Por otro lado, la norma dispone que son las jurisdicciones y, específicamente, las escuelas las que tienen la responsabilidad de arbitrar los medios para que los estudiantes que cambien de modalidad puedan adquirir los conocimientos necesarios que le permitan continuar los estudios en otra escuela.

Por otra parte, la Asignación Universal por Hijo (creada por Decreto N° 1602 del año 2009), promueve la incorporación de nuevos sujetos históricamente excluidos de la educación secundaria. Este decreto, a través del cual se pretende, entre otras cosas, dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel, renueva el desafío de lograr una nueva “institucionalidad” de la educación secundaria. La Resolución N° 88/09 del CFE, que aprueba el documento *“Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”* avanza en ese sentido. Esta resolución, que contempla las ideas planteadas en documentos anteriores, considera que los *Planes Jurisdiccionales* y los *Planes de Mejora Institucionales* (PMI) son una *“herramienta de planificación contextualizada”* para afianzar la relación entre los gobiernos jurisdiccionales y sus escuelas. Las jurisdicciones deben realizar sus Planes Jurisdiccionales en el marco de los acuerdos federales, y las escuelas secundarias sus Planes de Mejora Institucional. Además, se prevé conformar equipos, políticos como técnico-pedagógicos, que asistan a las instituciones educativas en sus procesos de transformación. Estas reformas tienen como objetivo lograr tanto la inclusión como la permanencia de los alumnos, acompañando sus trayectorias pedagógicas.

Los Planes Jurisdiccionales constituyen una estrategia fundamental de la política educativa. En función de las particularidades de cada provincia, se orientan a ordenar la normativa, las estructuras organizativas y las prácticas en el nivel jurisdiccional e institucional. Cada jurisdicción cuenta con un Referente provincial que actúa como articulador entre las autoridades nacionales y provinciales y un equipo de Asistentes Técnico Territoriales (ATT), que son los nexos entre las escuelas y las autoridades provinciales.

Cada una de las escuelas participantes debe nombrar un responsable institucional del PMI que es quien coordina el desarrollo del mismo y se configura como nexo entre los distintos actores institucionales que participan de la iniciativa. También es el responsable de la evaluación del Plan en el contexto de la escuela. Para ello, cuenta con un dispositivo de seguimiento y monitoreo que le permitirá ponderar “el impacto de las acciones realizadas y el nivel de aproximación a las metas establecidas” (Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional, 2011).

Tanto los planes Jurisdiccionales como los PMI implican la elaboración del diagnóstico provincial y de cada escuela, a partir de los cuales plantear estrategias para alcanzar los objetivos propuestos. A los efectos de fortalecer el diseño e implementación de acciones en el marco de los PMI, desde el Ministerio de Educación Nacional se propuso la aplicación del Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA)<sup>6</sup>. Este índice debía servir como punto de partida para realizar un seguimiento de los avances y obstáculos hacia la concreción del objetivo de que los alumnos completen sus estudios y adquieran los conocimientos esperados para cada una de las etapas de su trayectoria. Para implementar el IMESA se parte de la valoración de la institución escolar como productora de información y conocimiento, y se lo enmarca en el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” impulsado por el CFE (Resolución 201/2013).

Las escuelas deben seleccionar alguno de los siguientes ejes para diseñar su Plan de Mejora Institucional: trayectorias escolares y aprendizajes y organización pedagógico-institucional. En la primera dimensión, las acciones se centran en la permanencia: la

<sup>6</sup> El IMESA es un índice que sintetiza la relación entre inclusión y calidad a través de tres componentes que se reflejan en distintos indicadores: la regularidad de las trayectorias, la finalización de los estudios y los resultados de evaluaciones de desempeño.

prevención de la repitencia, la sobre edad y el ausentismo; la articulación con el nivel Primario, entre el Ciclo Básico y el Orientado, con otras instituciones de la comunidad, y con los estudios superiores. La segunda dimensión comprende los aspectos vinculados al diseño de propuestas de enseñanza, a la formación docente y al fortalecimiento de la convivencia, entre otros.

Para llevar a cabo sus acciones en el marco del PMI, las escuelas cuentan con dinero destinado al financiamiento de horas institucionales y de gastos operativos, recursos que se distribuyen en función de la matrícula del establecimiento. Este financiamiento es una responsabilidad conjunta de la Nación y las provincias. Las jurisdicciones deben fortalecer los equipos técnicos encargados del seguimiento de las escuelas (llamados Equipos Técnicos de Apoyo). Estos equipos están integrados por Asistentes Técnico Territoriales (ATT), cuya función es el *acompañamiento y asistencia* en la elaboración del PMI de las escuelas. Estas figuras no son novedosas en el marco de las políticas nacionales en contextos federales dado que se vienen proponiendo como forma de llegada directa a las escuelas de personas contratadas específicamente para el desarrollo de los programas que se articulan (o no) de manera diversa con las estructuras de supervisión provinciales. Este no es un tema menor, dado que tanto supervisores como ATT son convocados para que la política se efectivice, pero son actores con características y condiciones de trabajo distintas. Según lo han señalado distintas investigaciones, en cada provincia las formas de selección para acceder a estos puestos de trabajo, las trayectorias laborales, la cantidad de escuelas por ATT y las funciones que se le asignan, más allá de las definiciones federales, son diversas.

El Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria implicó una inversión de 2.132,7 millones de pesos para realizar reformas en las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y en nuevos planes curriculares (Feldfeber y Gluz, 2011).

Por su parte, las políticas de “fortalecimiento institucional”, esbozadas en el Plan Nacional de Educación Obligatoria, también se retomaron con mayor especificidad en las **“Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”** (Resolución del CFE N° 93/09). Esta resolución avanza sobre la nueva organización institucional y pedagógica que deberá implementarse en las escuelas secundarias de todo el país. Se plantea, entre otras cosas, la formulación de un nuevo régimen académico a implementarse en 2011, y acompañamientos específicos de las trayectorias escolares, (fortaleciendo también aquellas instancias contempladas en los PMI). Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional se compromete a acompañar y asistir técnicamente a las jurisdicciones que lo soliciten. Se pretende que las escuelas desarrollen propuestas donde: **se amplíe la concepción de escolarización vigente**; se propongan **diversas formas de estar y aprender en las escuelas**; se garantice una **base común de saberes** para todos los jóvenes; se sostengan y orienten **las trayectorias escolares de los estudiantes**; se promueva **el trabajo colectivo de los educadores y se resignifique el vínculo de la escuela con el contexto**. El régimen académico no tuvo un papel central en las reformas educativas de los 90. No es casual que en este siglo, cuando la mirada se centra en la obligatoriedad del nivel (inclusión) y en las trayectorias educativas (calidad), se produzca un proceso de cambio de normativa con el objetivo de operar sobre las prácticas escolares para producir cambios en las trayectorias educativas.

