

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
45

2016

Dossier

**“La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada:
los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. Por Julia Pérez Zorrilla.
Propuesta Educativa Número 45 – Año 25 – Jun. 2016 – Vol1 – Págs. 10 a 20**

La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

JULIA PÉREZ ZORRILLA*

Introducción

En la actualidad, en un contexto en el cual la escuela media se enfrenta a nuevas y diversas demandas sociales y culturales, los profesores se encuentran cada vez más desbordados. Su autoridad es continuamente cuestionada, deben enfrentar a un estudiantado cada vez más heterogéneo, al que muchas veces no le interesa lo que se le enseña en el aula, y frecuentemente se los culpabiliza del fracaso escolar. Se les exige que se actualicen, que incorporen las nuevas tecnologías, que trabajen en equipo, que se involucren activamente con los proyectos educativos de sus escuelas y que contengan emocionalmente a sus estudiantes. Sin embargo, realizar estos cambios resulta casi imposible sin una redefinición del cargo docente que contemple y remunere el tiempo invertido fuera del salón de clases, para planificar, corregir y coordinar, y que promueva la estabilidad de los profesores en los establecimientos educativos.

A pesar de ello, y en oposición a cómo funciona en la mayoría de los países de la OCDE, en América Latina continúa siendo habitual que la organización del trabajo docente se base en la asignación de horas cátedra en función a su especialidad disciplinar. De este modo, se refuerza la idea del profesor como portador individual del conocimiento, se fomenta la alta rotación y el ausentismo, y no se estimula un mayor compromiso con los centros educativos o con el aprendizaje de los alumnos. En este marco, el presente artículo describe y compara las distintas normativas que regulan el trabajo docente en cuatro países de la región. Se constata así que mientras Argentina y Uruguay contratan a los profesores por hora-aula, países como Brasil y Chile han incorporado en las últimas décadas reformas en sus estatutos que definen y remuneran al cargo docente de una manera más amplia, incluyendo un porcentaje de horas frente a alumnos y otro porcentaje para realizar actividades fuera del salón de clases. Así, a continuación se realiza en primer lugar una revisión de la literatura en la materia, para luego comparar las regulaciones del trabajo docente en los países señalados, y, en tercer lugar, describir los cuatro casos en mayor profundidad. En base a ello, y a modo de conclusión, se sugieren algunos factores que podrían haber incidido en la realización de estas modificaciones en los estatutos nacionales.

La profesión docente ante nuevos desafíos: revisando el estado de la cuestión

En las últimas décadas, acompañando las transformaciones económicas, sociales y culturales que atravesaron las sociedades modernas, se han depositado en la escuela media y en sus docentes múltiples demandas y se les reclama la realización de diversos cambios. El nivel se ha masificado y se presiona por la universalización de su acceso y egreso, pidiéndole que incluya a adolescentes y jóvenes que antes no podían acceder. Paralelamente, a partir de la segunda mi-



Candidata a Dra. en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín; Mg. en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO Argentina; Mg. en Derechos Humanos y Democratización, Universidad Nacional de San Martín; Lic. en Ciencia Política, Universidad de la República; Becaria doctoral, ANPCyT-FLACSO Argentina. E-mail: jperez@flacso.org.ar

tad del siglo XX, junto con las transformaciones de los modos de producción y el debilitamiento de las instituciones modernas como el Estado y la familia, se ha transformado la configuración cultural y la manera de transmitir el saber (Tiramonti, 2005). La cultura contemporánea prioriza el presente, la búsqueda de la satisfacción personal y la autenticidad, mientras que la cultura escolar valoriza el esfuerzo y la postergación de resultados (Dubet, 2004). Consecuentemente, al no reconocer la escuela los nuevos códigos culturales, su capacidad para transmitir la cultura se debilita (Tiramonti, 2005).

De este modo, a la escuela se le exige no solamente que incluya a los antes excluidos, sino que forme a los jóvenes en competencias de alto nivel. Perrenoud (1996) señala que además de reformar programas y estructuras, deberán realizarse profundas transformaciones en las prácticas pedagógicas y en el funcionamiento de los centros. Ante este escenario, los profesores se ven sobre exigidos, al no conservar más el monopolio del conocimiento y ver su autoridad puesta a prueba de manera constante. Además de saber su materia, deben hacerse cargo de nuevas obligaciones y sus métodos son continuamente sometidos a críticas.