Como se puede vislumbrar, las políticas implementadas para la educación secundaria tienen el objetivo de promover, desde las mismas instituciones educativas, tanto nuevas formas de enseñanza y de organización del trabajo docente, como nuevas formas de uso de los recursos y ambientes de aprendizaje. Además, se enfatiza la necesidad de cambiar las condiciones estructurales que producen la fragmentación actual del trabajo docente, propiciando otras condiciones para la trayectoria laboral, que trascienda el aula y el propio espacio disciplinar (Resolución CFE 84/09). Es importante mencionar que, según la LEN, el CFE tenía la potestad de discutir “mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as” para darle mayor estabilidad a los equipos docentes de las escuelas (artículo 32, inciso d). La concentración horaria permitiría poner fin a la modalidad del docente taxi que predomina en la organización del trabajo docente en la actualidad. Si bien existen coincidencias sobre las consecuencias negativas que esta modalidad tiene sobre la posibilidad de lograr una mayor filiación y compromiso con la institución educativa y una relación docente-alumno más personalizada, los avances sobre este tema han sido escasos.

Diversos estudios muestran que la modalidad predominante en la organización del trabajo docente dificulta la implementación de los cambios que conlleva la aplicación de la normativa en las escuelas secundarias, para garantizar el derecho a la educación de todos los jóvenes. Pareciera que en el complejo proceso que supone dar respuesta a las múltiples demandas que atraviesan a estas escuelas, lleva al personal docente a algún tipo de sobre exigencia. Algunas de estas políticas implican la creación de nuevos puestos de trabajo docentes y no docentes para diversas tareas de apoyo, que en ciertos casos involucran contrataciones temporales y precarias para desempeñarse como tutor, acompañante didáctico, referente técnico, etc. (Dirié, 2011; Montesinos y Schoo, 2013). Además, se advierte también sobre ciertas dificultades que se presentan en algunas escuelas secundarias a la hora de articular estas “nuevas figuras docentes” con los profesores habituales. (Montesinos y Schoo, 2013 y Laurente y Penas, 2014).

## Políticas para el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires

La LFE había dejado en potestad de los distintos gobiernos provinciales las decisiones respecto a la localización del tercer ciclo de la EGB. En la provincia de Buenos Aires, la implementación del mismo generó un fuerte impacto organizacional e institucional que involucró a toda la comunidad educativa y a las instituciones educativas.

*La decisión de la provincia de Buenos Aires de aplicar la estructura establecida en la Ley Federal de Educación y poner en funcionamiento los nuevos años de escolaridad obligatoria en las ex escuelas primarias trajo aparejados algunos problemas no menores. En primer lugar, debió invertir una importante cantidad de fondos en la transformación edilicia de los establecimientos. En segundo lugar, provocó la caída estrepitosa de la matrícula en las escuelas secundarias con el consiguiente cierre, en muchos casos de sus servicios. (Minteguiaga, s/f: 5).*

Asimismo, los cambios curriculares diseñados para la aplicación del Tercer Ciclo implicaron la incorporación de nuevas áreas de conocimiento en el currículo y la reducción del número de asignaturas, lo que tuvo un impacto considerable sobre los docentes. Muchos de ellos fueron incorporados a la enseñanza básica sin una capacitación adecuada y en áreas curriculares que eran diferentes a su especialidad. Se produjo la incorporación de maestros de grado en el Tercer Ciclo de la EGB, proceso que fue permitido a partir de la realización de ciertos cursos que les permitieron su “reconversión” en profesores de este ciclo, como también la incorporación de graduados universitarios que, con o sin el profesorado, encontraron un nuevo nicho laboral dentro del sistema educativo. Durante los primeros años, por falta de normativa al respecto, coexistieron dos regímenes laborales, uno para los profesores de la enseñanza media y otro para los maestros de grado, lo que se evidenció, entre otras cosas, en los mecanismos utilizados para otorgar las licencias y para la asignación de cargos. Esta situación tuvo un impacto negativo sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, acompañado por una fuerte descalificación profesional entre el personal docente de la provincia de Buenos Aires (Minteguiaga, s/f).

Ya en los primeros años de la década pasada, la provincia estaba diseñando e implementando cambios en ese tercer ciclo y conformando la nueva secundaria. La jurisdicción había llevado a cabo una serie de consultas durante el año 2004, en aras de realizar una transformación del nivel. Fruto de este esfuerzo son el Decreto 256/05, que creó una nueva Dirección Docente que contemplaba la conducción del Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB) en su nivel central y en servicios; y las Resoluciones 1045/05, de implementación de la Educación Secundaria Básica sobre la base del tercer ciclo de la EGB; N° 894/05, de constitución de las Unidades de Gestión Curricular de 6 años en Escuelas Técnicas y Agrarias; N° 3233/06, de implementación del Diseño Curricular para el 7° año de Educación Secundaria Básica (1° año de Secundaria); N° 306/07, que modifica la estructura de la Subsecretaría de Educación incorporando la Dirección Provincial de Educación Secundaria y la N° 1030/07, de incorporación de terceros ciclos de EGB a las Escuelas Medias.

La Escuela Secundaria Básica (ESB) fue creada en el 2005 con vistas a superar algunas de las dificultades generadas por la implementación del Tercer Ciclo de EGB. La propuesta transforma al tramo de 7° a 9° años en una institución independiente, brindando atención específica al segmento de alumnos que culminan su formación básica. En este sentido, surge como un intento de la política educativa de la Provincia de Buenos Aires de constituir un tránsito educativo específico para los adolescentes. Su creación tuvo por principal objetivo lograr una unidad académica con gestión institucional autónoma (cambio significativo en relación a la propuesta del Tercer Ciclo que supeditaba el sector a la gestión de la Escuela General Básica), y una propuesta curricular diferenciada. Si bien desde mayo de 2005 la ESB funcionaba como experiencia piloto, en el ciclo lectivo del año 2007 se pusieron en marcha los cambios pedagógicos y curriculares en los primeros años de todas las escuelas. Las modificaciones continuaron hasta el año 2009, en que se completaron los tres años que comprende el tramo. Entre los principales ejes sobre los que se implementó el diseño de la reforma, se incluye la conformación de una unidad educativa autónoma, la revisión y definición del currículum prescripto para la ESB, y algunas modificaciones en los marcos legales que sustentan las prácticas evaluativas. En lo que respecta al plan de estudios, mantiene una estructura de áreas durante el primer año que se divide en asignaturas en los siguientes; el régimen de cursada y aprobación de materias es anualizado y por bloque, con lo que no presenta modificaciones con respecto al tradicional esquema propuesto por la escuela secundaria. Sólo una materia, “Construcción de Ciudadanía”, presenta modificaciones en las condiciones de aprobación y agrupamiento de los alumnos (Baquero y otros, 2012).