En este sentido, autores como Hargreaves (1994) advierten que existe una *intensificación* del trabajo docente, ya que se espera que respondan a mayores presiones y realicen múltiples innovaciones en condiciones laborales iguales o peores que las precedentes. Este proceso conlleva una reducción de su tiempo para actualizarse y planificar sus clases, lo que redundará en una mayor dependencia en los materiales escolares producidos de manera externa y en la disminución en la calidad del servicio educativo. Por su parte, Braslavsky (2002) alude a una *desprofesionalización* de los docentes, que se ven apegados a currículas obsoletas y a libros de texto escritos por otros, reposando en ellos una carga cada vez mayor de trabajo administrativo. Algunos autores van más allá y refieren a un proceso de *proletarización* del trabajo docente, al destacar la pérdida de control de estos profesionales sobre los medios, el objetivo y el proceso de su trabajo (Apple, 1994; Perrenoud, 1996).

En consonancia con estos trabajos, en América Latina también proliferaron trabajos en torno al deterioro de la docencia como profesión, particularmente acentuado como consecuencia de las políticas educativas implementadas durante los años noventa (Birgin, 1999; Oliveira et al., 2004). De este modo, los profesores han tenido que cargar con estas interpelaciones y críticas a su trabajo, en contextos de restricción presupuestal y de deterioro del salario real, y en sociedades sumamente desiguales y con altos niveles de pobreza. Así, trabajos como los de Donaire (2012) evidencian procesos de relativo empobrecimiento y proletarización de estos trabajadores.

En este marco, diversas investigaciones se han centrado en analizar la subjetividad de los profesores ante estos nuevos desafíos. Algunas concluyen que la incapacidad para analizarlos y adaptarse a ellos redundan muchas veces en una sensación de *malestar* (Esteve, 1987). En Argentina, estudios como los de Dussel et al. (2007) destacan cómo los docentes se ven desbordados y se victimizan, al sentir soledad, incertidumbre y desánimo ante los retos que impone su tarea cotidiana. En la misma línea de análisis, Finocchio (2009) describe a los docentes como *sujetos resignados* que idealizan a la vieja escuela y Brito (2009) sostiene la hipótesis de un *repliegue identitario*, en un intento por resguardarse de las transformaciones culturales y las presiones del contexto social.

A partir de estos diagnósticos, se plantea la necesidad de generar cambios profundos, redefiniendo la profesión docente. Ello implicaría la realización de transformaciones estructurales, como reformar la formación inicial, incentivar la formación continua, modificar la carrera docente o mejorar los salarios de los profesores, entre otras. En este sentido, promover el trabajo en equipo entre los docentes, fomentar su involucramiento con los centros educativos y sus vínculos con los estudiantes y sus familias, perfeccionarse profesionalmente o adquirir mayores responsabilidades, resulta casi imposible sin una redefinición del cargo docente que contemple y remunere el tiempo invertido fuera del salón de clases, para planificar, corregir o coordinar (Hargreaves, 1994).

Junto con esta redefinición del trabajo docente, resulta fundamental promover la estabilidad y

la concentración de las horas en los establecimientos educativos. Diversos estudios se inclinan en este sentido (Mancebo y Ravela, 1995; Terigi, 2008). De hecho, al analizar el régimen de trabajo de los profesores en la gran mayoría de los países de la OCDE, se observa que estos poseen cargos que los vinculan contractualmente a los centros educativos (Perazza, 2014a) y que dedican una porción importante de su tiempo al trabajo fuera del aula, que es contemplado en su remuneración (Perazza, 2014a; OCDE 2014a; OCDE 2014b).

Sin embargo, en muchos países de América Latina el cargo de los profesores se continúa asignando por hora lectiva (Terigi, 2008). En relación a ello, estudios basados en encuestas realizadas a docentes del nivel medio en Argentina, Brasil y Uruguay evidencian un alto nivel de rotación entre diferentes escuelas: alrededor de la mitad de los profesores trabajan en más de un centro educativo (Tenti, 2005). Consecuentemente, al acumular horas en distintos establecimientos para compensar los bajos salarios, los docentes no permanecen en los centros a disposición de los estudiantes ni de los directores, se dificulta la capacidad de construir una propuesta pedagógica dentro de las escuelas y se estimula el ausentismo. No obstante lo anterior, como se observa a continuación, esta situación no es igual en toda la región, y en los últimos veinticinco años, paulatinamente, diversos países han modificado sus estatutos docentes.

Sobre la legislación del régimen de trabajo y la jornada laboral docente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Existe una amplia diversidad dentro de América Latina en la forma en que se regula la profesión docente. El modo en que se organizan la formación inicial y continua, la manera en que se estructuran las carreras docentes, los requisitos para ingresar a la docencia, las evaluaciones y los salarios varían mucho en los distintos casos. A continuación, poniendo el foco en la concepción del trabajo docente y en la definición y remuneración de su jornada laboral, se identifican dos grandes grupos. Por un lado, algunos Estados como Argentina y Uruguay entienden el trabajo docente casi exclusivamente como las tareas desarrolladas frente al aula y, en consecuencia, establecen su salario en función a la cantidad de horas dictadas. Por el otro, países como Chile o Brasil contemplan en la definición y en la remuneración del trabajo de los profesores tareas extra aula, como planificar, evaluar y coordinar.

En el caso argentino, el Estatuto del Docente de 1958 define en su artículo primero al trabajador docente como *“quien imparte, dirige, supervisa u orienta la educación general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones”* (Ley 14.473, art. 1º). Como señala Perazza (2014b), dicha definición se reproduce en casi todas las jurisdicciones del país, evidenciando una continuidad en el tiempo de medio siglo¹. Por su parte, en Uruguay el Estatuto del Funcionario Docente (Ord. n° 45 07/2015) no describe explícitamente al trabajo docente y su rol, aunque sí enumera sus derechos y deberes. En ambos casos, se identifica al trabajo de los profesores exclusivamente como el desarrollado frente a alumnos (Perazza, 2014a). No se alude específicamente a las tareas complementarias que estos realizan fuera del aula, ni tampoco a un vínculo específico con la comunidad o con los proyectos pedagógicos de los centros educativos.

Por su parte, en los casos de Chile y Brasil, se puede observar diferencias importantes en la definición del trabajo docente. El primero de ellos, en el estatuto nacional, incluye entre las funciones docentes el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los procesos educativos. Seguidamente, en el mismo artículo, se desagrega específicamente su actividad entre *“a) Docencia de aula”* y *“b) Actividades curriculares no lectivas”*.

*“La **función docente** es aquella de carácter profesional de nivel superior, que **lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación, lo que incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educativas de nivel prebásico, básico y medio”** (Art. 6, Ley 20.051/2011).*

El caso brasilero no es tan explícito en esta diferenciación, pero ya en la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional del año 1996 se establece entre las funciones de los docentes participar en la elaboración de la propuesta pedagógica de los centros de enseñanza, establecer estrategias de recuperación para aquellos alumnos que presenten un menor rendimiento, planear y evaluar las clases, desarrollarse profesionalmente y colaborar con la articulación entre la escuela, la familia y la comunidad².

Paralelamente, como se puede observar en la Tabla 1, existe una concordancia entre la definición del trabajo docente y el modo de organizar y remunerar la jornada laboral. Al respecto, países como Argentina y Uruguay, que no especifican en sus normativas las tareas extra aula, tampoco las remuneran. En estos casos, los sueldos se establecen exclusivamente en función a las horas dictadas y se ha ido extendiendo el tope de horas lectivas que pueden tomar los docentes como manera de compensar el continuo deterioro de su salario real. Contrariamente, en los países donde sí se contemplan estas tareas dentro de la definición de la función docente, las horas dedicadas a planificar, evaluar y coordinar son específicamente remuneradas y la cantidad de horas frente a aula que se pueden acumular es menor que en el primer grupo. Ello implica un incremento en el salario, ya que un profesor que dicta una x cantidad de horas mensuales, cobrará un salario correspondiente a una $x + y$ cantidad de horas totales.

Tabla 1. Normas que regulan la jornada laboral docente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

País	Documentos vigentes	Principales contenidos	Límite de horas	Horas extra aula
Argentina	Estatuto del docente (Ley 14.473/1958)	Art. 94: Establece un máximo de 24 horas lectivas. Art. 36: Formaliza la composición del salario docente.	24 horas cátedra	No contemplado
	Estatuto docente CABA (Ord. n°40.593/2015)	Art. 18: Fija en 48 horas el máximo de acumulación de horas cátedra para docentes con siete o más años de antigüedad.	48 horas cátedra	
Brasil	Lei do piso salarial (11.738/2008).	Art. 2: Fija un piso salarial nacional. Art. 2 num.1: Máxima acumulación de horas: 40. Art. 2 num. 4: Máximo de 2/3 de las horas frente a aula.	40 horas totales	2/3 de las horas frente a aula
	Resolución n°2/2009.	Los Planes de Carrera deben promover: <ul style="list-style-type: none"> ▪ jornada de trabajo de 40 horas semanales máximo ▪ ampliar tiempo de actividades no lectivas ▪ incentivar dedicación en un único centro ▪ equiparación salarial con otras profesiones ▪ mejorar condiciones de trabajo docente ▪ promover la participación docente en el proyecto político pedagógico de la escuela (Art. 4. Num.3, 4, 5, 7, 8, 10, 11). 		
	Constitución de 1988, con enmienda n° 53/2006.	Art. 206: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorizar a los profesionales de educación: leyes, planes de carrera e ingreso exclusivo por concurso público ▪ Establecer Ley de Piso Salarial Federal 		
Chile	Ley 20.051 de 2011 art. 6, 68, 69 y 80	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Máxima acumulación de horas: 44 ▪ Máxima proporción de horas - aula: 33/44 ▪ Máxima proporción de horas - aula para la jornada escolar completa: 32/44 	44 horas totales	Máximo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 33 horas aula sobre 44 totales ▪ 32 horas aula en escuelas de jornada completa
Uruguay	Estatuto del Funcionario Docente (Acta n°86 res. n°9, 20/XII/93)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 16: Máxima acumulación de horas aula: 48. ▪ Art. 17: Máxima acumulación de horas aula por excepción: 60. 	48 horas cátedra, por excepción 60 horas	Máximo: 4 horas semanales de coordinación