Respecto a la cobertura de cargos de Directores de estas nuevas unidades educativas, la Resolución N° 1.045/05, de la Dirección General de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, establece que, en una primera etapa, los Directores Titulares de la Educación General Básica, cuyo Tercer Ciclo se transforma en Escuela Secundaria Básica y que posean horas y/o módulos titulares, podrán optar por ser reasignados con situación de revista titular en el cargo de Director de Escuela Secundaria Básica. También otorga prelación para el acceso a ciertos cargos para aquellos Vicedirectores y Coordinadores que hasta entonces prestaban servicios en el Tercer Ciclo, y encomienda a la Dirección de Secundaria Básica que llame a concurso para la cobertura de los cargos jerárquicos titulares. Asimismo, en su art. 13, establece que los establecimientos educativos a crearse serán clasificados con idéntica desfavorabilidad a la del establecimiento de origen, en tanto se mantengan las condiciones de ubicación y acceso.

En 2007, la provincia de Buenos Aires dictó la Ley Provincial de Educación N° 13688, donde, además de contemplar los planteos de la LEN, extendió la obligatoriedad desde los 4 años hasta la finalización del Nivel Secundario. La nueva norma plantea que el Sistema Educativo Provincial comprende cuatro niveles: Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior, de acuerdo a los términos fijados por la LEN. Así, la provincia establece 14 años de escolaridad obligatoria y adopta una primaria de 6 años y una secundaria de 6 años obligatorios. Por otra parte, dado el cambio curricular que conllevó la estructuración de la Educación Secundaria, diversas Resoluciones de la Dirección General de Educación y Cultura (entre otras, las Resoluciones N°3.829/07, N°245/10, y N°246/10) pautaron la reasignación de los docentes a las nuevas asignaturas.

Como se desprende del párrafo anterior, la Ley Provincial de Educación, es sancionada dentro de un contexto de acciones provinciales que anticipan conceptual y operativamente la nueva identidad de la escuela secundaria en la Provincia de Buenos Aires y que permiten avanzar en la consolidación de la nueva estructura, cuya primera cohorte se inició en el 2007. Se previó que los avances en la aprobación e implementación de los diseños curriculares para cada año del nivel, se realizaran con los docentes del sistema y respetando sus derechos estatutarios.

En cuanto a la reasignación de los docentes para el dictado de las asignaturas, se estableció que, cuando se tratara de asignaturas ubicadas en el primer año de la Secundaria Básica, podían quedar a cargo de los mismos docentes, aunque fueran maestros de enseñanza primaria, siempre que hubieran recibido una capacitación específica. Para los demás años de la Escuela Secundaria Básica y del Ciclo Orientado, es requisito tener el título de profesor de la asignatura correspondiente que figura en el nuevo diseño curricular. Para ello, se establecen los nomencladores de títulos que fijan las incumbencias y permiten o impiden el acceso al dictado de cada materia. De todo lo dicho, se desprende que estamos frente a un proceso de reacomodamiento, con importantes consecuencias en las condiciones laborales de los docentes de Educación Secundaria de la provincia.

Además, la Provincia de Buenos Aires dictó varias normativas y desarrolló distintas políticas, todas en consonancia con las normativas y políticas emanadas del CFE para el nivel secundario. Una de las principales normativas dictadas al respecto es la que aborda el régimen académico (Resoluciones N° 587/11 y N° 1480/11 de la DGCE).

Señala Claus (2013) que, en los últimos años, el Estado Nacional se constituyó en un actor fundamental, reasumiendo su rol estratégico en materia de política educativa, mediante la sanción de un nuevo marco legislativo educativo de alcance nacional, el desarrollo de múltiples propuestas de políticas-pedagógicas, inversión creciente en materia de financiamiento educativo, creación, ampliación y mejora de la infraestructura escolar y, principalmente, la recentralización de la conducción de la política educativa a nivel nacional.

## **Evolución y condiciones laborales de los docentes de la provincia de Buenos Aires**

A continuación, se presenta y analiza información que da cuenta de la evolución del número de ocupados en la Rama de Enseñanza (RE) en la provincia de Buenos Aires en el período 2004-2014, así como de sus principales condiciones laborales. Ello constituye una aproximación cuantitativa, desde un enfoque macro social, que en el marco de la investigación en curso, será completada mediante una aproximación de índole cualitativa.

Para analizar la evolución del número y de las condiciones laborales de los ocupados en la Rama de Enseñanza (RE) en la Provincia de Buenos Aires se utilizaron los datos de la EPH de los años 2004, 2009 y 2014 para el conjunto de los 4 aglomerados sobre los que se releva información. Cabe aclarar que se desempeñan en la misma, tanto los docentes de secundaria como los del resto de los niveles de enseñanza, obligatorios o no, y también trabajadores no docentes (*estos últimos son una pequeña parte del total de los ocupados en la rama*).

Como fue señalado en trabajos previos (Dirié y Oiberman, 2007), la evolución de la cantidad de ocupados en la RE no tiene vinculación estricta con el ciclo económico, como ocurre en otras ramas de actividad, sino que se relaciona con el incremento del número de alumnos, pero también con la existencia de políticas públicas de distinto tipo, entre ellas las políticas educativas. Los datos de la EPH muestran que en la provincia de Buenos Aires, el total de ocupados en la Rama de Enseñanza en su conjunto presentan, para el período 2004-2014, un crecimiento del 26,7%. El incremento mayor (22.5%) se produjo entre 2004 y 2009, mientras que en el período 2009-2014 fue sólo del 3.5%. Mientras tanto, en el primer subperíodo, el total de alumnos de los distintos niveles de enseñanza de la educación común, especial y de jóvenes y adultos creció un 5% y, entre 2009 y 2014, un 10%. Así, se observa que el crecimiento del número de ocupados en la Rama de Enseñanza fue mayor que el de la matrícula, durante el primer período, y, posteriormente, fue bastante menor. Podemos conjeturar que el importante crecimiento del número de ocupados en la RE en la provincia tiene como determinantes, además del aumento del número de alumnos, el hecho de que una parte significativa del incremento de la matrícula se produjo en niveles de enseñanza que incorporan docentes con poca dedicación horaria como el nivel

secundario y superior no universitario.<sup>7</sup> También es posible conjeturar la influencia del cambio de estructura del sistema educativo en la provincia (la educación secundaria básica en lugar del tercer ciclo de la EGB, así como la gradual concentración posterior de la oferta educativa de nivel secundario en una única institución educativa), el establecimiento de la obligatoriedad de la totalidad del secundario y de políticas específicas para mejorar las trayectorias educativas del alumnado, y la creación de nuevas universidades en el territorio provincial. Además, en relación al ciclo económico, es posible que el crecimiento del nivel de actividad, sobre todo en el primer subperíodo, haya tenido también influencia en la mayor demanda de personal docente para desarrollar actividades en empresas dedicadas a la capacitación, en academias de distinto tipo, en organizaciones no gubernamentales, etc.

Si se considera la proporción de ocupados por tramos de edad en la Rama de Enseñanza, los datos de la EPH permiten advertir que entre el 2004 y el 2014 disminuyó (desde el 29% al 16,4%) el porcentaje de ocupados en la rama que tiene 50 o más años de edad y aumentó en forma concomitante el porcentaje que tiene entre 30 y 49 años. Ello implica un proceso de relativo “rejuvenecimiento” de la Rama de Enseñanza, que estaría revirtiendo la tendencia evidenciada con anterioridad. Los mayores de 50 años pasan de representar el 29% del total de la rama en 2004, a representar el 26% en 2009 y 2014, respectivamente. Efectivamente, en años anteriores, los datos de los Censos Nacionales Docentes de 1994 y 2004, permitían observar, para todo el país, un proceso de “envejecimiento” del plantel docente en todos los niveles de enseñanza, ya que la edad promedio del docente se había elevado entre 3 y 4 años para el año 2004, en comparación con 1994 (Dirié, 2007).

Entre el 2004 y el 2014, la reversión de la tendencia al envejecimiento que se evidencia entre los ocupados en la Rama de Enseñanza de la provincia se podría relacionar con la entrada en vigencia de una nueva legislación previsional para el personal docente, que posibilitó el retiro en condiciones más ventajosas que antes, a partir de los 50 años de edad. Al mismo tiempo, la expansión del mercado de trabajo docente, la mejora de la situación económica general y, en particular, de los ingresos del sector, podría ser un incentivo para la inserción de los docentes más jóvenes.

Según la información recogida en la EPH, entre el 2004 y el 2014, en el total de ocupados de la provincia se registró un incremento del empleo asalariado (75% y 77%, respectivamente), una concomitante disminución del empleo por cuenta propia y una relativa estabilidad de los ocupados como empleadores o patrones. La prestación del servicio educativo en forma colectiva, en instituciones escolares que atienden a alumnos de uno o varios niveles de enseñanza, determina una de las particularidades que presenta al respecto la Rama de Enseñanza: la inmensa mayoría de los ocupados en ella son asalariados. Nueve de cada diez ocupados en la Rama de Enseñanza en la Provincia de Buenos Aires se ubican en esa categoría, (93% en 2004 y 2014, respectivamente). Este comportamiento se observa entre los ocupados de ambos sexos, aunque se incrementa entre las mujeres y tiende a disminuir entre los hombres.

#### **a) Condiciones laborales de los ocupados en la Rama de Enseñanza**

A diferencia de lo que sucede en otras ramas de actividad donde casi la totalidad de los ocupados<sup>8</sup> tiene una única ocupación, en la Rama de Enseñanza la situación es algo distinta. También aquí la mayoría de los ocupados se desempeña en una única ocupación o en un solo establecimiento, pero en esta situación se registra un porcentaje menor que el que se observa en las otras ramas.

En 2004, casi las tres cuartas partes de los ocupados en la RE tenía una única ocupación, en 2009, un porcentaje algo menor (el 67.5%) y, en 2014, vuelve a incrementarse el porcentaje en tal situación. Además, se observa que, a lo largo del período considerado, se incrementó el porcentaje de ocupados con tres o más ocupaciones.

---

<sup>7</sup> Según los datos del Relevamiento Anual, en la educación común entre el 2004 y el 2014 el número de alumnos se incrementó un 12,3% en la provincia. Los niveles que más aumentaron la matrícula en términos porcentuales decrecientes fueron el nivel superior no universitario (+65%), el nivel inicial (+26,2%) y en tercer lugar el nivel secundario (+10,4%). En el nivel primario el incremento fue del 4,7%. Si bien en el nivel secundario el número de alumnos creció solo algo más del 10%, tal incremento implicó algo más de 130 mil alumnos que se agregaron a los 1.331.200 que había en el 2004. Cabe señalar que en este nivel el incremento de alumnos se verificó fundamentalmente en el período 2009-2014

<sup>8</sup> En 2014 más del 90% del total de ocupados tenía una única ocupación. Estaba en tal situación más del 95% de los ocupados en las ramas industria, comercio y actividades financieras.

**Cuadro N° 1.** Ocupados en la Rama de Enseñanza por cantidad de ocupaciones según sexo. Años 2004, 2009 y 2014. Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires.

Sexo	2004				2009				2014			
	1	2	3	4 o +	1	2	3	4 o +	1	2	3	4 o +
Total	73,1	20,3	3,3	3,2	67,5	21,7	4,9	5,8	72,0	16,6	7,0	4,4
varones	63,1	25,0	5,0	6,9	52,4	31,5	8,8	7,3	67,7	17,6	10,4	4,3
Mujeres	75,5	19,2	2,9	2,3	72,1	18,7	3,8	5,4	73,3	16,2	6,0	4,5

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004-2009-2010 (Segundos semestres. Valores ponderados)

Esta situación se explica por las particularidades de la organización del trabajo docente en las escuelas secundarias y en las instituciones terciarias, donde la mayor parte de los docentes son contratados por horas cátedra o módulos, en desmedro de la contratación por cargos. El incremento, en el segundo subperíodo (2009-2014), del porcentaje de docentes con una única ocupación podría deberse a la fusión de unidades educativas de nivel secundario que, durante el primer subperíodo y parte del segundo, constituían establecimientos distintos, (por un lado, los de Secundaria Básica y, por otro, los de Ciclo Orientado).