Fuente: Elaboración propia.

Analizando específicamente cada caso, se constata que en Argentina la jornada docente contempla exclusivamente las horas lectivas frente a aula. Asimismo, mientras en el estatuto de 1958 se fijaba en 24 el máximo de horas permitidas (art. 94), el estatuto docente de la Ciudad de Buenos Aires, cuyas últimas modificaciones datan del año 2015, establece que los docentes con siete o más años de antigüedad pueden tomar hasta 48 horas cátedra (Reg. art. 18). Si consideramos que en un estudio realizado por la OCDE (2014b), profesores del nivel secundario de 34 países afirman destinar en promedio la mitad de su tiempo a la enseñanza y la otra mitad a actividades fuera del aula, esta cantidad semanal de horas lectivas es, por lo menos, desproporcionada, ya que implicaría un régimen de horas de trabajo total semanal inabarcable.

En Uruguay, si bien se contempla un máximo semanal de 4 horas extra aula de coordinación en los centros educativos (Oficio n° 160/RC.20/5/13), se habilita una acumulación de horas cátedra aún mayor que en Argentina. Así, mientras el tope hace 50 años era de 30 horas semanales (Mancebo y Ravela, 1995), el estatuto docente establece un máximo de 48 horas aula que, en caso de excepción, puede alcanzar las 60 horas. La escasez de profesores en muchos centros educativos permite que en ciertas disciplinas, la excepción no sea tan excepcional:

“Artículo 16: Ningún docente podrá desempeñar en el Ente más de cuarenta y ocho (48) horas semanales de labor (...) Por vía de excepción y, por fundadas razones de interés del servicio, se podrá acceder anualmente hasta un máximo de 60 horas semanales de función remunerada, no generando esta situación derecho ni precedente de especie alguna” (Ord. n° 45 07/2015).

A diferencia de los dos casos anteriores, en Chile la docencia de aula semanal no puede exceder las 33 horas, y en los casos en que se trate de un régimen de jornada escolar completa, las 32 horas. Sin embargo, en estos casos los profesores son remunerados por 44 horas de trabajo. Por lo tanto, se estaría contemplando una jornada laboral docente compuesta en un 75% por horas lectivas y en un 25% por horas curriculares no lectivas:

“La jornada semanal docente se conformará por horas de docencia de aula y horas de actividades curriculares no lectivas. La docencia de aula semanal no podrá exceder de 33 horas, excluidos, los recreos, en los casos en que el docente hubiere sido designado en una jornada de 44 horas. El horario restante será destinado a actividades curriculares no lectivas. Cuando la jornada contratada fuere inferior a 44 horas semanales, el máximo de clases quedará determinado por la proporción respectiva. La docencia de aula semanal para los docentes que se desempeñen en establecimientos educacionales que estén afectos al régimen de Jornada Escolar Completa Diurna, no podrá exceder de las 32 horas con 15 minutos excluidos los recreos, cuando la jornada contratada fuere igual a 44 horas semanales” (Art. 69, Ley 20.051/2011).