El comportamiento entre los ocupados varones y mujeres registra, en 2004, 2009 y 2014, la misma tendencia que se visualiza para el total de ocupados en la Rama de Enseñanza. No obstante, son los varones, en mayor proporción que las mujeres, los que tienen más de una ocupación en todos los años considerados. Este comportamiento diferenciado entre varones y mujeres ocupados en la Rama de Enseñanza se relaciona con el hecho de que en los Niveles Inicial y Primario, donde la mayoría del personal docente está contratado con designaciones por cargo, la preponderancia del personal femenino es mucho mayor que en el resto de los niveles de enseñanza.

El incremento del porcentaje de ocupados que trabaja en más de dos escuelas podría deberse a que una alta proporción de los nuevos docentes incorporados durante el período comenzaron a trabajar en los Niveles Secundario y Superior, donde el tipo de organización del trabajo docente y el tipo de designaciones preponderantes (por horas cátedra o módulos) incentivan el trabajo en varias escuelas para lograr una remuneración adecuada. El incremento verificado en el número de alumnos en la Secundaria Básica y en el SNU avalaría esta hipótesis.

La distribución de los ocupados en la RE según cantidad de horas de trabajo semanal permite advertir en el período un aumento de las horas de trabajo, en general, que podría atribuirse a las mismas razones esbozadas arriba. No obstante, se advierte que si bien se incrementó el porcentaje de ocupados que trabaja más de 37 horas semanales (desde un 19%, en el 2004, a un 23.3%, en 2014), más de la mitad de los ocupados en la RE trabajaba hasta 24 horas por semana, en el 2004 y en el 2009, mientras que en el 2014 está en esa situación un porcentaje algo menor. Además, se advierte que, en todos los años aquí considerados, los varones tienen mayor carga laboral que las mujeres. No obstante, en los últimos años son las mujeres quienes incrementaron las horas de trabajo, mientras que disminuyó el porcentaje de varones con 37 o más horas de trabajo semanal.

**Cuadro N° 2.** Ocupados en la Rama de Enseñanza por sexo según tramos de horas trabajadas en la ocupación principal. Años 2004-2009-2014. Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires.

Cantidad de horas de trabajo	2004			2009			2014		
	Varón	Mujer	Todos	Varón	Mujer	Todos	Varón	Mujer	Todos
Hasta 12 horas	18,9	14,0	15,0	22,6	17,0	18,3	19,3	13,9	15,2
13 a 24 horas	27,4	42,2	39,4	19,1	38,7	34,1	19,2	39,0	34,3
25 a 36 horas	21,8	27,8	26,7	28,0	27,5	27,6	31,6	25,9	27,2
37 a 48 horas	23,7	13,1	15,1	22,3	15,5	17,1	23,1	19,2	20,2
49 y más horas	8,2	3,0	3,9	8,0	1,3	2,9	6,8	2,0	3,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004-2009- 2014 (Segundos semestres. Valores ponderados)

Al considerar las diferentes cargas horarias de los ocupados de la RE en el sector estatal y en el sector privado, se advierte que en ambos sectores se incrementó el porcentaje de los que trabajan más de 37 horas a la semana. Sin embargo, se observan dos

situaciones: en el sector privado el porcentaje de ocupados que trabaja más de 37 horas por semana es mayor que en el estatal, pero en este último, el crecimiento de la participación porcentual de los que trabajan más de 37 horas fue mayor.

### Cuadro N° 3

Ocupados en la Rama de Enseñanza por sector de gestión del establecimiento donde se desempeñan según tramos de horas trabajadas en la ocupación principal. 2004-2009-2014 Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires.

Cantidad de horas de trabajo semanal	2004		2009		2014	
	Sector de gestión del establecimiento		Sector de gestión del establecimiento		Sector de gestión del establecimiento	
	Estatal	Privada	Estatal	Privada	Estatal	Privada
Hasta 12 horas	10,7	21,1	15,1	21,5	14,9	15,4
13 a 24 horas	46,6	27,2	37,6	30,1	35,4	31,9
25 a 36 horas	26,7	25,6	29,4	25,5	28,3	25,6
37 a 48 horas	12,2	19,3	15,8	18,2	18,1	22,6
49 y más horas	2,7	5,7	2,0	3,7	2,5	3,8
Sin información	1,1	1,1	0,0	0,9	0,8	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004-2009- 2014 (Segundos semestres. Valores ponderados)

En forma concomitante al incremento del porcentaje de ocupados que trabaja más horas por semana, en ambos sectores de gestión, se advierte una reducción del porcentaje de los que trabajan hasta 24 horas. A pesar de esto, casi la mitad de los que trabajan en establecimientos estatales está en esa situación y, entre los del sector privado, un porcentaje solo algo menor.

Se observa que entre el 2004 y el 2009, la carga laboral promedio, si se considera la ocupación principal de aquellos que trabajan en la Rama de Enseñanza, se mantiene alrededor de 25 horas promedio. En 2014, el promedio de horas trabajadas por semana sube a 26 horas. Los varones ocupados en la Rama trabajan en promedio más horas por semana que las mujeres para todos los años considerados, tanto si se considera la ocupación principal como todas las ocupaciones. Sin embargo, en concordancia con lo que se señaló más arriba, entre las mujeres el promedio de horas de trabajo se incrementó más que entre los varones, (en la ocupación principal y en el total de ocupaciones).

### Cuadro N° 4

Promedio de horas semanales trabajadas en la ocupación principal y en el total de ocupaciones según sexo. Años 2004, 2009 y 2014. Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires

Año	Ocupación principal			Todas las ocupaciones		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014
Total ocupados	25	25	26	29	29	30
Varones	28	27	28	33	34	32
Mujeres	25	24	26	28	28	30

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004, 2009 y 2014 (Segundos semestres. Valores ponderados)

No obstante, es de destacar que la EPH da cuenta de la cantidad de horas de trabajo remunerado que tienen los ocupados en las diferentes ramas, tanto en la ocupación principal como en las otras. Una característica laboral de los ocupados en la Rama de Enseñanza, al menos los que desempeñan sus tareas frente a alumnos, es que deben dedicar otra cantidad de horas semanales, difícil de cuantificar y no visibilizadas en esta fuente de información estadística, para la preparación de clases, corrección de trabajos, exámenes, etc. En el caso de aquellos que trabajan con designaciones por hora cátedra o módulos, la dedicación horaria "externa" y no remunerada, podría ser aún mayor, dado que solo se les remunera las horas frente a curso.

**Cuadro N° 5.** Incremento de los ingresos mensuales promedio (en la ocupación principal) de los ocupados en las diferentes ramas de actividad. Año 2004 = 100 Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires

	2004	2009	2014
Enseñanza	100	363,3	1083,2
Industria	100	295,2	1012,7
Construcción	100	324,9	1081,9
Comercio	100	300,9	1033,2
Transporte	100	289,8	1009,6
Act. Financieras	100	265,6	826,9
Act. Inmobiliarias	100	310,9	1091,7
Adm. Púb. y Def.	100	371,8	1143,2
Salud y Serv. Soc.	100	339,8	1127,4
Empleo doméstico	100	258,4	948,6
Resto	100	283,2	905,4
<b>Todas las ramas</b>	<b>100</b>	<b>305,1</b>	<b>1014,6</b>

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004-2009-2010 (Segundos semestres. Valores ponderados)

Se advierte en el cuadro que los ingresos mensuales promedio de los ocupados en la Rama de Enseñanza se incrementaron entre ambos extremos del período aquí considerado, algo más que los del total de ocupados, pero en un porcentaje algo menor que en otras ramas de actividad cuyos trabajadores tienen también altos niveles educativos (por ej. Administración- Pública y Defensa, Salud y Servicios Sociales, Actividad Inmobiliarias). Se observa también que en el primer subperíodo esta Rama mostró, junto con la Rama de Administración Pública, un comportamiento diferencial. Ambas tuvieron incrementos de los ingresos promedio de sus ocupados más altos que el resto de las ramas. En el segundo período esta situación relativa “de privilegio” se perdió. Otras ramas de actividad tuvieron incrementos de los ingresos promedio más altos, aún algunas cuyos trabajadores tienen menores niveles educativos (por ej. construcción).

Como consecuencia de la mejoría relativa de los ingresos laborales de los ocupados en esta Rama, entre el 2004 y 2009 se incrementa el porcentaje que está ubicado en los quintiles más altos de ingresos (quintiles 4 y 5). En el 2004, el 59,1% de los ocupados en la Rama pertenecían a hogares ubicados en esos quintiles, mientras que en el 2009 estaba en esa situación el 64,1%. En forma concomitante, se reduce la participación porcentual de los ocupados en la Rama que pertenecen a hogares de los quintiles de ingreso más bajos (quintiles 1, 2 y 3). En el 2014, los ocupados de la Rama que se ubican en los quintiles más altos vuelven a representar el 58,6%, con el consecuente aumento de aquellos que pertenecen a los quintiles más bajos. Las mejoras advertidas en el primer subperíodo y las relativas desmejoras en el segundo, estarían en consonancia con cierto amesetamiento que se evidenció en las condiciones socioeconómicas generales y del mercado de trabajo con posterioridad al 2008 (Costa, 2010; Pérez y Fernández Massi 2015).

**Cuadro N° 6.** Porcentaje de asalariados a los que se les hace descuento jubilatorio según rama de actividad. Años 2004, 2009 y 2014. Aglomerados urbanos Prov. de Buenos Aires.

Rama de actividad	2004	2009	2014
Enseñanza	86,0	94,6	92,0
Industria	59,0	67,1	71,5
Construcción	19,3	29,5	30,2
Comercio	45,2	55,8	57,8
Transporte	47,0	56,4	65,2
Act. Financieras	91,6	98,7	88,2
Act. Inmobiliarias	53,1	66,4	90,3
Adm Púb. y Def.	74,5	94,8	93,3
Salud y Serv. Soc.	51,8	81,7	87,5
Empleo doméstico	5,0	18,5	21,7
Resto	55,4	68,7	69,5
<b>TOTAL</b>	<b>51,1</b>	<b>63,2</b>	<b>66,0</b>

Fuente/ Elaboración propia en base a EPH 2004, 2009 y 2014 (Segundos semestres. Valores ponderados)

Entre 2004 y 2009, en el total de ocupados asalariados en los aglomerados de la Provincia de Buenos Aires se advierte un importante aumento de la participación de los que tienen empleos registrados. Lo mismo sucede en la Rama de Enseñanza, donde pasan de constituir el 86% de los asalariados al 95%. Si se consideran los aportes jubilatorios como un proxy del empleo registrado y se compara con las otras ramas de actividad, se observa que, en todos los años considerados, los ocupados de la Rama de Enseñanza se encuentran entre los que registran las proporciones más altas de empleo en blanco, si bien para el 2014 se observa una leve caída en esta proporción (92%). Esto podría deberse, entre otros motivos, a la implementación en esta etapa de programas educativos diversos, algunos de ellos fuera del horario escolar, como Patios Abiertos, Centro de Actividades Juveniles, Centro de Actividades Infantiles, etc. y el ingreso, para su desarrollo, de personal con distintas especialidades, en general, en condiciones de inestabilidad y precariedad laboral.

El incremento del empleo registrado se traduce en mayor acceso a los atributos del empleo decente y, por ello, constituye una mejora significativa en las condiciones de trabajo. Ello es así en tanto

*La participación de los trabajadores asalariados en el Sistema de Seguridad Social les asegura obra social, ingreso por jubilación en la etapa pasiva, cobro del salario familiar contributivo, prestaciones por desempleo, indemnización por invalidez o muerte, cobertura automática ante las consecuencias de riesgos laborales, entre otros beneficios. (Salvia 2011: 27)*

Cabe señalar que si bien el ciclo económico no pareciera ser determinante del número de ocupados en la Rama de Enseñanza, influye en sus condiciones generales de trabajo. Distintos estudios e investigaciones, aún con discrepancias respecto a su magnitud, causas y especificidades, coinciden en señalar la existencia de un amesetamiento del crecimiento económico y de las condiciones generales de empleo después del 2007. Esto sumado a la implementación de algunas de las políticas educativas que contribuyeron a aumentar el número de ocupados en la RE, pudieron tener efectos sobre el incremento de la precariedad laboral en el sector.