En Brasil, la Lei do Piso Salarial establece un salario mínimo nacional docente y una jornada laboral que no puede exceder las 40 horas semanales (Art. 2 num. 1 Ley 11.738/2008). Sin embargo, al igual que en Chile, dentro de estas 40 horas totales solamente 2/3 pueden ser ejercidas frente a alumnos, mientras que el tiempo restante se reserva para tareas extra aula. Profundizando los aspectos generales de la ley, la Resolución n°2/09 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación (CEB/CNE), aunque no tiene carácter obligatorio, establece las directrices para los Planes de Carrera Estaduales. Dicha norma promueve la equiparación salarial de los profesores con la de otros profesionales y la ampliación del tiempo docente dedicado a actividades no lectivas, que define como “*actividades de preparación de aulas, evaluación de la producción de los alumnos, reuniones escolares, contactos con la comunidad y formación continua*” (art. 4 num. 7). A su vez, incentiva el perfeccionamiento docente; la dedicación exclusiva en un único establecimiento escolar; la mejora en las condiciones de trabajo y el involucramiento activo de los profesores en los proyectos político-pedagógicos de las escuelas (art. 4).

A partir de lo observado, a continuación se describe brevemente cuándo y de qué manera se incorporó el trabajo extra aula dentro de la jornada laboral docente en Brasil y Chile, modificando estatutos que tradicionalmente presentaban características similares a los de Argentina

y Uruguay. Seguidamente, se identifican algunos intentos focalizados de introducir la modalidad de profesor cargo en estos dos últimos países.

Breve reseña sobre los casos

Los que modificaron la jornada laboral docente: Chile y Brasil

En el caso chileno, las principales modificaciones de la jornada laboral docente se remiten a la ley 19.070 de 1991. Antes de profundizar en dicha norma, vale la pena resaltar que durante la década del ochenta, bajo el régimen militar (1973-1990), se realizó una radical reforma educativa que transformó el modelo de financiamiento y gestión de la educación, haciendo de Chile el caso más paradigmático de sistema escolar regulado por mecanismos de mercado. Durante estos años, el porcentaje del PBI invertido en educación se desplomó, pasando de 4,9% en 1982 a 2,5% en 1990. De este modo, se descentralizó la educación trasladando la responsabilidad a los municipios, se introdujeron instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda (*vouchers* educativos) y se estimuló la creación de escuelas privadas con financiamiento estatal que compitieron con el Estado por la matrícula escolar (Cox, 2012). En este marco, además de la persecución ideológica sufrida por el cuerpo docente, como en el resto de las dictaduras del Cono Sur, se los desafilió del estatus de funcionarios públicos.

Con el retorno a la democracia, en el año 1991, bajo la presidencia de Patricio Aylwin, se traspasó el régimen laboral de los profesores desde el Código de Trabajo, rector de las actividades privadas, a un Estatuto de los Profesionales de la Educación de carácter nacional. En el mismo, se establecieron las condiciones de empleo docente a nivel nacional, fijando un valor mínimo de la hora de trabajo de los docentes municipales y subvencionados, fuertemente depreciado durante la dictadura de Pinochet (Pérez y Sandoval, 2009). En dicho estatuto se incluían las actividades no lectivas en su definición del trabajo docente (art.6) y se establecía un máximo de 33 horas frente a aula sobre 44 horas totales (art. 48).

A pesar del carácter autoritario e ilegítimo de la reforma, sus principales características se mantuvieron a través de los distintos gobiernos de la Concertación. Ello fue posible gracias a que, a través de un arduo proceso de negociación, fue aceptada por los profesores que, entre 1990 y 2001, realizaron apenas 26 días de paro (Pérez y Sandoval, 2009). Durante el período democrático, se fue pasando paulatinamente de una lógica de carrera más de tipo burocrática a una "lógica de desempeño", donde las evaluaciones docentes han cobrado un gran protagonismo. Sin embargo, durante este tiempo la concepción de la jornada docente se mantuvo y se aumentó la proporción de horas no lectivas pagas, al constituir una reivindicación fundamental del Colegio de Profesores. Al respecto, Weinstein (2006) relata el importante peso que tuvo



para este último, previo a la reforma del estatuto docente de 2001 (Ley 19.715), el aumento de una hora más paga no lectiva para el régimen de jornada completa, como contrapartida frente al fortalecimiento de las evaluaciones de desempeño docentes.

En Brasil, la norma que establece por primera vez el pago de la jornada docente en su totalidad, incluyendo las horas extra aula, es la Lei do Piso Salarial de 2008. Si bien la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 constituye un antecedente importante, al establecer que los sistemas de educación debían incluir dentro de la carga de trabajo docente un período reservado al estudio, el planeamiento y la evaluación (Ley 9.394/96. Art. 67 num. V), la misma no especificaba que dichas actividades debían remunerarse, ni establecía una proporción de tareas dentro y fuera del aula.

En este caso, el rol de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) fue fundamental para lograr la aprobación de la Lei do Piso, por un lado a través de medidas de acción directa, y por el otro a través de la presión ejercida sobre el gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva, del que participó a través del vínculo histórico entre el Partido dos Trabalhadores (PT) y el sindicalismo brasileiro. De este modo, si bien en el programa de gobierno del PT estaba prevista la creación de un Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para ampliar la cobertura del fondo de financiamiento federal para toda la educación básica, fue la CNTE quien, a través de una amplia campaña de presión al gobierno, logró que el piso salarial fuera incluido en la enmienda constitucional que creaba dicho fondo (Fountoura, Gindin y Gentili, 2009). Luego de una intensa negociación entre el gobierno nacional y la Confederación, que incluyó paros nacionales y movilizaciones, la nueva ley se aprobó en el año 2008. En la actualidad, documentos como la Cartilha do Piso que elabora la CNTE (2015) para promover la defensa de la ley y del pago de las horas extra aula entre los trabajadores, reflejan la profunda defensa que existe entre el sindicalismo de la nueva definición y remuneración del cargo docente.

Los que limitan el trabajo docente al trabajo frente al aula: Argentina y Uruguay

En Argentina, si bien la manera de definir la jornada y el régimen laboral docente se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, en los últimos cincuenta años se intentó modificarlos en diversas ocasiones. En estos casos, se ha buscado introducir la modalidad del cargo institucional, incluyendo horas de permanencia en la escuela destinadas a actividades extra aula, en sustitución de la asignación del trabajo por hora lectiva. Una primera experiencia en este sentido fue el “Proyecto 13” que, ya en 1970, argumentaba:

“Nada más opuesto a las exigencias de la enseñanza, en efecto, que la situación que ha dado en denominarse de “profesores taxi” (...) Tanto el régimen laboral del profesorado como la organización escolar deben ser tales que creen condiciones ampliamente favorables a la relación profesor-director-alumnos-padres” (Doc. n°1, Proyecto n° 13, 1970).

De este modo, se reconocía que el régimen de trabajo vigente deterioraba tanto las condiciones de trabajo de los profesores como la calidad educativa y se establecía como primer objetivo de la política la creación de escuelas secundarias cuyo personal docente tuviera una dedicación de tiempo completo. De este modo, se otorgaban cargos docentes dentro de los cuales se debía dedicar entre un 70 y un 75% del tiempo al dictado de clase y el resto al trabajo fuera del aula. Este plan se incorporó a 25 escuelas de todo el país entre 1970 y 1981, que permanecen bajo este régimen hasta el día de hoy.

Con el retorno a la democracia, el gobierno alfonsinista retomó la modalidad del cargo institucional con la implementación del Ciclo Básico General, en el que nuevamente se conformaron cargos docentes que comprendían horas remuneradas dentro y fuera del aula. Asimismo, en dicho contexto histórico, la provincia de Río Negro inició una propuesta de cambio en un sentido similar, que fue abandonada a partir de la implementación de la reforma de los años noventa. En la actualidad, a partir de la Ley 2905/08 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

también ha instalado en un régimen reducido de escuelas secundarias el “Régimen de Profesores por Cargo”. Enmarcados en una línea de política distinta, centrada principalmente en incorporar al sistema educativo formal a adolescentes provenientes de sectores socioeconómicos vulnerables, las políticas de inclusión educativa implementadas en el siglo XXI, como las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Inclusión Terminalidad de la Provincia de Córdoba o los Planes de Mejora Institucional, también modificaron el régimen laboral docente. En estos casos, se dirigieron las horas docentes extra aula principalmente al desarrollo de apoyos educativos y tutorías.

En Uruguay, la definición y la remuneración del trabajo docente tampoco contempla a las actividades extra-aula. A ello se agrega un mecanismo anual de asignación de horas, donde los profesores eligen entre toda la oferta nacional de horas para su asignatura, siguiendo el orden establecido en función al escalafón docente y al grado. Así, los docentes efectivos tienen prioridad frente a los interinos y suplentes, los de mayor grado frente a los de menor grado y los que tienen mayor puntaje frente a los que tienen un puntaje menor. De este modo, en función a la disponibilidad, los profesores conocen muy poco tiempo antes del nuevo año lectivo, en qué centros, en qué grados, en qué turnos y con qué carga horaria dictarán clases. Ello conlleva diversas consecuencias, como la alta rotación entre los centros, particularmente entre aquellos cuyas disciplinas tienen poca carga horaria y entre los más jóvenes, ya que la antigüedad tiene un peso muy fuerte para ascender en la carrera docente. Paralelamente, se pierde un gran número de clases, por un lado, porque muchas veces se demora la adjudicación de las horas dada la complejidad burocrática, y por el otro, porque la acumulación de tantas horas cátedra (60 como máximo) en una variedad de escuelas incrementa el ausentismo. Por último, se perjudica a las escuelas situadas en contextos de mayor vulnerabilidad social por dos razones simultáneas. Por un lado, porque en estas se concentran los profesores con menos experiencia y por el otro, porque los planteles docentes son más inestables, dificultando la conformación de equipos pedagógicos, debilitando los vínculos con los estudiantes y el compromiso hacia su aprendizaje (Mancebo y Ravela, 1995; Da Silveira y Queirolo, 1998; Achard, 2014).