En otro orden de cosas, resulta necesario señalar, según lo informado por la Coordinación General del Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación, el importante incremento del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en los últimos años en el país. Asimismo se verificó un importante aumento del gasto educativo provincial que pasó de \$4.730.832.552 a \$19.249.893.257, en el 2009 y a \$ 61.455.225.215, en el 2014, constituyendo en ese año el 35,8% del gasto público de la provincia. No es posible aquí evaluar el impacto del incremento del gasto en educación en las condiciones de trabajo de los ocupados en la Rama de Enseñanza de la provincia. No obstante, es posible conjeturar que, más allá de los incrementos salariales, el mayor gasto en educación está influyendo también, de manera indirecta, sobre dichas condiciones laborales al mejorar el parque edilicio escolar y dotar de equipamiento a las escuelas de la provincia.

## Reflexiones Finales

En un contexto general de mejora de la situación económica y social en el país y, particularmente en la provincia, en el cual se evidencia una evolución favorable de los principales indicadores sociales y laborales, se dictó en el 2006, la Ley de Educación Nacional y, en el 2007, la Ley de Educación de la Provincia que, entre otros, establece una importante reforma de la estructura académica del sistema educativo, cambios curriculares así como la obligatoriedad en la provincia del Nivel Inicial, a partir de la sala de 4 años, hasta la totalidad del nivel Secundario. La más importante transformación en la estructura se produce al transformar el Tercer Ciclo de la EGB, que venía de la LFE en la Secundaria Básica y su unificación con el Ciclo Orientado del secundario.

En muchas de las políticas reseñadas se advierte la interpelación al personal docente (profesores y directivos) de las escuelas secundarias para que se responsabilicen por la implementación de las políticas de inclusión, las trayectorias educativas de la totalidad del alumnado y por los aprendizajes. Dichas políticas requieren cierto trabajo colectivo al interior de las escuelas y también un mayor involucramiento con familias y contexto.

Para la implementación de estas políticas se han establecido distintos tipos de “acompañamientos” a las instituciones y su personal para alcanzar esos logros. Los mismos incluyen a los ATT, como otras nuevas figuras docentes, y la posibilidad de financiar horas institucionales, decisión que queda a cargo de las escuelas, en el marco de ciertos criterios básicos. Si bien las horas institucionales que se pagan por el PMI, contribuyen al despliegue de muchas e importantes iniciativas no alcanzan a cubrir a la totalidad de los profesores. Además, en la gran mayoría de los casos las nuevas figuras docentes (ATT, tutores y otros) tienen un vínculo laboral muy precarizado.

Por otra parte, a través del INFOD se vienen desarrollando distintas líneas de capacitación docente. Sin embargo el involucramiento que se le hace al personal docente se tensiona con la permanencia de la contratación por hora cátedra como modalidad mayoritaria de contratación.

En síntesis, las prescripciones normativas que orientaron las políticas educativas para el nivel secundario, inspiradas en el mandato social de la inclusión educativa, proponen cambios organizacionales, institucionales, pedagógicos, curriculares, etc. No obstante, en un contexto federal, estos cambios se recrean tanto a nivel jurisdiccional, como en cada institución, en los distintos ámbitos donde se expresa la micro política escolar. La manera como se resuelven estos cambios, en el cotidiano escolar de las instituciones escolares, dependerá así de las restricciones que les imponen las condiciones estructurales que caracterizan hoy a la escuela secundaria, tales como la distribución del espacio y el tiempo, la contratación predominante de los docentes bajo el formato de horas cátedras, el modelo pedagógico imperante en la cultura escolar, etc.

El análisis de la información recogida por la EPH en los aglomerados urbanos del conurbano bonaerense, Mar del Plata, La Plata y Bahía Blanca permite caracterizar los cambios ocurridos entre el 2004 y el 2014 en la cantidad y condiciones laborales básicas de los ocupados en la Rama de Enseñanza.

Se observa que el incremento del número de ocupados en la Rama de Enseñanza fue del 26,7% entre el 2004 y el 2014, incorporando a alrededor de 77 mil nuevos trabajadores. Es en el primer subperíodo (2004-2009) donde se produce la incorporación de la gran mayoría de estos nuevos trabajadores (alrededor de 65 mil ocupados). En el siguiente, el incremento se desacelera.

El crecimiento que sufrió el número de ocupados en la RE en la provincia se debió, probablemente, al aumento del número total de alumnos, especialmente en niveles de enseñanza que incorporan docentes con poca dedicación horaria, al cambio de estructura del sistema educativo en la provincia (la educación secundaria básica en lugar del tercer ciclo de la EGB), a la obligatoriedad de la totalidad del secundario, a las políticas específicas para mejorar las trayectorias de los alumnos, y a la creación de nuevas universidades en el territorio provincial. Además, es probable que el crecimiento del nivel de actividad, especialmente entre 2004 y 2009, haya originado una mayor demanda de personal docente para desarrollar actividades en capacitación, en academias de distinto tipo, en organizaciones no gubernamentales, etc.

Entre el 2004 y el 2014, se observa una reversión de la tendencia al envejecimiento entre los ocupados en la Rama de Enseñanza de la provincia. Esta situación se podría relacionar con la entrada en vigencia de la nueva legislación previsional para el personal docente que posibilita el retiro en condiciones más ventajosas que antes, a partir de los 50 años de edad. Al mismo tiempo, la expansión del mercado de trabajo docente, la mejora de la situación económica general y, en particular, de los ingresos del sector, podría ser un incentivo para la inserción de los docentes más jóvenes.

La forma que adopta la prestación del servicio educativo, en instituciones escolares que atienden a alumnos de uno o varios niveles de enseñanza, determina que la inmensa mayoría de los ocupados sean asalariados.

Si se compara con los ocupados en otras ramas de actividad, en la Rama de Enseñanza el porcentaje de ocupados que tiene una única ocupación es menor al que se registra en las otras. Esto se explica por la organización del trabajo docente en las escuelas secundarias y en las instituciones terciarias, donde la mayor parte de los docentes son contratados por horas cátedra o módulos. Los varones son los que tienen más de una ocupación en los años considerados en mayor proporción que las mujeres. Este comportamiento diferenciado entre varones y mujeres ocupados en la Rama de Enseñanza se debe al hecho de que en los Niveles Inicial y Primario, donde predominan las contrataciones por cargo, la mayoría del personal es femenino.