Al igual que en Argentina, se han llevado a cabo distintas políticas para concentrar el trabajo en las escuelas y remunerar el trabajo extra-aula; para reemplazar, en definitiva, la lógica del profesor taxi por la del profesor cargo. En este sentido, el Plan de Ciclo Básico del año 1996 promovió la asignación docente a un establecimiento educativo, en un turno de 30 horas semanales de las que 25 eran para dictar clases y 5 para actividades extra aula (Rama, 2004). A pesar de que el Plan 96 culminó con la Reformulación curricular del año 2006, de esta iniciativa persistió el pago de hasta cuatro horas de coordinación docente, manteniéndose la elección anual por asignatura de las horas docentes. Paralelamente, algunos de los programas de inclusión educativa que se implementaron a partir del año 2005 también contaron con horas de coordinación, como el Programa Aulas Comunitarias (PAC) o el Programa Nacional de Educación y Trabajo de los Centros de Capacitación y Producción (CECAP). Esto se dio fundamentalmente con el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en el que, entre otras cosas, se asignaron horas extracurriculares en 74 liceos seleccionados por presentar los mayores índices de fracaso escolar (INEEd, 2016).

Conclusiones

Modificar la manera en que se concibe y se remunera el trabajo docente parecería adecuarse mejor a los desafíos y presiones que aquejan a los profesores en la actualidad. De este modo, es más fácil combatir fenómenos como la alta rotación y el ausentismo, fomentando a la vez su vínculo con el centro educativo, con los estudiantes y con sus trayectorias escolares. En este marco, la mayoría de los países desarrollados vinculan contractualmente a los profesores con los establecimientos escolares y remuneran las horas de trabajo dentro y fuera del aula.

En nuestra región, diversos países como Brasil y Chile también han realizado modificaciones en este sentido. A partir de esa constatación, parece pertinente preguntarse cuáles habrían sido los factores que han incidido en la realización de estos cambios, ausentes en casos como los

de Argentina y Uruguay, que continúan definiendo el trabajo docente en función a la cantidad de horas aula impartida. Lejos de poder establecer una respuesta a tan compleja pregunta, se observa, a partir de lo analizado, que en aquellos casos en que se modificó el estatuto docente en la línea señalada las organizaciones de profesores tuvieron un papel protagónico a la hora de presionar y negociar en este sentido. A partir de allí, podría afirmarse que sin el impulso de los trabajadores “desde abajo”, resulta mucho más difícil lograr estas transformaciones estructurales en la redefinición del cargo docente.

Bibliografía

- Apple, M. (1994), *Educación y poder*, Barcelona, Paidós.
- Achard, I. (2014), “El trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en Uruguay”, en Perazza, R. (comp.), *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*, Buenos Aires, Teseo.
- Birgin, A. (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego*, Buenos Aires, Troquel.
- Braslavsky, C. (2002), *Teacher education and the demands of curricular change*, New York, American Association of Colleges for Teacher Education.
- Brito, A. (2009), “La identidad de los profesores en la escuela secundaria hoy: movimientos y repliegues”, en *Revista Propuesta Educativa*, Año 18, num. 31, pp. 55-67.
- Cox, C. (2012), “Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21, num. 1, pp. 13-42.
- Da Silveira, P. y Queirolo, R. (1998), *Análisis organizacional: cómo funciona la educación pública en Uruguay*, Montevideo, CERES.
- Donaire, R. (2012), *Los docentes en el siglo XXI: ¿Empobrecidos o proletarizados?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dubet, F. (2004), “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?”, en Tenti Fanfani, E. (comp.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Dussel, I.; Brito, A.; Núñez, P. (2007), *Más allá de la crisis: visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria*, Buenos Aires, Fundación Santillana.
- Esteve, J. M. (1987), *El malestar docente*, Barcelona, Laia.
- Finocchio, S. (2009), “Las invenciones de la docencia en la Argentina (o de cómo la historia escolar transformó progresivamente a los enseñantes en sujetos resignados)”, en *Revista Propuesta Educativa*, Año 18, num 31, pp 41-53.
- Fountoura, J., Gindin, J. y Gentili, P. (2009), “Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina: Brasil”, en López M. (comp.), *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.
- Hargreaves, A. (1994), *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*, Madrid, Ed. Morata.
- INEEd (2016), *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*, Montevideo, INEEd.
- Mancebo, M. E. y Ravela (1995), *Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay*, Montevideo, CEPAL.
- OCDE (2014a), *Panorama de la educación 2014. Indicadores de la OCDE*, Madrid, Fundación Santillana.
- OCDE (2014b), *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning*, Paris, TALIS-OECD.
- Oliveira, D., Gonçalves, G., Melo, S. (2004), “Cambios en la organización del trabajo docente. Consecuencias para los profesores”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol 9, num. 9, pp. 183-197.
- Perazza, R. (2014a) “Parte I. Comparativo de países del Mercosur”, en Perazza, R. (comp.), *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Teseo.