Por su parte, el incremento durante el período considerado del porcentaje de ocupados que trabaja en tres o más escuelas podría deberse a que una alta proporción de los nuevos docentes fueron incorporados en los Niveles Secundario y Superior, donde el tipo de organización del trabajo docente y el tipo de designaciones preponderantes (por horas cátedra o módulos) incentivan el trabajo en varias escuelas para lograr una remuneración adecuada. El incremento verificado en el número de alumnos en la Secundaria Básica y en el SNU avalaría esta hipótesis.

La distribución de los ocupados en la RE según cantidad de horas de trabajo semanal permite advertir en el período un aumento de las horas de trabajo que podría atribuirse a las razones ya mencionadas.

En este punto debemos mencionar que la EPH solo registra la cantidad de horas de trabajo remunerado que tienen los ocupados en las diferentes ramas. Una característica laboral de los que ejercen la docencia es la cantidad de horas semanales, que no es posible cuantificar en esta fuente de información, que se dedica a la preparación de clases, corrección de trabajos, exámenes, etc.

Respecto a las condiciones laborales de los ocupados en la Rama, se observan cambios positivos entre el 2004 y el 2014, aunque todavía permanecen problemas a resolver.

Los ingresos promedio de los ocupados en la Rama mejoraron en forma más notable que los ingresos promedio de la casi totalidad

de las restantes ramas durante 2004 y 2009 y se institucionalizaron las paritarias docentes. Sin embargo, en el segundo período esta situación relativa “de privilegio” se perdió. Otras ramas de actividad tuvieron incrementos de los ingresos promedio más altos, aún algunas cuyos trabajadores tienen menores niveles educativos (por ejemplo, construcción). En relación con ello, un mayor porcentaje de hogares con miembros ocupados en la Rama de Enseñanza ocuparon los quintiles más altos de ingresos per cápita en 2009 respecto al 2004, pero entre el 2009 y el 2014, la participación disminuyó a los mismos niveles del 2004.

Además, se observa una importante disminución del porcentaje de docentes sin descuento jubilatorio, que puede tomarse como un proxy del empleo no registrado.

Persisten como problemas a resolver, los relativamente altos porcentajes de ocupados en la Rama que trabajan en varios establecimientos y los que tienen una carga laboral semanal mayor a las 36 horas, teniendo en cuenta que a ella deben sumarle otra cantidad de horas dedicadas a la preparación de clases, actualización de contenidos, corrección de trabajos y exámenes de los alumnos, etc. El hecho de que el puesto laboral en el nivel secundario se estructure en función de las horas cátedra, genera, además, falta de tiempo para el trabajo colectivo entre los profesores y repercute, tanto en la calidad de la enseñanza, como en las condiciones de trabajo de los docentes.

Asimismo, los importantes cambios derivados de la modificación de la estructura educativa, los cambios curriculares, el hacer frente a las tareas en marcos sociales e institucionales inestables, repercuten sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la Rama. El estudio de las consecuencias que podrían tener los factores mencionados sobre las condiciones laborales de los docentes será objeto de profundización en la investigación en curso, lo que permitirá completar el análisis macrosocial desde enfoques microsociales, que contemplan otras dimensiones, otras fuentes de información y otras estrategias metodológicas.

## Referencias bibliográficas

Baquero, R. y otros. (2012). La obligatoriedad de la escuela secundaria: variaciones en los regímenes académicos. *Revista de educación Espacios en Blanco - Serie Indagaciones*, 22, 77-112.

Claus, A. (2013). El Estado y el Trabajo Docente: reflexiones en torno a la Administración Educativa y el Trabajo Docente. En Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, *Estudios de las Condiciones Laborales de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

Claus, A. (2013). El Estado y el Trabajo Docente en la Provincia de Buenos Aires: reflexiones en torno a la Administración Educativa y la Precariedad Laboral. En *Estudios sobre las condiciones laborales en la provincia de Buenos Aires. Monografías participantes en el Tercer Concurso Bialeto Massé*.

Cornejo Chávez, R. (2009). Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile. *Revista Educ. Soc.*, 30(107), 409-426.

Costa, A. (Comp.) (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina período 2002-2010. *Cara o Ceca*, CENDA.

Dirié, C. (2007). El perfil de los docentes en Argentina. Análisis realizado en base a los datos del Censo Nacional de Docentes 2004. *Boletín Temas de Educación*, 2(4).

Dirié, C. y Oiberman, I. (2007). La creciente importancia de la actividad docente en el mercado de trabajo argentino. *Estudios del Trabajo*, 33, 33-66.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Revista Educ. Soc.*, Campinas, 32 (115), 339-356.

Laurente, M. J. y Penas, E. P. (2014). *Fundamentos epistemológicos de nuestra práctica investigativa en el campo de la política educativa: el trabajo docente. Abordaje desde el materialismo histórico*. Ponencia Presentada en las “II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa”, Curitiba.

Mintegiuga, A. (s.f.). *Reforma Educativa en la Argentina: Reflexiones en torno al proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense*. Recuperado el 17/8/2011 de: [www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p5.2htm](http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p5.2htm).

Montesinos, M. y Schoo, S. (2013). Procesos de Mediación: un estudio de caso, el Plan de Mejora Institucional. *Serie la Educación en Debate* (13). DINECE: Ministerio de Educación de la Nación.

Pérez, P. y Fernández Massi, M. (2015). Crecimiento económico, empleo y salarios en la Argentina post neoliberal. *Revista Laboratorio*, 15(26).

Ríos, L. y Fernández, S. (2015). Políticas educativas y escuela secundaria en la Argentina post 2003. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(2), 38-46.

Salvia, A. (Comp.) (2011). *Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie del Bicentenario 2010-2016. Informe especial: Deudas y progresos sociales en un país que hace frente a su Bicentenario. Argentina 2004-2010*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Schoo, S. (2013). Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. *Serie la Educación en Debate* (10). DINECE: Ministerio de Educación de la Nación.

Vilas, C. (2011). *Política y políticas públicas*. En Autor (Ed). Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina (pp.111-145). Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

## Marco Normativo

Ley de Educación Nacional N° 26.206/06

Ley de Financiamiento Educativo N° 26075/05

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 79/09

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 84/09

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 88/09

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 93/09

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 102/10

Consejo Federal de Educación. Resolución N° 201/13

**Fecha de recepción:** 18/11/2016

**Fecha de aprobación:** 04/10/2016