- Perazza, R. (2014b), "El trabajo de los maestros y profesores en los sistemas educativos. Argentina." En Perazza, R. (comp.) *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*, Buenos Aires, Teseo.
- Pérez, G y Sandoval, G (2009), "Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina: Chile", en López, M. (comp.), *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.
- Perrenoud, Ph. (1996), "La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización: dos modelos de cambio", en *Perspectivas*, Vol. 26, num. 3, Francia, UNESCO.
- Rama, G. (2004), "La evolución de la educación secundaria en Uruguay", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, num. 1.
- Tenti, E. (2005), *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Terigi, F. (2008), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en *Propuesta Educativa*, Año 1, num. 29, pp. 63-71.
- Tiramonti, G, (2005), "La escuela en la encrucijada del cambio epocal", en *Educação -& Sociedade* Vol. 26, num. 92, pp. 889-910.
- Weinstein, J. (2006), "La negociación MINEDUC-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal", Trabajo preparado para la IX Reunión del Diálogo Regional de Política, Red de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Normas consultadas

▪ Argentina

- Ley 13.047 de 1947
- Estatuto Profesional del Docente del General Perón de 1954
- Ley 14.473 de 1958
- Ordenanza n° 40.593 de 2015, CABA.

▪ Brasil

Constitución de 1988, con enmienda n° 53/2006.

- Ley n° 9.394 de 1996
- Ley n° 11.494 de 2007
- Ley n° 11.738 de 2008.
- Resolución n°2 de 2009

▪ Chile

- Ley 20.051 de 2011
- Ley 19.715 de 2001
- Ley 19.070 de 1991

▪ Uruguay

Ley N° 10.973 de 1947

- Acta n°86 Resolución n°9 de 1993
- Oficio n° 160 de 2013
- Ordenanza n° 45 de 2015

Notas

- ¹ Ver Art. 1º, Estatuto Docente CABA, 2015.
- ² Ver Art. 13º, Ley nº 9.394

Resumen

En un contexto en el que tanto los expertos, como los funcionarios estatales y el sentido común de la población depositan en los profesores del nivel medio múltiples demandas y les adjudican nuevas responsabilidades, en muchos países de América Latina la organización de su trabajo continúa basándose en la asignación de horas cátedra de acuerdo a su especialidad disciplinar. Ello fomenta la alta rotación y el ausentismo de los docentes, así como un menor compromiso con los centros educativos y con los aprendizajes de los alumnos. El presente artículo describe y compara las distintas normativas que regulan el trabajo docente en cuatro países de la región, haciendo particular énfasis en la manera como se organiza y se remunera la jornada laboral. Se observa así que mientras Argentina y Uruguay continúan contratando a los profesores por hora lectiva, países como Brasil y Chile han incorporado en las últimas décadas reformas en sus estatutos docentes que definen al cargo docente de una manera más amplia, incluyendo un porcentaje de horas frente a alumnos y otro porcentaje para realizar actividades extra aula.

Palabras clave

Organización del trabajo docente - Argentina - Brasil - Chile - Uruguay

Abstract

Nowadays, experts, bureaucrats, parents and students place new and multiple responsibilities on the shoulder of middle school teachers. In that context, in many Latin American countries teachers positions are still assigned and paid according to lecture hours. This stimulates teacher absenteeism and staff rotation. Additionally, it undermines teachers' commitment to schools and to students learning. This article describes and compares regulations regarding the hiring and payment of teachers in four Latin American countries. It also shows that while in Argentina and Uruguay teaching positions are assigned according to lecture hours, Chile and Brazil have reformed their teachers' statutes. In the latter countries, teachers' salaries now include lecture hours and class preparation time.

Keywords

Regulation of teacher's work - Argentina - Brazil - Chile - Uruguay